

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang. Hal ini dilakukan sebagai langkah dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan akan pangan warganya tertera dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan bahwa

Negara berkewajiban mewujudkan tujuan pembangunan nasional yaitu menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, serta memperkuat ekonomi pedesaan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Namun, hingga kini sepertinya tujuan pembangunan nasional tersebut masih belum tercapai secara maksimal. Hal ini terlihat dari masih besarnya tingkat ketergantungan Indonesia untuk mencukupi kebutuhan masyarakat dengan mengandalkan impor pangan dari luar negeri. Seperti yang dikemukakan oleh

Koalisi Rakyat untuk Ketahanan Pangan (KRKP) dalam acara Lingkar Inspirasi 5: Ketahanan Pangan Indonesia di Universitas Wageningen, Belanda, pada 23 Februari 2013, yang melaporkan bahwa pasokan pangan Indonesia saat ini masih rentan karena besarnya ketergantungan impor bahan pangan dari negara lain yang jumlahnya mencapai 70%. Pada tahun 2011 lalu, total impor pangan Indonesia mencapai Rp 125 Triliun. Selain itu, *Food Association Organization* (FAO) juga menyebutkan bahwa Indonesia berada di level serius dalam indeks kelaparan global. Hal ini diprediksi akan terus memburuk dengan terus bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia (sumber: <http://ppibelanda.org/acara/lingkar-inspirasi-5-ketahanan-pangan-indonesia> diakses pada 22 September 2013).

Selain itu, kenyataan bahwa masih tingginya jumlah masyarakat miskin di berbagai daerah juga turut menjadi alasan mengapa tujuan pembangunan nasional Indonesia dalam hal ketahanan pangan dikatakan belum tercapai. Hal ini terlihat dari olah data yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik atas Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) September 2012, yakni sebagai berikut:

Tabel 1.1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Pulau, September 2012

Pulau	Jumlah Penduduk Miskin (000 orang)			Persentase Penduduk Miskin (dalam %)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota-Desa
Sumatera	2 049,64	4 127,54	6.177,18	9,93	12,88	11,72
Jawa	7 119,22	8 703,35	15.822,57	8,67	15,05	11,31
Bali dan Nusa Tenggara	626,02	1 363,55	1.989,57	11,75	16,55	14,66
Kalimantan	254,60	678,33	932,93	4,17	8,18	6,48
Sulawesi	337,09	1 708,50	2.045,59	5,59	14,36	11,41
Maluku dan Papua	121,20	1 505,60	1.626,80	6,11	31,67	24,14
Indonesia	10 507,77	18 086,87	28.594,64	8,60	14,70	11,66

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 06/01/Th. XVI, 2 Januari 2013

Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2009-2014 memaparkan bahwa sebagai upaya untuk memperkuat ketahanan pangan bagi masyarakat miskin, pemerintah meluncurkan beras bersubsidi (Raskin). Peluncuran ini sudah mengacu pada beberapa syarat yang ditetapkan, dengan menetapkan peran masing-masing kelembagaan sebagai penyelenggaranya. Salah satu lembaga pangan yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan program Raskin ini adalah Perum Bulog.

Perum Bulog merupakan perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan yang mengemban tugas dalam lingkup bisnis dan publik. Sebagai lembaga publik, Perum Bulog memiliki tugas-tugas publik yang saling berkaitan dan tidak terpisahkan. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2009-2014 telah menjabarkan peran dan tugas Perum Bulog terkait ketahanan pangan, diantaranya untuk melaksanakan pengadaan pangan, terutama yang bersifat pokok dan strategis, melakukan pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pangan Pemerintah. Selain itu Perum Bulog juga bertugas mendistribusikan pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rangka ketahanan pangan.

Ditinjau dari penjelasan yang ada di dalam Pedoman Umum Raskin 2013 terlihat bahwa fenomena dan dinamika kondisi internal dalam negeri pada umumnya masih mengonsumsi beras sebagai makanan pokoknya. Keadaan itu akhirnya membuat pemerintah Indonesia memberikan perhatian besar dalam menjaga stabilitas perberasan nasional. Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan

nasional setiap tahun diterbitkan dengan menginstruksikan kepada lembaga pemerintah tertentu serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan ketahanan pangan dan stabilisasi ekonomi nasional.

Melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, dapat terlihat bahwa Perum Bulog memegang tugas penting dalam menjalankan kebijakan perberasan. Tugas-tugas Perum Bulog tersebut saling terkait dan tidak dapat dipisahkan, yaitu melakukan pengadaan beras di dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) melalui pengadaan beras dalam negeri dan juga menjaga harga di tingkat petani. Selain itu Perum Bulog juga bertugas menjaga kecukupan stok, menyediakan dan menyalurkan beras untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat bencana dan rawan pangan dengan mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP).

Perum Bulog juga bertugas untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, atau lebih dikenal dengan sebutan Program Raskin. Hal ini juga diterangkan dalam Buku Pedoman Umum Raskin 2013 yang menjelaskan bahwa Perum Bulog merupakan lembaga yang ditunjuk secara khusus oleh pemerintah untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi masyarakat miskin dan bagi daerah rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah atau beras dari petani dalam negeri. Menurut Laporan Manajemen Perum Bulog Tahun 2011 dinyatakan bahwa

“Kinerja Perum Bulog dalam menjalankan tugas publik telah tercapai dengan baik. Tugas publik tersebut terdiri dari kegiatan penyediaan gabah dan beras, penyaluran beras bersubsidi (program RASKIN), pengelolaan CBP dalam menjaga stabilitas beras dan keadaan bencana alam. Realisasi penyaluran beras tahun 2011 mencapai 108,66% (3.720.410 ton) dari RKAP 2011 yang terdiri dari penyaluran RASKIN 106,89% dan Non RASKIN 128,90%. Sedangkan realisasi kinerja penyediaan setara beras Pelayanan Publik (PSO) dari dalam dan luar negeri mencapai 3.677.336 ton (102,15% dari RKAP 2011). Pada akhir tahun 2011 Perum BULOG telah memupuk persediaan/stok sebesar 1.033.820 ton atau mencukupi kebutuhan penyaluran selama 3,33 bulan ke depan”.

Untuk menjalankan tugas dan fungsinya tersebut secara efektif dan efisien, Perum Bulog memiliki divisi regional (Divre) yang tersebar di seluruh provinsi, termasuk Provinsi Lampung. Lampung merupakan salah satu provinsi yang terletak di Pulau Sumatera, dengan beribukota di Bandar Lampung. Provinsi Lampung memiliki permasalahan yang hampir serupa dengan daerah lainnya, yaitu masalah kemiskinan. Hal ini terlihat dari cukup tingginya jumlah penduduk miskin di Provinsi Lampung pada tahun 2013, yaitu 1.134.280 jiwa (sumber: *bps.go.id* diakses pada tanggal 4 Februari 2014).

Mengingat pentingnya Program Raskin sebagai Program Perlindungan Sosial yang termasuk Kluster 1 Program Penanggulangan Kemiskinan, dan dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan ketahanan pangan khususnya di Provinsi Lampung, maka Perum Bulog Divre Lampung diharapkan dapat menyediakan layanan yang memadai bagi masyarakat. Namun, Perum Bulog Divre Lampung dinilai belum memiliki kinerja yang maksimal dalam penyelenggaraan program Raskin ini. Hal itu karena masih terjadinya permasalahan program Raskin di Provinsi Lampung yang melibatkan Bulog Divre Lampung selaku pihak penyelenggara program Raskin tingkat provinsi.

Selama beberapa tahun terakhir ini, Bulog Divre Lampung dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya dalam pengadaan dan distribusi Raskin. Sehingga pada tahun 2011 Perum Bulog Divre Lampung mendapat peringatan dari DPRD untuk segera memperbaiki kinerjanya. Namun hingga tahun 2013, Perum Bulog Divre Lampung ternyata belum mampu menunjukkan kinerja optimalnya. Hal itu terbukti dari masih banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat di berbagai kabupaten/kota di Provinsi Lampung yang mempertanyakan kinerja Perum Bulog Divre Lampung yang dianggap masih rendah, mulai dari keterlambatan penyaluran akibat lambatnya birokrasi, kualitas beras Raskin yang buruk, dugaan penyimpangan distribusi raskin, serta pembagian Raskin yang tidak jelas peruntukkannya (sumber: Harian Lampung Post edisi 16 Maret 2013).

