

***BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS TERHADAP
PROGRAM RASKIN DI KOTA SEMARANG
(STUDI KECAMATAN TEMBALANG)***



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
Pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

**DIKA FADLIKA
NIM. 12020112140054**

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2017**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama penyusun : Dika Fadlika
Nomor Induk Mahasiswa : 12020112140054
Fakultas/jurusan : Ekonomi/ IESP
Judul Skripsi : ***BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS***
TERHADAP PROGRAM RASKIN
DI KOTA SEMARANG (STUDI
KECAMATAN TEMBALANG)

Dosen Pembimbing : Evi Yulia Purwanti S.E., M.Si.

Semarang, 5 April 2017

Dosen Pembimbing

(Evi Yulia Purwanti, S.E., M.Si.)

NIP. 19710725 199702 2001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Mahasiswa : Dika Fadlika
Nomor Induk Mahasiswa : 12020112140054
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP
Judul Skripsi : ***BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS***
TERHADAP PROGRAM RASKIN
DI KOTA SEMARANG STUDI
KECAMATAN TEMBALANG

Telah dinyatakan lulus pada tanggal 25 April 2017

Tim Penguji :

1. Evi Yulia Purwanti, S.E., M.Si. (.....)
2. Prof. Dr. Purbayu Budi Santosa, M.S. (.....)
3. Banatul Hayati, S.E., M.Si. (.....)

Mengetahui,

Pembantu Dekan I,

Anis Chariri, S.E., M.Com., Ph.D., Akt

NIP.19670809 199203 1001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini saya, Dika Fadlika, menyatakan bahwa skripsi dengan judul : *BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS* TERHADAP PROGRAM RASKIN DI KOTA SEMARANG (STUDI : KECAMATAN TEMBALANG), adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah - olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan saya salin itu, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik sengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah - olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 5 April 2017

Yang membuat pernyataan,

(Dika Fadlika)
NIM 12020112140054

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis progresivitas dari Program Raskin untuk Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) di Kota Semarang. Program Raskin merupakan Program Nasional lintas sektoral baik horizontal maupun vertikal yang bertujuan untuk membantu masyarakat yang berpendapatan rendah di dalam memenuhi kebutuhan pangannya, khususnya kebutuhan pokok seperti komoditi beras. Program Raskin juga menjadi salah satu program utama pemerintah sekaligus prioritas utama didalam kebijakan ketahanan pangan nasional.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah Data Primer. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode survey melalui kuisisioner yang dibagikan kepada RTS-PM Raskin yang menjadi sampel. Selain itu, dilakukan pula wawancara mendalam dengan RTS-PM, Petugas Raskindi Kecamatan Tembalang, dan Bulog Subdivre Kota Semarang untuk mengetahui penggunaan alokasi anggaran untuk Bantuan Program Raskin. Sampel yang adalah RTS-PM yang berada di Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

Metode Penelitian yang digunakan adalah *Benefit Incidence Analysis* (BIA). Model ini menunjukkan distribusi pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah kedalam grup-grup masyarakat yang berbeda berdasarkan kelompok pendapatannya, sehingga diharapkan dapat menjelaskan progresivitas pada kebijakan Program Raskin yang diberikan kepada RTS-PM kecamatan Tembalang.

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa Program Raskin untuk RTS-PM di Kota Semarang adalah kebijakan yang progresif, meskipun hanya memberikan manfaat kurang dari 20% kepada masyarakat miskin. Program tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan yang progresif karena proporsi penerimaan dana Bantuan Program Raskin pada masyarakat kaya tidak lebih besar dibandingkan dengan proporsi pada masyarakat miskin.

Kata Kunci : Program Raskin, BIA, Kelompok Pendapatan , Progresivitas

ABSTRACT

This study aims to analyze the progressivity of the Raskin Program for Targeted Households-Benefit Recipients (RTS-PM) in Semarang. Raskin is a cross-sectoral National Program both horizontally and vertically that have a purpose to assist low-income communities in meeting food needs, in particular commodity staples such as rice. Raskin also be one of the main programs of government once high on the national food security policy.

In this study, used primary data .Data are collected by survey method through questionnaire distributed to RTS-PM Raskin sample. In addition, this study also conducted in-depth interviews with RTS-PM, Administrative Officer district of Tembalang, Officer Bulog Semarang to discover more about the used of budget allocation to help Raskin Program.

The method of this research was conducted by Benefit Incidence Analysis (BIA). This model shows the distribution of public expenditure undertaken by the government into groups of different people based on their income group , which is expected to explain prgressivity of the Raskin Policy given to RTS-PM in sidtict Tembalang.

The results of this study indicate that Raskin Program for RTS-PM in Semarang is a progressive policy yet only provides benefits for less than 20% to the poor. The program can be said as a progressive policy for the proportion of the receipt of funds Assistance Raskin on rich people is not bigger than the proportion for the poor.

Keywords :Raskin Program, BIA, Income Group, progressivity

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur bagi Allah Subhana Wa Ta'ala yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Benefit Incidence Analysis Terhadap Program Raskin di Kota Semarang (Studi Kecamatan Tembalang)*”. Adapun tujuan dari penyusunan skripsi ini adalah guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.

Proses penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari berbagai pihak sehingga ini dapat terselesaikan. Oleh karenanya pada kesempatan ini dengan kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H, M.Hum selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang
2. Bapak Dr. Suharnomo, S.E., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang
3. Ibu Evi Yulia Purwanti, S.E., M.Si, selaku Dosen Pembimbing atas segala kesabaran, arahan dan bimbingannya yang telah diberikan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini. Mohon maaf jika saya selama ini saya lama mengerjakan skripsi ini, harapannya semoga silaturahmi saya masih terjalin dengan Bu Evi .

4. Bapak Arif Pujiyono, S.E., M.Si. selaku Dosen Wali atas dukungan dan supportnya, terutama terimakasih Pak Arif telah menyediakan waktu untuk mengadakan Kompre untuk kami. Semoga tali silaturahmi ini tetap bisa terjalin dengan baik kedepannya. Mohon maaf saya belum bisa menjadi mahasiswa yang diharapkan oleh Pak Arif. Insya'Allah kedepannya saya akan memperbaiki diri lagi.
5. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi dan Stdi Pembangunan Universitas Diponegoro yang telah banyak memberikan dan mengajarkan ilmu pengetahuan selama penulis menempuh pendidikan. Kata Terimakasih rasanya tidak cukup membalas jasa bapak dan ibu sekalian.
6. Kedua Orang Tua, Bapak Drs. Ahmad Ma'mun, M.M dan Dra. Ening Wedhaningsih, yang selalu memberikan support baik dari sisi materiil dan immateriil. Tidak Lupa kepada saudara kandung saya, kakak saya Resa Almustofa S.E., dan Tia Sutianingsih S.P yang selalu memberikan support baik secara langsung maupun tidak langsung.
7. Marchananda Diva Engracia S.H., selaku calon teman hidup saya.
8. Sahabat Penulis terutama Respati Kurniawan yang selalu tiada henti-hentinya memberikan motivasi kepada saya.
9. Organisasi saya Economics English Conversation Club (EECC), Economic Badminton Club (EBC), Komunitas Denok Kenang Kota Semarang, Komunitas Mas Mbak Jawa tengah, dan ASEAN Youth Friendship Network.

10. Pemerintah Kota Semarang, BPS Kota Semarang, Bulog Subdivre Semarang, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Dinas Budaya dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah, Kecamatan Tembalang, Kelurahan Tandang dan Kelurahan Rowosari.
11. Semua Pihak yang telah membantu dan terlibat didalam penyusunan skripsi ini yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dengan segenap kerendahan hati, penulis berharap semoga segala kekurangan yang ada pada skripsi ini dapat dijadikan bahan pembelajara untuk penelitian yang lebih baik di masa yang akan datang, dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca umumnya.

Semarang, 5 April 2017
Penulis,

Dika Fadlika
NIM. 12020112140054

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERESETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN	iii
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	21
1.3 Tujuan Penelitian	23
1.4 Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	26
2.1 Landasan Teori	26
2.1.1 Teori Pengeluaran Pemerintah	26
2.1.1.1 Pengeluaran Pemerintah Secara Mikro	26
2.1.1.2 Pengeluaran Pemerintah Secara Makro	27
2.1.1.3 Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah	30
2.1.1.4 Pembayaran Transfer (<i>Transfer Payment</i>)	32
2.1.2 Teori Subsidi	34
2.1.2.1 Subsidi dan Efisiensi	34
2.1.2.2 Teori Subsidi Pangan	38
2.1.3 Teori Analisis Pembagian Manfaat (<i>Benefit Incidence</i>)..	42
2.1.4 Teori Kemiskinan	46
2.1.4.1 Pengertian Kemiskinan.....	46
2.1.4.2 Penyebab Kemiskinan	47
2.1.4.3 Indikator Kemiskinan	47
2.1.4.4 Kemiskinan Perkotaan.....	51
2.1.4.5 Konteks Kemiskinan Perkotaan.....	51
2.1.4.6 Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan.....	54
2.1.5 Program Pengentasan Kemiskinan	56
2.1.5.1 Kebijakan Beras Miskin (Raskin)	56
2.1.5.2 Indikator Program Raskin.....	58
2.2 PenelitianTerdahulu	60
2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis	63
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	65
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel	65
3.1.1 Variabel Penelitian	65
3.1.2 Definisi Operasional	65

3.2	Metode Pengumpulan Data	66
3.3	Populasi dan Sampel	67
3.3.1	Populasi	67
3.3.2	Sampel	67
3.4	Jenis dan Sumber Data	69
3.5	Metode Analisis	72
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	76
4.1	Gambaran Umum lokasi Penelitian.....	76
4.1.1	Asal Usul Kecamatan Tembalang	76
4.1.2	Letak Geografis dan Wilayah	76
4.1.3	Kependudukan.....	78
4.1.4	Program Raskin di Kota Semarang	80
4.2	Gambaran Umum Responden.....	88
4.2.1	Karakteristik Responden Secara Umum	90
4.2.2	Pengetahuan Umum Responden Tentang Raskin	94
4.3	Analisis Data dan Pembahasan.....	95
4.3.1	Analisis Pola Pembagian Manfaat Program Raskin.....	95
4.3.2	Estimasi Pembagian Manfaat (<i>Benefit Incidence</i>)	99
BAB V	PENUTUP.....	106
5.1	Kesimpulan	106
5.2	Keterbatasan	107
5.3	Saran	108
	DAFTAR PUSTAKA	110
	LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	114

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1	Keluarga Miskin di Kota Semarang Tahun 2009-2015 8
Tabel 1.2	Jumlah Pagu Raskin RTS-PM Program Raskin Tahun 2005-201410
Tabel 1.3	Rata-Rata Pengeluaran Untuk Konsumsi Makanan Penduduk Kota Semarang Tahun 2011-201513
Tabel 1.4	Rata-Rata Harga Beras Menurut Jenis di Kota Semarang Tahun 2015 14
Tabel 1.5	Realisasi Pagu Raskin di Kota Semarang Tahun 2011-2015.....15
Tabel 1.6	Rata-Rata Harga Beras di Tingkat Perdagangan Besar/Grosir Indonesia Tahun 2011-2015.....15
Tabel 3.1	Jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kelurahan Tandang dan Rowosari Tahun 2015 69
Tabel 4.1	Jumlah RT & RW Kecamatan Tembalang Tahun 201577
Tabel 4.2	Jumlah Warga Miskin di Kecamatan Tembalang Tahun 201589
Tabel 4.3	Persebaran Responden Menurut Status Dalam Rumah Tangga90
Tabel 4.4	Persebaran Responden Menurut Tingkat Pendidikan Terakhir91
Tabel 4.5	Persebaran Responden Menurut Pekerjaan92
Tabel 4.6	Persebaran Responden Menurut Jumlah Keluarga Dalam Rumah Tangga93
Tabel 4.7	Persebaran Responden Menurut Jumlah Raskin yang Diterima96
Tabel 4.8	Persebaran Jawaban Responden Menurut Persepsi Terhadap Proses dan mekanisme Pendaftaran Penerima Raskin97
Tabel 4.9	Persebaran Jawaban Responden Menurut Persepsi Terhadap Kualitas Raskin98
Tabel 4.10	Persebaran Jawaban responden Menurut Persepsi Terhadap Kemanfaatan Raskin98
Tabel 4.11	Persebaran Jawaban Responden Menurut Penggunaan Raskin99
Tabel 4.12	Persebaran Responden Menurut Tingkat Pendapatan (Perbulan) 101
Tabel 4.13	Persebaran Responden Menurut Rata-Rata Total Pengeluaran (Perbulan)103

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1	Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2005-2015 3
Gambar 1.2	Jumlah Penduduk Miskin di Jawa tengah Tahun 2011-2015 6
Gambar 1.3	Jumlah Penduduk Miskin Kota-Kota di Provinsi Jawa Tengah7
Gambar 1.4	Jumlah Penduduk Miskin Kota Semarang Tahun 2011-20157
Gambar 1.5	Presentase Pola Konsumsi Makanan di jawa Tengah Tahun 2015 (%).....11
Gambar 1.6	Presentase Pola Konsumsi Makanan di Kota Semarang Tahun 2015(%)12
Gambar 1.7	Jumlah Pembelian Raskin RTS-PM Tahun 2012 (Angka Pembulatan dalam Kg)18
Gambar 1.8	Harga Pembelian Raskin per Kg di Jawa Tengah Tahun 201219
Gambar 2.1	Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner30
Gambar 2.2	Subsidi Harga Beras37
Gambar 2.3.a	Subsidi Beras in Natura Menyediakan Berkurangnya Pembelian Beras.....37
Gambar 2.3.b	Subsidi In Natura Menyebabkan Bertambahnya Konsumsi Beras.....37
Gambar 2.4	Dampak Dari Situasi In Natura Pengalihan Dalam Kupon Makanan41
Gambar 2.5	Dampak Kumulatif Kemiskinan Perkotaan50
Gambar 3.1	Kurva Lorenz Dan Kurva Konsentrasi74
Gambar 4.1	Peta Kota Semarang77
Gambar 4.2	Luas Wilayah Kecamatan Tembalang Tahun 2015 (Ha)78
Gambar 4.3	Jumlah Penduduk Kota Semarang Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2015.....79
Gambar 4.4	Jumlah Penduduk Kecamatan Tembalang Tahun 201579
Gambar 4.5	Ilustrasi Penyaluran Program Raskin di Kota Semarang82
Gambar 4.6	Realisasi Penyaluran Pagu Raskin Pada Kecamatan di Kota Semarang Tahun 2015 (Juta Rupiah)87
Gambar 4.7	Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Raskin di Kecamatan Tembalang Tahun 201588
Gambar 4.8	Persebaran Responden Menurut Umur (%)92
Gambar 4.9	Persebaran Responden Menurut Status Tempat Tinggal Saat Ini(%)94
Gambar 4.10	Benefit Incidence Program Raskin Untuk Kecamatan Tembalang Kota Semarang102

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
LAMPIRAN A Kuisisioner	114
LAMPIRAN B Data Responden.....	118
LAMPIRAN C Realisasi Pagu Raskin Kota Semarang Tahun 2011-2015	134
LAMPIRAN D Dokumentasi Penelitian	135

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah kemanusiaan yang bersifat laten dan sekaligus aktual adalah masalah kemiskinan. Masalah utama dalam perkembangan kehidupan manusia yang sampai saat ini masih merupakan faktor yang paling kuat sebagai penanda persoalan-persoalan lain manusia. Dengan mempertimbangkan masalah kemiskinan beserta segala implikasi negatifnya, maka diperlukan suatu kajian yang komprehensif untuk mengatasi kemiskinan.

Saat ini pendekatan kemiskinan yang banyak digunakan merupakan pendekatan yang sangat dipengaruhi paradigma modernisasi. Paradigma modernisasi menganggap bahwa kemiskinan merupakan kondisi ketertinggalan yang ditandai oleh tingkat produktivitas dan pertumbuhan yang rendah. Pandangan seperti ini dapat dimengerti, karena teori-teori yang menjadi dasar pengembangan indikator kemiskinan adalah teori pertumbuhan neo klasik. Dimana dalam pandangan neo klasik ini, kemiskinan dapat diukur dari pendapatan yang diperoleh seorang individu atau masyarakat tertentu. Penggunaan “garis kemiskinan” untuk mengukur kemiskinan telah menjadi parameter standar dalam menentukan miskin tidaknya suatu masyarakat.

Sebagai reaksi terhadap keterbatasan pengukuran dengan menggunakan indikator tunggal seperti ini, para ekonom yang berpedoman pada teori-teori kapabilitas dan kebutuhan dasar memperkenalkan indikator komposit yang diwujudkan dalam bentuk indeks kemiskinan (*Human Poverty Index/HDI*) atau

Indeks Kemiskinan Manusia (IKM). Indeks yang kemudian dikembangkan UNDP ini meliputi pendidikan, kesehatan dan tingkat pendapatan. Namun demikian, pendekatan *popular development* yang digunakan UNDP masih melihat kemiskinan sebagai kemiskinan individual yang tidak memperhitungkan aspek sosial dari kemiskinan sama sekali. Pengukuran lebih ditujukan untuk meneliti “kondisi” kemiskinan dan mengabaikan dinamika kemiskinan.

Pengertian kemiskinan yang dikembangkan dari model Bank Dunia dan UNDP ini memiliki kelemahan utama dalam kaitannya dengan kebutuhan daerah dalam menentukan tingkat kemiskinan. Beberapa kelemahan yang menonjol adalah:

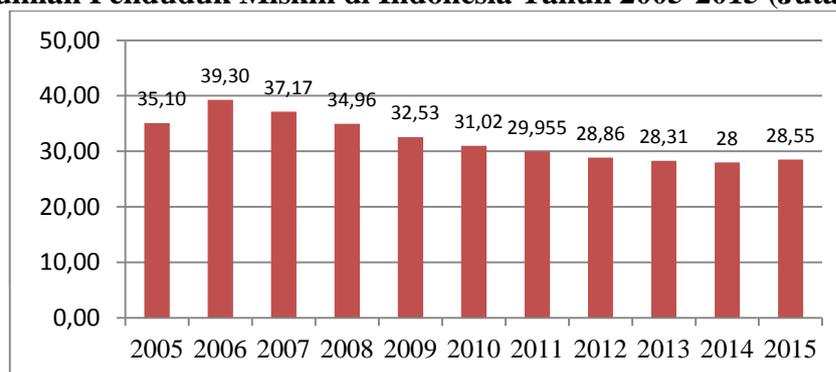
1. Tidak memperlihatkan karakteristik daerah, meliputi: kondisi tempat tinggal, pola dan jenis makanan dan lain-lain.
2. Lebih memusatkan perhatian kepada indikator-indikator *outcome*, yang menekankan kepada “apa yang tidak dimiliki” orang miskin, sehingga kurang memperhatikan konteks sosial kemiskinan. Orang miskin dengan demikian dilihat sebagai “korban” yang pasif, bukan sebagai manusia yang memiliki kemampuan melakukan identifikasi diri untuk menemukan cara memperbaiki nasib mereka.
3. Tidak secara langsung dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan dan formulasi strategi aleviasi kemiskinan.

Kemiskinan memang merupakan masalah yang hampir selalu ada di setiap negara. Kemiskinan di setiap negara berbeda-beda tingkatannya. Berdasarkan data BPS, Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, jumlah penduduk

miskin yang ada di Indonesia jumlahnya berfluktuatif setiap tahunnya. Tahun 2005-2006 mengalami kenaikan sekitar 4 juta penduduk miskin. Kemudian dari tahun 2006-2014 secara konstan mengalami penurunan secara jumlah mulai dari 39 juta penduduk miskin menjadi 28 juta penduduk miskin. Hingga tahun 2014 menuju 2015, mengalami kenaikan sebesar kurang lebih 500 ribu jiwa penduduk miskin di Indonesia, sehingga tahun 2015 penduduk miskin Indonesia mencapai sekitar 28,5 juta penduduk miskin (Gambar 1.1).

Berdasarkan BPS, Kenaikan Jumlah Penduduk miskin disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, laju inflasi selama kurun enam bulan tersebut sebesar 4,03 %. Kedua, rata-rata harga beras secara nasional meningkat 14,48 % menjadi Rp 13.089 per kilogram. Ketiga, harga eceran beberapa komoditas bahan pokok selain beras mengalami kenaikan. Antara lain harga cabe rawit dan gula pasir masing-masing naik sebesar 26,28 % dan 1,92 %.

Gambar 1.1
Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2005-2015 (Juta Jiwa)



Sumber : BPS, Data Statistik Kemiskinan Indonesia

Para peneliti kemiskinan telah memiliki konsensus bahwa permasalahan kemiskinan adalah permasalahan yang multidimensional. Sebagai contoh, penjelasan mengenai kemiskinan pada *Copenhagen Programme of Action of the*

World Summit for Social Development tahun 1995 yang menyebutkan bahwa kemiskinan mempunyai berbagai wujud, termasuk kurangnya pendapatan dan sumber daya produktif yang memadai untuk menjamin kelangsungan hidup; kelaparan, dan kekurangan gizi; kesehatan yang buruk; keterbatasan akses pendidikan dan pelayanan dasar lainnya; peningkatan morbiditas dan peningkatan kematian akibat penyakit; tunawisma dan perumahan yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; dan diskriminasi sosial dan pengucilan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menambahkan kemiskinan dicirikan oleh kurangnya partisipasi dalam pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial, dan budaya. Mengingat kemiskinan yang multidimensi ini, permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks yang mencakup berbagai sektor. Akibat kompleksitas yang dimilikinya, maka penanggulangan kemiskinan memerlukan program yang terintegrasi dan tidak tumpang tindih (Kemensos, 2012).

Dalam rangka mengimplementasikan berbagai program penanggulangan kemiskinan, pemerintah sudah memiliki program sistem perlindungan sosial sesuai dengan amanat UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusinya. Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasal 34 UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara dan negara wajib mengembangkan sistem perlindungan dan jaminan sosial yang bersifat nasional. Untuk mendefinisikan perlindungan sosial sebagai segala inisiatif baik yang dilakukan pemerintah, swasta, atau masyarakat untuk mewujudkan transfer

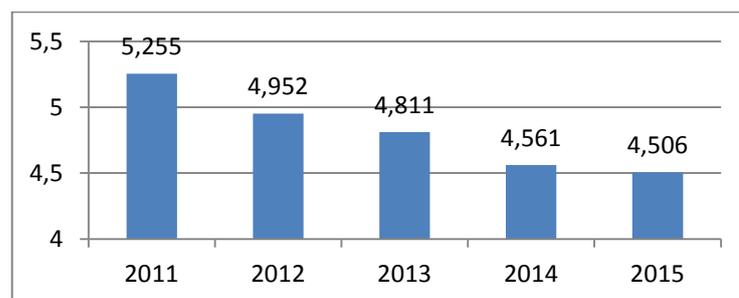
pendapatan atau konsumsi pada penduduk miskin, melindungi kelompok rentan terhadap risiko penghidupan, serta meningkatkan status sosial kelompok-kelompok yang terpinggirkan (Bappenas, 2014).

Melalui kebijakan perlindungan sosial, pemerintah negara-negara di dunia berusaha menjamin kondisi keamanan pendapatan serta akses atas layanan sosial bagi seluruh penduduknya. Cakupan dalam kebijakan pendekatan perlindungan sosial diantaranya meliputi penjaminan keamanan pendapatan pokok, yang dapat berbentuk bantuan dan jaminan sosial, seperti dana pensiun bagi penduduk usia lanjut serta penyandang disabilitas, tunjangan bantuan penghasilan, jaminan pekerjaan, serta layanan bagi para pengangguran dan penduduk miskin. Kebijakan perlindungan sosial juga mencakup penyediaan akses universal akan pelayanan sosial yang terjangkau dalam bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan dasar seperti akses terhadap air dan sanitasi, ketahanan pangan, perumahan, dan layanan lainnya (Bappenas, 2014).

Indonesia telah memiliki serangkaian program perlindungan sosial sebagai salah satu upaya untuk mensejahterakan kehidupan bangsa, khususnya untuk mereka yang tergolong miskin dan rentan miskin. Berdasarkan sasaran penerima manfaatnya, program-program perlindungan sosial dapat dibagi menjadi beberapa kelompok. Salah satunya adalah program perlindungan sosial dengan sasaran penerima manfaat individu dan/atau rumah tangga, seperti Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)¹, Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan Program Keluarga Harapan (PKH) (TNP2K, 2014).

Berdasarkan PDB, Indonesia menempati urutan 96 dari 183 negara termiskin di Dunia (*World Bank*). Urutan itu merupakan urutan yang dihitung pada level bawah kategori kesejahteraan penduduk. Pemenuhan terhadap Karbohidrat di Indonesia juga masih sangat kurang (data pemenuhan kebutuhan pokok). Sebagai salah satu Provinsi yang cukup besar jumlah penduduknya, provinsi Jawa Tengah menjadi salah satu prioritas kebijakan program perlindungan sosial yang ada di Indonesia. Pada tahun 2015 mencapai 33 juta jiwa (BPS Jawa Tengah), Pada Tahun 2015 penduduk miskin Jawa Tengah mencapai 4.506.000 jiwa atau 14 % dari Jumlah penduduk total. Angka tersebut dihitung cukup tinggi tingkat kemiskinannya. Meskipun dari pertumbuhan penduduk miskin di Provinsi Jawa Tengah relatif menurun, namun penurunan tidak terlalu besar.

Gambar 1.2
Jumlah Penduduk Miskin Jawa Tengah Tahun 2011-2015 (Juta Jiwa)



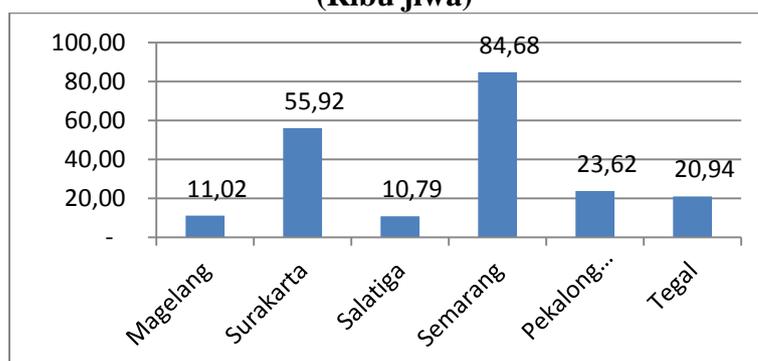
Sumber : BPS Jawa Tengah ,Data Statistik Kemiskinan, Diolah

Berdasarkan data pada tahun 2015 Kota Semarang menduduki peringkat pertama sebagai Kota dengan jumlah penduduk miskin di Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah penduduk miskin mencapai 84.680 jiwa, diikuti peringkat kedua dengan jumlah penduduk miskin mencapai 84.680 jiwa, diikuti peringkat kedua dengan jumlah penduduk miskin di Kota Surakarta mencapai 55.920 jiwa dan

urutan ketiga Kota Pekalongan dengan 23.620 jiwa. Selengkapnya dapat dilihat pada gambar 1.3. Sebagai Ibukota Provinsi Jawa Tengah angka tersebut menjadi salah satu tugas pemerintah kota untuk bisa mengurangi jumlah penduduk miskin.

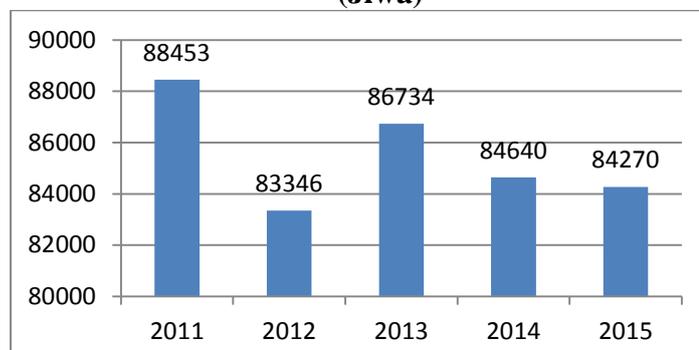
Berdasarkan Data dari tahun 2015 tercatat ada 1.595.266 jiwa penduduk Kota Semarang dan 84.270 jiwa masih dikategorikan kedalam penduduk miskin. Sehingga bisa dikatakan 5,3 % penduduk Semarang masih dikategorikan Miskin. Selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 1.4.

Gambar 1.3
Penduduk Miskin Kota-Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014
(Ribu jiwa)



Sumber : BPS Jawa Tengah, Data Statistik Kemiskinan Provinsi Jawa Tengah berbagai tahun, Diolah

Gambar 1.4
Jumlah Penduduk Miskin Kota Semarang Tahun 2011-2015
(Jiwa)



Sumber : BPS Kota Semarang, Data Statistik Kemiskinan, Diolah

Berdasarkan data yang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang (Bappeda Kota Semarang). Jumlah Keluarga Miskin yang ada diseluruh Kecamatan di Semarang juga relatif meningkat. Pada tahun 2009, jumlah keluarga miskin mencapai 98.307 KK, dalam kurun waktu 2 tahun jumlah keluarga miskin di Kota Semarang meningkat pesat menjadi 128.647 KK. Pada 2013, Jumlah Keluarga Miskin Kota Semarang justru malah menurun hingga menjadi 113.259 KK, dan dalam kurun waktu 2 tahun hingga 2015 mengalami kenaikan kembali jumlah keluarga miskin menjadi 114.398 KK. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1.
Keluarga Miskin Kota Semarang Tahun 2009-2015 (KK)

No	Kecamatan	Tahun			
		2009	2011	2013	2015
1	Semarang Tengah	4.807	5.877	5.702	5.939
2	Semarang Utara	13.275	15.628	12.676	13.408
3	Semarang Timur	6.466	7.710	6.549	6.281
4	Gayamsari	6.631	7.004	6.549	6.532
5	Genuk	7.633	7.892	7.158	7.975
6	Pedurungan	6.798	6.073	7.451	7.502
7	Semarang Selatan	4.454	6.368	6.401	6.991
8	Candisari	5.451	7.770	7.415	7.564
9	Gajahmungkur	3.031	4.630	4.913	5.027
10	Tembalang	11.265	13.098	9.961	10.817
11	Banyumanik	5.355	5.888	4.724	4.592
12	Gunungpati	6.182	7.138	6.302	5.726
13	Semarang Barat	14.045	15.174	13.042	12.103
14	Mijen	4.936	5.927	4.658	4.733
15	Ngaliyan	7.259	8.027	6.477	6.775
16	Tugu	3.970	4.443	3.281	2.973
	Jumlah	98.307	128.647	113.259	114.398

Sumber : Bappeda Kota Semarang, Diolah

Berbagai kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan juga telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat hingga Daerah maupun Kota terkait.

Salah satunya adalah kebijakan Program Raskin dalam rangka mengurangi beban konsumsi penduduk miskin di Indonesia.

Secara umum, Program Raskin bertujuan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras bersubsidi. Awalnya program ini adalah Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pemerintah sebagai bagian dari program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang diluncurkan saat krisis ekonomi 1998. Di bawah tanggung jawab bersama Menteri Negara Urusan Pangan (Menpangan) dan BULOG, beras 10 kg/RTS/bulan disalurkan kepada 7,5 juta RTS dengan harga tebus Rp 1.600/kg. Setelah kementerian negara tersebut ditiadakan pada 8 Oktober 1999, OPK sepenuhnya menjadi tanggung jawab BULOG. Sejak 2002, OPK berubah nama menjadi Program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin) untuk menekankan sasaran dari program ini (TNP2K, 2014).

Selain sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran (RTS) dan mekanisme perlindungan sosial, tujuan Program Raskin adalah: (i) stabilisasi harga di pasar; (ii) pengendalian inflasi melalui intervensi pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp1.600/kg dan menjaga stok pangan nasional; (iii) peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di titik distribusi) maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada RTS; (iv) menyediakan pasar bagi hasil usaha tani padi; dan (v) membantu pertumbuhan ekonomi daerah.

Saat ini Program Raskin memberikan subsidi beras sebanyak 15 kg per Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) per bulan dengan Harga

Tebus Raskin (HTR) Rp1.600 per kg di Titik Distribusi (TD). Jumlah 15 kg/jiwa/bulan ditetapkan dengan perhitungan pada rata-rata konsumsi beras orang Indonesia dari BPS tahun 2011 yaitu 113,7 kg/jiwa/tahun atau 9,5 kg/ jiwa/ bulan. Apabila RTS terdiri dari 4 jiwa maka kebutuhannya menjadi sebanyak 38 kg/ bulan. Kemudian, apabila menerima jatah raskin utuh sesuai kebijakan yaitu sebanyak 15 kg maka kontribusi raskin dalam pemenuhan pangan mencapai 39,5 persen, yaitu $(15/38) \times 100\%$. Hal ini relatif cukup signifikan, membantu memenuhi kebutuhan pangan RTS-PM

Jumlah RTS-PM Program Raskin Nasional 2013 dan 2014 sebanyak 15.530.897 rumah tangga yang diperoleh dari Basis Data Terpadu (BDT) untuk program perlindungan sosial. Jumlah RTS-PM Program Raskin 2014 tersebut meliputi sekitar 25 % penduduk dengan peringkat kesejahteraan terendah secara nasional, yang telah mencakup rumah tangga miskin dan hampir miskin. Sebagai perbandingan, angka kemiskinan pada 2012 adalah 11,66 % sehingga cakupan Program Raskin tidak hanya untuk rumah tangga yang miskin tetapi juga rumah tangga hampir miskin atau rentan. Namun jumlah RTS-PM sebenarnya mengalami perubahan dari tahun ke tahun sebagaimana tersaji pada Tabel 1.1. Anggaran Program Raskin pada 2014 mencapai Rp18,8 triliun meningkat dari Rp5,2 triliun pada 2005.

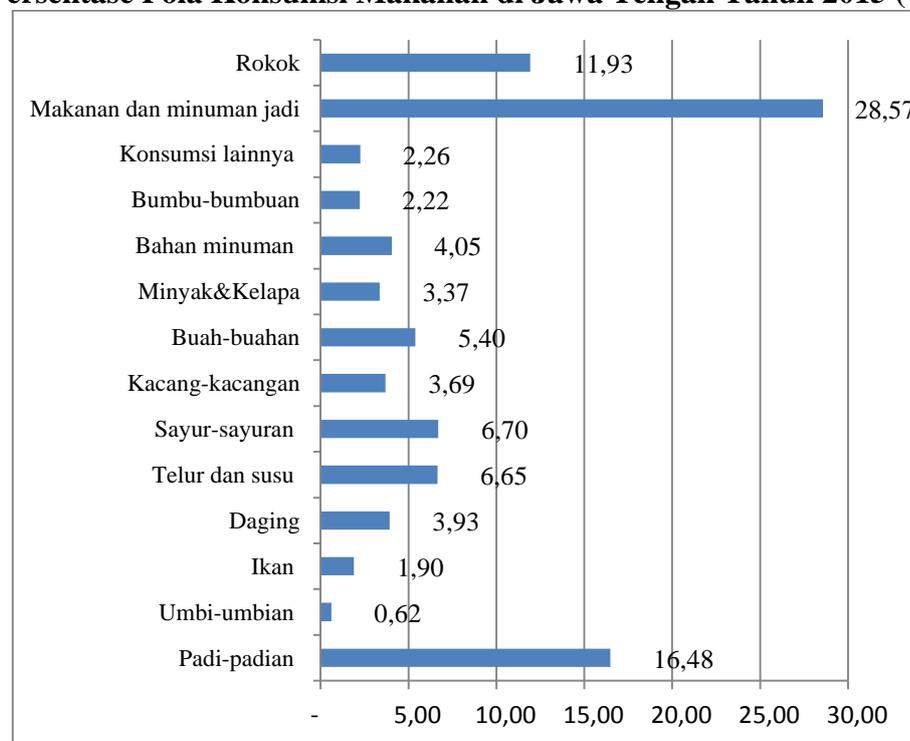
Tabel 1.2. Jumlah Pagu RTS-PM Program Raskin 2005-2014

Keterangan	2005	2010	2012	2013	2014
Rumah tangga sasaran (juta)	8,3	17,5	17,5	15,5	15,5
Jumlah beras/sasaran (kg/bln)	20	15	15	15	15
Harga per kg (Rp) di titik distribusi	1.000	1.600	1.600	1.600	1.600
Provinsi	30	33	33	33	33
Anggaran (Triliun)	5,2	13,9	20,9	20,5	18,5

Sumber: TNP2K, 2014,diolah

Pada 2013 seiring dengan kebijakan penyesuaian subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), disalurkan tambahan tiga bulan beras Raskin sehingga anggaran mencapai Rp20,5 triliun. Biaya Program Raskin tertinggi di antara program-program bantuan sosial lainnya, bahkan mencapai separuh total anggaran bantuan sosial.

Gambar 1.5
Persentase Pola Konsumsi Makanan di Jawa Tengah Tahun 2015 (%)



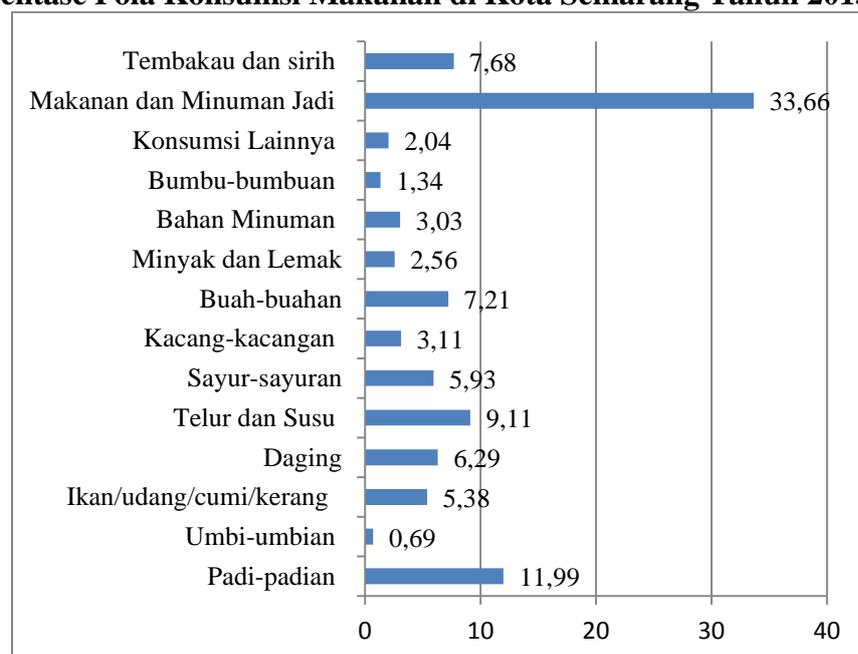
Sumber : BPS Jawa Tengah, Pemerataan Pendapatan dan Pola Konsumsi Tahun 2015

Program Raskin ini dinilai merupakan program penting karena berdasarkan data BPS (2015), Tingkat pola konsumsi terhadap padi-padian di Indonesia masih cukup tinggi. Tahun 2015 rata-rata pengeluaran penduduk

Indonesia sebulan untuk konsumsi padi-padian adalah Rp 66.929,- atau sekitar 16,2% dari Pengeluaran Total sebulan untuk konsumsi makanan.

Sama halnya pada Provinsi Jawa Tengah, persentase Pola Konsumsi Penduduk Jawa Tengah untuk padi-padian dari konsumsi total Tahun 2015 adalah 16,48%. Sebagian besar Penduduk di Jawa Tengah mengkonsumsi beras atau padi-padian sebagai makanan utama pemenuhan karbohidrat (Gambar 1.5). Sehingga Program Raskin ini menjadi sangat relevan terhadap pengentasan kemiskinan yang ada di Jawa Tengah.

Gambar 1.6
Persentase Pola Konsumsi Makanan di Kota Semarang Tahun 2015 (%)



Sumber : BPS Kota Semarang, Pemerataan Pendapatan dan Pola Konsumsi Kota Semarang 2015

Data BPS menunjukkan bahwa semakin besarnya konsumsi untuk makanan menandakan sebagian penduduk masih mementingkan kebutuhan pokok. Hal ini dapat dimaklumi karena kondisi perekonomian yang masih rendah

mengakibatkan pendapatan penduduk yang rendah dan membuat melonjaknya harga kebutuhan hidup. Presentase Pengeluaran Rata-rata Konsumsi makanan Penduduk Kota Semarang, Pengeluaran rata-rata Konsumsi makanan Penduduk Kota Semarang mencapai Rp.437.496,- atau 33,7 % dari total pengeluaran, sebesar 11,99% diantaranya untuk konsumsi padi-padian (gambar 1.5). Sedangkan rata-rata pengeluaran untuk makanan jadi sebesar 33,66% dari total pengeluaran untuk makanan.

Sebagai ibukota Provinsi Jawa Tengah, Berdasarkan BPS Kota Semarang, Pengeluaran rata-rata Konsumsi makanan Penduduk Kota Semarang pada tahun 2014 mencapai Rp 426.314,- atau 40,28 % dari total pengeluaran, sebesar 10,41% diantaranya untuk konsumsi padi-padian (gambar 1.6). Sedangkan rata-rata pengeluaran untuk makanan jadi sebesar 39,84 % dari total pengeluaran untuk makanan.

Tabel 1.3
Rata-rata pengeluaran Untuk Konsumsi Makanan Penduduk Kota Semarang Tahun 2011-2015

Tahun	Rata-Rata Pengeluaran Perbulan	Presentase (%)	
		Makanan	Bukan Makanan
2015	1.297.895	33,71	66,29
2014	1.058.225	40,28	59,72
2013	1.070.470	37,29	62,71
2012	760.649	43,36	56,64
2011	749.403	40,75	59,25

Sumber : BPS Kota Semarang, Pemerataan Pendapatan dan Pola Konsumsi Penduduk Kota Semarang 2015, diolah

Bahwa diasumsikan pola pengeluaran penduduk untuk makanan di Jawa Tengah tersebut tidak berbeda-dengan pengeluaran penduduk untuk makanan di kota-kota di Jawa Tengah. Kota Semarang tercatat mengalami peningkatan dalam

rata-rata pengeluaran untuk makanan dari tahun 2010 hingga tahun 2014. Rata-rata pengeluaran penduduk Kota Semarang untuk makanan pada tahun 2014 mencapai Rp 426.253,03 atau 40.28 % dari total pengeluaran tahun 2014 (Tabel 1.3). Sedangkan untuk konsumsi padi-padian di Kota Semarang dari data BPS tercatat ada 6 jenis beras, yaitu Mentik, Bramo, C4-Super, C4-1, C4-2, dan C4-3 (Tabel 1.4).

Berdasarkan Tabel 1.5 dapat dilihat jumlah Pagu Kota Semarang dari tahun 2011 hingga 2015 baik dalam Kilogram (Kg) maupun Rupiah (Rp). Penghitungan Jumlah Pagu Raskin yang digunakan biasanya adalah dalam hitungan Kg, karena Biaya hitung satuan untuk beras adalah Kg. Jika untuk mengkonversi jumlah pagu Raskin kedalam rupiah maka menggunakan Rumus, Jumlah Pagu Raskin (Kg) dikalikan Jumlah Beban Harga Subsidi Raskin pada Tahun tertentu .

Tabel 1.4
Rata –Rata Harga Beras Menurut Jenis di Kota Semarang Tahun 2015

No	Jenis Beras	Harga (Rp)
1	Mentik	10.879,73
2	Bramo	10,110,94
3	C4-Super	10,897,97
4	C4-1	10,315,58
5	C4-2	9,738,57
6	C4-3	9,104,03

Sumber : BPS Kota Semarang, Indikator Ekonomi Kota Semarang 2015, diolah

Jumlah Harga Beban Subsidi yang ditanggung dapat dihitung dengan cara melihat Rata-Rata Harga Beras di Tingkat Perdagangan Besar/Grosir Indonesia (Tabel 1. 6) pada tahun tertentu dikurangi Harga Tetap Subsidi dari Pemerintah , yaitu 1600/kg, sehingga dapat diketahui Jumlah Beban Harga yang ditanggung oleh Pemerintah untuk Subsidi Raskin dalam hitungan Rupiah (Rp).

Tabel 1.5
Realisasi Pagu Raskin Kota Semarang Tahun 2011-2015

Tahun	Jumlah Pagu Raskin (kg)	Jumlah Pagu Raskin (Rp)
2011	9,939,780	62,519,228,244
2012	9,489,960	66,833,043,300
2013	7,645,860	56,128,258,260
2014	7,645,860	61,456,658,094
2015	7,645,860	71,221,950,486

Sumber : Pemerintah Kota (Pemkot) Semarang, Bidang Perekonomian

Realisasi besarnya alokasi anggaran Pagu Raskin di Kota Semarang sejak 2011-2015 mengalami fluktuasi. Pada tahun 2011-2012 cenderung mengalami penurunan dikarenakan adanya penyesuaian RTS-PM, Namun untuk tahun 2013-2015 konstan mengalami kenaikan dan berada pada posisi stabil.

Tabel 1. 6
Rata-Rata Harga Beras di Tingkat Perdagangan Besar /Grosir
Indonesia Tahun 2011-2015

Tahun	Harga (Rp/kg)
2011	7889.8
2012	8642.5
2013	8941
2014	9637.9
2015	10915.1

Sumber : BPS , Indikator Ekonomi Indonesia, Diolah

Perlu adanya evaluasi untuk mengetahui kinerja program raskin tersebut secara riil. Hasil penelitian terdahulu tentang implementasi Raskin menunjukkan masih adanya beberapa kekurangan dari mplementasi program raskin tersebut. Penelitian SMERU (2012) menyimpulkan bahwa masih terdapat berbagai kelemahan pelaksanaan Program Raskin di beberapa daerah sehingga indikator “Enam Tepat” yaitu Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi, dan Tepat Kualitas sebagai acuan

kinerja keberhasilan program, belum sepenuhnya tercapai. Akan tetapi, belum ada kajian tentang efektivitas pelaksanaan program Raskin di Kota Semarang. Temuan TNP2K(2014) menunjukkan banyak rumah tangga tidak miskin juga menerima raskin.

Kendala yang dihadapi di lapangan dalam implementasi program raskin diantaranya masalah seleksi terhadap calon Rumah Tangga Miskin (RTM) yang berhak menerima penyaluran program raskin. Berikutnya adalah permasalahan kesadaran masyarakat akan hak raskin yang seharusnya benar-benar diperoleh oleh Rumah Tangga Miskin semakin tidak terkontrol (Panggayuh, 2014).

Selain masih adanya kelemahan pada ketepatan pada indikator “enam tepat” implementasi program raskin, juga masih ditemukan adanya kebocoran penyaluran raskin. Studi TNP2K (2012) mencoba untuk mengestimasi kebocoran Raskin pada tahun 2012. Dengan membandingkan jumlah total Raskin yang diterima oleh masyarakat yang diestimasi dari data Susenas 2012 dengan data pagu Raskin 2012, studi ini memperkirakan bahwa kebocoran Raskin pada tahun 2012 adalah sekitar 15-18 persen. Kebocoran Raskin pada tahun 2012 ini ekuivalen dengan kerugian pemerintah antara Rp2,5 hingga Rp3,1 triliun.

Meskipun masih terdapat adanya kelemahan dalam implementasi program raskin, tetapi bahwa program Raskin dinikmati oleh sebagian besar rumah tangga miskin maka program ini dapat diklasifikasikan sebagai salah satu program bantuan sosial yang paling *pro-poor*. Hal ini diperkuat oleh *analisis average benefit incidence* menggunakan data Susenas tahun 2012. Berdasarkan analisis tersebut, pengeluaran pemerintah untuk Raskin sebagian besar masih dinikmati

oleh masyarakat berpenghasilan rendah (SMERU, 2012). *Benefit Incidence Analysis* (BIA) merupakan alat analisis yang fokus terhadap hubungan antara total belanja publik atas kesejahteraan masyarakat yaitu kepada siapa pemerintah memberikan manfaat layanan-layanan masyarakat yang bertujuan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat atau rumah tangga sasaran.

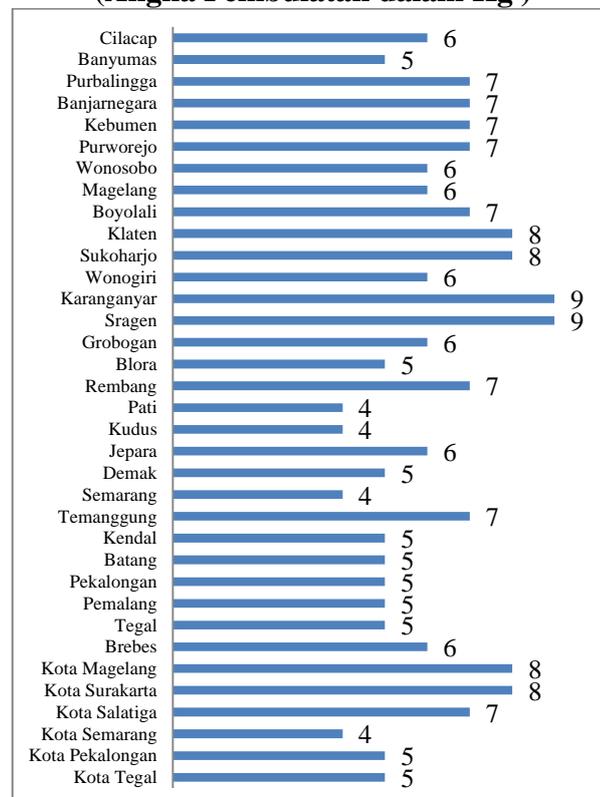
Menurut Susenas (2012) dalam TNP2K (2014), jumlah raskin yang diterima RTS-PM pada tahun 2012 yaitu sebanyak 4-9 kg dengan rata-rata 6 kg/bulan atau jauh di bawah pagu yang ditetapkan pemerintah yaitu 15 kg/bulan. Dilihat pada distribusinya di tiap Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, Kota Semarang termasuk wilayah yang membagikan raskin dalam jumlah rendah kepada RTS-PM yaitu dengan rata-rata 4 kg/bulan (Gambar 1.7).

Menurut hasil susenas (2012) dalam TNP2K uang yang dibayarkan oleh RTS-PM untuk menebus raskin di Jawa Tengah juga tidak sesuai dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Rata-rata harga raskin di Jawa Tengah adalah Rp 1.931/kg atau di atas harga ketetapan pemerintah sebesar Rp 1.600/kg. Kota Semarang menempati urutan kedua paling mahal setelah Kabupaten Pemalang. Harga pembelian raskin oleh RTS-PM di Kota Semarang sebesar Rp 2.143 (Gambar 1.8).

Terkait dengan pelaksanaan Program Raskin di Kota Semarang, pagu alokasi beras yang ditetapkan untuk Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Kota Semarang tahun 2015, berdasarkan data BPS hasil pendataan tahun 2011 (PPLS-11), adalah sebanyak 42.477 RTS. Dengan demikian kuota Raskin Kota Semarang untuk tahun 2015 adalah sebanyak 7.645.860 kg.

Kebijakan Program Raskin Nasional tersebut telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Semarang dengan disalurkan sebanyak 637.155 kg beras/bulan kepada 42.477 Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Namun demikian bukan berarti Pemerintah Kota Semarang telah berhasil meringankan beban RTS serta mengamankan ketahanan pangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Semarang. Hal ini karena ada RTM (Rumah Tangga Miskin) baru yang belum terdaftar sebagai RTS (Rumah Tangga Sasaran). Berdasarkan data Rumah Tangga Miskin Kota Semarang (Bappeda Kota Semarang tahun 2013) terdapat 128.647 KK.

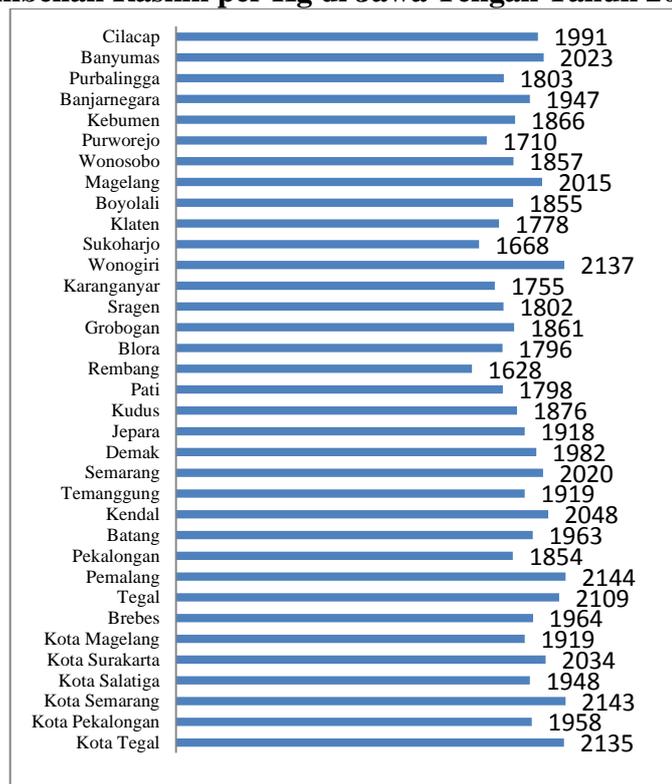
Gambar 1.7
Jumlah Pembelian Raskin RTS-PM Tahun 2012
(Angka Pembulatan dalam Kg)



Sumber: Susenas (2012) dalam TNP2K (2014)

Kesenjangan data RTS dari Bappeda Kota Semarang dan BPS Kota Semarang tersebut memunculkan permasalahan baru dalam pelaksanaan Program Raskin yaitu banyaknya Rumah Tangga Miskin yang tidak mendapatkan beras subsidi. Dampaknya adalah salah satu indikator keberhasilan program yaitu Tepat Sasaran belum terpenuhi, karena pada praktiknya Raskin dibagi rata. Bahkan ada sebagian RTS yang seharusnya berhak atas 15 kg/bulan hanya menerima kurang dari 5 kg/bulan karena harus berbagi dengan Rumah Tangga Miskin lain yang tidak terdaftar sebagai RTS Raskin versi PPLS-11.

Gambar 1.8
Harga Pembelian Raskin per Kg di Jawa Tengah Tahun 2012 (Rp/Kg)



Sumber: Susenas (2012) dalam TNP2K (2014)

Selain adanya ketidaktepatan jumlah (dibawah jumlah yang ditetapkan pemerintah 15 kg/bulan) dan ketidaktepatan harga (diatas harga yang ditetapkan

pemerintah Rp 1.600/kg), permasalahan lain dalam pembagian Raskin adalah ketidaktepatan waktu pembagian sebagaimana temuan penelitian Panjaya dan Santoso (2011) khususnya di Kecamatan Pedurungan Kidul. Hasil tersebut selaras dengan hasil penelitian Wicaksono et al (2011) yang menemukan adanya masalah penyaluran raskin di Kota Semarang diantaranya ketidaktepatan sasaran, ketidaktepatan jumlah, ketidaktepatan harga, ketidaktepatan kualitas, ketidaktepatan waktu, dan ketidaktepatan administrasi.

Guna menyikapi hal tersebut, perlu menyusun strategi penanggulangan kemiskinan. Sebagaimana amanat Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang, disebutkan bahwa pemberian bantuan pangan dapat diberikan paling sedikit 4 (empat) kali dalam 1 (satu) tahun. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Semarang dipandang perlu menyalurkan bantuan beras bersubsidi bagi RTM yang tidak mendapatkan Raskin dari Pemerintah Pusat. Untuk itu perlu dilakukan kajian kelayakan implementasi program Raskin Daerah (Raskinda) di Kota Semarang.

Sebelum merumuskan masalah dan memulai penelitian dilakukan pra survey terlebih dahulu. Kecamatan Tembalang dipilih sebagai Studi Lokasi Penelitian karena Kecamatan Tembalang tahun 2015 berada pada urutan 3 besar jumlah penduduk dan keluarga miskin terbanyak di kecamatan-kecamatan yang ada di Kota Semarang. Jumlah penduduk dan Keluarga Miskin Berdasarkan hasil Prasurvey yang dilakukan di Kecamatan Tembalang Kota Semarang adalah sebanyak 35.537 jiwa/ 10.817 KK, angka itu merupakan ketiga tertinggi setelah Semarang Barat dan Semarang Utara.

Setelah memilih Kecamatan Tembalang sebagai Studi Lokasi Penelitian. Maka untuk menentukan sampel dilihat dari Data Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM). Berdasarkan data PPLS 2011, RTS-PM Program Raskin di Kecamatan Tembalang pada tahun 2015 adalah 4.072 KK. Dari 12 Kelurahan yang ada di Kecamatan Tembalang, Ada beberapa kelurahan yang menerima manfaat Program Raskin secara dominan. Kelurahan yang mendapat manfaat Program Raskin terbanyak adalah Kelurahan Tandang dengan 1.162 KK , Kelurahan Rowosari dengan 726 KK dan Kelurahan Sendangguwo dengan 680 KK. Dikarenakan Kelurahan Tandang dan Rowosari memiliki jumlah RTS-PM terbanyak maka dijadikanlah 2 kelurahan tersebut sebagai lokasi sampel penelitian.

Prasurvey dilakukan di 2 kelurahan yang menjadi lokasi penelitian. Prasurvey dilakukan dengan mewawancarai Petugas Kelurahan yang mengurus Program Raskin dan 10 responden. Setelah dilakukan Prasurvey, ditemukan beberapa hasil terkait penyaluran Program Raskin dan manfaatnya bagi Penerima.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil prasurvey ditemukan beberapa permasalahan terutama terkait permasalahan penyaluran dan pola pembagian manfaat Raskin. Berdasarkan narasumber dari kelurahan Tandang dan Rowosari, pembagian Raskin dilakukan secara merata. Jika dilihat pada Pedoman Umum (PEDUM) Raskin tahun 2015 yaitu penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS/bulan. Pembagian secara merata menandakan adanya ketidaksesuaian pola pembagian manfaat yang seharusnya.

Selain itu, Pada gambar 1.7 dan 1.8 juga terdapat permasalahan dalam penyaluran raskin di Kota Semarang, yaitu dalam hal jumlah raskin yang diterima dan harga tebusnya. Untuk Kota Semarang Jumlah rata-rata raskin yang diterima adalah 4 kg dengan harga tebus Rp 2.020 /kg. Permasalahan ketepatan jumlah dan ketepatan harga yang diperkuat temuan penelitian Wicaksono *et al* (2011) bahwa terdapat ketidaktepatan sasaran, ketidaktepatan jumlah, ketidaktepatan harga, ketidaktepatan kualitas, ketidaktepatan waktu, dan ketidaktepatan administrasi dalam penyaluran Raskin di Kota Semarang.

Pada dasarnya Program Raskin ditujukan untuk mengurangi beban konsumsi masyarakat sehingga pendapatan masyarakat miskin dapat tersalurkan atau digunakan untuk biaya konsumsi kebutuhan lainnya. Sehingga dengan hal itu, dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat miskin dan pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Oleh karena itu penelitian tentang kinerja program raskin tidak cukup hanya dilakukan dengan mengukur “enam tepat” sebagaimana yang banyak dilakukan peneliti terdahulu. Dengan melihat tujuan utama program raskin maka perlu adanya evaluasi untuk mengukur manfaat program raskin bagi masyarakat miskin. Salah satu alat analisis yang dapat digunakan untuk menganalisis manfaat suatu program pengeluaran pemerintah adalah *Benefit Incidence Analysis* (BIA).

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam penelitian ini dapat ditarik beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana pola penerimaan dan penyaluran dana Program Raskin pada masyarakat miskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang ?

2. Bagaimana peran serta Pemerintah, masyarakat, dan lembaga-lembaga terkait dalam proses Program Raskin pada masyarakat miskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang ?
3. Apakah program Raskin untuk masyarakat miskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang merupakan suatu kebijakan yang progresif ?

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Memetakan pola pembagian manfaat dari dana Program Raskin pada masyarakat miskin yang ada di Kecamatan Tembalang Kota Semarang
2. Menganalisis peran serta pemerintah, masyarakat, dan lembaga-lembaga yang terkait dalam menjalankan Program Raskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang .
3. Menganalisis progresivitas dari Program Raskin pada masyarakat miskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

Adapun kegunaan dari penelitian ini, antara lain adalah :

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat untuk lebih memahami karakter masyarakat miskin selaku penerima bantuan raskin, sehingga bantuan yang diberikan dapat mencapai sasaran dengan baik.
2. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi pembaca pada umumnya dan bagi mahasiswa pada khususnya .
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi peneliti-peneliti lain yang akan melakukan penelitian yang sejenis.

1.4 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika Bab yang terdiri dari Pendahuluan, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Hasil dan analisis, Serta Penutup. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang dari masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan pada penelitian ini.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang uraian teori-teori yang dikumpulkan dari berbagai sumber tertulis yang dipakai sebagai bahan acuan dalam melakukan penelitian mengenai pembagian manfaat Program raskin pada Rumah tangga Miskin di Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Pada bab ini juga terdapat beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan referensi penelitian ini, serta kerangka pemikiran.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisikan deskripsi tentang bagaimana penelitian ini akan dilaksanakan secara operasional yang menguraikan variabel penelitian, definisi operasional , penentuan sample penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis (BIA)*.

Bab IV : Hasil dan Analisis

Bab ini berisi tentang deksripsi objek penelitian, hasil kuisisioner, analisis data dan pembahasan yang menjelaskan estimasi serta interpretasi hasil penelitian.

Bab V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan keterbatasan dalam penelitian ini, serta saran-saran yang direkomendasikan kepada pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan tema penelitian ini.