Terungkapnya kasus manipulasi kualitas raskin asal Jawa Tengah di Provinsi Lampung pada awal tahun 2011 yang melibatkan mantan Kabulog Lampung, Ibnu Siam Mawardi (sumber: <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/02/02/77014> diakses pada tanggal 20 Oktober 2013), merupakan salah satu contoh citra buruk Bulog Divre Lampung dalam pelaksanaan tugas publik Bulog. Walau hal ini tidak bisa digeneralisir, namun hal ini menunjukkan bahwa aparat Perum Bulog Divre Lampung belum memiliki responsibilitas dalam pelaksanaan tugasnya.

Dilihat dari masalah inkonsistensi, berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, telah ditentukan persyaratan beras dalam negeri yang dibeli oleh Bulog. Menurut Inpres Nomor 3 Tahun 2012 diatas, bahwa beras yang dianggap

memenuhi persyaratan adalah beras dengan kualitas kadar air maksimum 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2%, dan derajat sosoh minimum 95%. Begitu ketatnya aturan pengadaan beras tersebut, sehingga dalam pengadaan Raskin perlu benar-benar diperhatikan kualitas berasnya.

Namun pada kenyataannya, pihak Perum Bulog Divre Lampung tidak melakukan uji laboratorium atas beras yang akan didistribusikan melainkan hanya menggunakan pemeriksaan visual atau fisik untuk menentukan standar mutu, termasuk beras hasil *reprocessing*. Selain itu pengawasan saat *reprocessing* pun hanya dilakukan oleh tim pengawas internal Bulog dan tidak melibatkan pihak lain. Disamping itu, diketahui juga bahwa kegiatan *reprocessing* beras Raskin di Gudang Bulog Soekarno-Hatta telah menyalahi aturan. *Reprocessing* dilakukan petugas dengan melakukan percampuran antara beras turun mutu yang pernah ditolak masyarakat Lampung Utara dengan beras impor dari India yang kualitasnya di bawah standar mutu (sumber: Harian Lampung Post edisi 24 Mei 2013). Kegiatan uji kelayakan beras dan *reprocessing* beras yang tidak sesuai dengan standar yang berlaku merujuk pada tindakan yang tidak akuntabel karena orientasi pelayanan tersebut belum bersandar pada kepuasan publik.

Sejumlah permasalahan tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan Program Perlindungan Sosial (PPLS) di Provinsi Lampung masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Adanya permasalahan-permasalahan mengenai buruknya pengadaan program Raskin oleh instansi besar seperti Bulog Divre Lampung tersebut menunjukkan masih kurang seriusnya pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial melalui program Raskin ini. Padahal melalui

program Raskin ini pemerintah akan bisa mendapatkan legitimasi dan dukungan publik.

Selain itu, permasalahan-permasalahan yang ada pada penyelenggaraan Program Raskin tersebut merujuk pada kinerja yang dimiliki oleh Perum Bulog Divre Lampung selaku penyelenggara Program Raskin tingkat provinsi. Hal tersebut karena permasalahan-permasalahan yang terjadi merujuk pada tidak dimilikinya responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas yang merupakan indikator kinerja seperti yang dikemukakan oleh Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178).

Melihat begitu banyaknya permasalahan dalam penyelenggaraan program Raskin di Provinsi Lampung, padahal program Raskin merupakan program yang sangat penting dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maka peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian mengenai kinerja Perum Bulog Divre Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Tahun 2013.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan diungkapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja Perum Bulog Divisi Regional Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2013 ?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghambat kinerja Perum Bulog Divisi Regional Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2013 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Gambaran kinerja Perum Bulog Divisi Regional Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2013.
2. Uraian faktor yang menjadi penghambat kinerja Perum Bulog Divisi Regional Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2013.

D. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang bisa didapat melalui penelitian ini yaitu:

- a. Secara akademis hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran, informasi dan pengetahuan bagi studi Ilmu Administrasi Negara mengenai fenomena yang terjadi dalam salah satu ruang lingkup administrasi negara, yaitu kinerja organisasi pelayanan publik. Dalam hal ini yakni kinerja Perum Bulog Divisi Regional Lampung dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah.
- b. Secara praktis hasil penelitian ini dapat digunakan untuk memberikan masukan-masukan yang bermanfaat bagi Perum Bulog Divisi Regional Lampung untuk menanggulangi ataupun menindaklanjuti faktor-faktor penghambat kinerja dalam penyelenggaraan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah.