

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Program Raskin (Beras Tidak mampu) merupakan bentuk beras yang diperuntukkan subsidi pangan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah. Dimana program raskin ini diberikan sebagai cara dari pemerintah didalam meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga. Pengukuran berhasilnya Program Raskin dapat diukur atas indikator 6T, dimana yang dimaksud adalah: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi (TNP2K, 2015). Dimana cara ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Program ini juga bertujuan dalam peningkatan akses pangan keluarga yakni dengan melakukan penjualan beras tidak mampu kepada keluarga yang termasuk didalam parameter penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

Subsidi program Raskin ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras (Kadir, 2014). Untuk itu di dalam, program raskin didalam penelitian ini bertujuan dalam membantu kelompok tidak mampu dan rentan tidak mampu sehingga mendapatkan cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala. Efektivitas Raskin sebagai perlindungan sosial dan penanggulangan

ketidak mampuan sangat bergantung pada kecukupan nilai transfer pendapatan dan ketepatan sasaran kepada kelompok tidak mampu dan rentan.

Ada beberapa hal mendasar yang menjadi parameter penentu rumah tangga yang menjadi tolak ukur penerima beras tidak mampu, atau juga disebut Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin, adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Ketidak mampuan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra RI

PPLS 2012 dimana sewaktu metode ini juga menyediakan beras raskin sekitar 17,5 juta RTS-PM dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia (kelompok tidak mampu dan rentan tidak mampu). Dimana perbandingannya untuk tahun 2013, Program ini menyediakan beras bersubsidi kepada 15,5 juta RTS-PM. Dan sewaktu RTS-PM Program Raskin nasional ditahun 2014 adalah sebanyak 15,5 juta rumah tangga (tidak mengalami perubahan dari tahun 2013), yaitu rumah tangga yang menerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai penanda kepesertaannya, atau Surat Keterangan Rumah Tangga Tidak mampu (SKRTM) untuk rumah tangga pengganti hasil musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel). Sehingga kalkulasi RTS-PM Program Raskin 2014 sekitar 25 persen masyarakat dengan peringkat kesejahteraan terendah secara nasional, yang mencakup rumah tangga tidak mampu dan hampir tidak mampu. Salah satu daerah yang mendapat bantuan program bantuan Raskin ini adalah Daerah Sumatera Utara.

Apabila dilihat perkembangan jumlah masyarakat dan persentase masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara antara tahun 2010-2014 terlihat bahwa jumlah masyarakat dan persentase masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara terus mengalami penurunan. Kondisi ini terlihat sama dengan jumlah masyarakat dan persentase masyarakat tidak mampu di Indonesia yang juga mengalami penurunan dari tahun 2010-2014. Namun pada tahun 2015, jumlah masyarakat dan persentase masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara mengalami peningkatan. Jumlah masyarakat tidak mampu meningkat menjadi 1.508,14 ribu jiwa dari 360,60 ribu jiwa pada tahun 2014. Secara persentase, jumlah masyarakat tidak mampu terhadap total jumlah masyarakat Daerah Sumatera Utara juga mengalami peningkatan dari 9,85 % menjadi 10,53 %. Artinya masalah ketidak mampuan selalu membelenggu Daerah Sumatera Utara (lihat Tabel 1.1).

Tabel 1.1 : Perkembangan Jumlah Masyarakat Tidak mampu dan Persentase Masyarakat Tidak mampu di Sumatera Utara dari Tahun 2010 - 2015

Tahun	Jumlah Masyarakat Tidak mampu (Ribu Jiwa)	Persentase Masyarakat Tidak mampu (%)
2010	1.477,1	11,36
2011	1.421,4	10,83
2012	1.400,4	10,41
2013	1.390,8	10,39
2014	1.360,6	9,85
2015	1.508,1	10,53

Sumber : BPS 2010-2015

Apabila dilihat data jumlah masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara menurut kabupaten/kota dari tahun 2010-2015 terlihat bahwa secara rata-rata jumlah masyarakat tidak mampu terbanyak berada pada daerah Kota Medan

sebanyak 205,84 ribu jiwa dari 33 kabupaten/kota yang ada di Daerah Sumatera Utara. Sedangkan jika dilihat menurut kabupaten, jumlah masyarakat tidak mampu terbanyak secara rata-rata dari tahun 2011-2015 berada pada Kabupaten Langkat sebanyak 104,00 ribu jiwa. Kondisi ini dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Dari data-data diatas terlihat bahwa Daerah Sumatera Utara masih terbelenggu oleh jeratan ketidak mampuan. Ketidak mampuan yang mulai meningkat pada

Tabel 1.2 : Perkembangan Jumlah Masyarakat Tidak mampu Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Utara dari Tahun 2010 - 2015

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Masyarakat Tidak mampu (Ribu Jiwa)						Rata-Rata
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
	Kabupaten							
1	N i a s	26,40	25,39	24,99	23,28	22,21	24,53	24,47
2	Mandailing Natal	50,90	49,05	48,38	40,69	39,68	47,79	46,08
3	Tapanuli Selatan	31,50	30,39	29,91	30,77	29,38	31,20	30,53
4	Tapanuli Tengah	52,20	50,21	49,61	52,00	49,86	52,20	51,01
5	Tapanuli Utara	34,90	33,57	33,09	33,75	32,23	33,37	33,49
6	Toba Samosir	17,60	16,93	16,64	16,96	16,51	18,31	17,16
7	Labuhanbatu	44,30	42,61	42,08	38,14	37,35	41,63	41,02
8	A s a h a n	76,30	73,39	72,32	80,54	76,97	85,16	77,45
9	Simalungun	87,70	84,35	83,09	87,72	86,25	92,89	87,00
10	D a i r i	26,90	25,87	25,49	24,00	23,35	25,33	25,16
11	K a r o	38,70	37,22	36,71	36,93	35,36	37,52	37,07
12	Deli Serdang	96,00	92,33	91,19	91,97	90,92	95,65	93,01
13	L a n g k a t	104,80	100,8	99,27	104,31	100,63	114,19	104,00
14	Nias Selatan	60,10	57,8	56,94	56,96	54,46	58,97	57,54
15	Humbang Hasundutan	18,20	17,5	17,25	17,94	17,14	18,04	17,68
16	Pakpak Bharat	5,60	5,39	5,32	4,94	4,72	5,12	5,18
17	Samosir	19,70	18,95	18,48	17,18	16,27	17,64	18,04
18	Serdang Bedagai	62,80	60,5	59,53	56,55	54,48	58,3	58,69
19	Batu Bara	46,00	44,34	43,66	46,86	44,72	50,37	45,99
20	Padang Lawas Utara	25,00	24,04	23,72	25,01	23,86	27,67	24,88
21	Padang Lawas	25,00	24,04	23,64	21,23	20,34	22,38	22,77
22	Labuhanbatu Selatan	43,40	41,74	41,21	37,33	35,65	36,37	39,28

23	Labuhanbatu Utara	40,90	39,34	38,68	39,09	37,30	39,59	39,15
24	Nias Utara	40,70	39,15	38,51	40,78	38,95	43,74	40,31
25	Nias Barat	25,10	24,24	23,84	24,88	23,76	25,41	24,54
	Kota							
26	Sibolga	11,70	11,25	11,13	11,08	10,57	11,64	11,23
27	Tanjungbalai	25,20	24,24	23,86	24,20	23,17	25,09	24,29
28	Pematangsiantar	27,50	26,45	26,01	26,61	25,43	25,83	26,31
29	Tebing Tinggi	18,90	18,27	18,02	17,98	17,20	18,80	18,20
30	Medan	212,30	204,19	201,06	209,69	200,32	207,5	205,84
31	Binjai	18,00	17,41	17,16	17,48	16,72	18,60	17,56
32	Padangsidempuan	20,30	19,52	19,24	18,44	17,65	18,36	18,92
33	Gunungsitoli	42,50	40,97	40,4	41,10	37,20	34,47	39,44

Sumber : BPS 2010-2015

akhir-akhir ini membuat Daerah Sumatera Utara membutuhkan bantuan dari pemerintah untuk bisa keluar dari jeratan ketidak mampuan. Salah satu bantuan yang dirasakan cukup berarti oleh masyarakat tidak mampu yang ada di Daerah Sumatera Utara adalah adanya subsidi Beras Tidak mampu (raskin) untuk masyarakat tidak mampu oleh pemerintah.

Tabel 1.3 : Nilai Pagu Beras untuk Rumah Tangga Tidak mampu Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Utara Tahun 2015-2016

No	Kabupaten/Kota	2015 (Rp)	2016 (Rp)	Rata-Rata (Rp)
	Kabupaten			
1	Nias	3.803.040	1.746.720	2.774.880
2	Mandailing Natal	6.398.640	5.374.080	5.886.360
3	Tapanuli Selatan	4.779.000	3.594.420	4.186.710
4	Tapanuli Tengah	6.060.240	3.871.260	4.965.750
5	Tapanuli Utara	3.536.100	3.187.620	3.361.860
6	Toba Samosir	2.770.740	1.666.980	2.218.860
7	Labuhanbatu	3.673.980	3.478.140	3.576.060
8	Asahan	5.814.540	8.061.300	6.937.920
9	Simalungun	11.038.680	8.778.240	9.908.460
10	Dairi	4.697.280	3.304.980	4.001.130
11	Karo	5.396.580	3.808.440	4.602.510
12	Deli Serdang	13.896.540	11.933.100	12.914.820
13	Langkat	15.482.160	14.769.360	15.125.760
14	Nias Selatan	6.645.060	5.790.780	6.217.920

15	Humbang Hasundutan	2.639.340	2.254.680	2.447.010
16	Pakpak Bharat	941.040	601.920	771.480
17	Samosir	2.637.360	1.539.900	2.088.630
18	Serdang Bedagai	7.380.360	5.722.740	6.551.550
19	Batu Bara	4.351.320	4.717.440	4.534.380
20	Padang Lawas Utara	2.260.800	2.186.820	2.223.810
21	Padang Lawas	3.242.700	2.241.900	2.742.300
22	Labuhanbatu Selatan	1.202.400	1.971.540	1.586.970
23	Labuhanbatu Utara	3.036.600	3.496.320	3.266.460
24	Nias Utara	3.048.660	2.965.860	3.007.260
25	Nias Barat	1.833.660	1.637.820	1.735.740
	Kota			
26	Sibolga	768.600	882.180	825.390
27	Tanjungbalai	1.826.100	1.996.740	1.911.420
28	Pematangsiantar	2.087.280	2.318.760	2.203.020
29	Tebing Tinggi	804.600	1.338.300	1.071.450
30	Medan	14.244.480	13.159.800	13.702.140
31	Binjai	1.287.540	1.997.280	1.642.410
32	Padangsidempuan	1.585.620	1.474.020	1.529.820
33	Gunungsitoli	1.734.300	2.450.160	2.092.230

Sumber : BPS 2010-2015

Didalam Tabel 1.3 kita dapat melihat pagu beras atau banyak bantuan subsidi raskin kepada masyarakat tidak mampu yang ada di Daerah Sumatera Utara pada tahun 2015 dan 2016. Pada tabel tersebut terlihat bahwa kabupaten/kota yang menerima subsidi raskin terbesar secara rata-rata dari tahun 2015 dan 2016 adalah Kabupaten Langkat dengan nilai Rp 15.125.760 setahun. Sedangkan daerah administratif kota yang menerima subsidi raskin terbesar secara rata-rata adalah Kota Medan sebesar Rp 13.702.140 setahun. Disamping itu, kedua daerah ini merupakan daerah yang mempunyai masyarakat tidak mampu paling tertinggi diantara 33 daerah kabupaten/kota lainnya yang ada di Sumatera Utara. Wajar saja daerah ini penerima subsidi raskin terbanyak secara rata-rata dalam dua tahun terakhir. Artinya peranan subsidi raskin sangat diperlukan oleh

masyarakat tidak mampu yang ada di Daerah Sumatera Utara. Semakin banyak jumlah masyarakat tidak mampu semakin tinggi subsidi raskin yang dibutuhkan.

Namun, apabila diperhatikan kondisi kesejahteraan masyarakat Sumatera Utara sesungguhnya terhadap keberadaan program Raskin ini terlihat kurang meyakinkan. Keberadaan program Raskin ini seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu ciri peningkatan kesejahteraan itu adalah meningkatnya pengeluaran atau konsumsi masyarakat baik terhadap makanan maupun terhadap non makanan. Tabel 1.6 menunjukkan persentase rata-rata pengeluaran perkapita sebulan makanan dan bukan makanan dari tahun 2013-2016 di Daerah Sumatera Utara.

Dari Tabel 1.4 terlihat bahwa pengeluaran perkapita masyarakat Sumatera Utara untuk makanan dan bukan makanan baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan mempunyai kecenderungan yang menurun. Pada tahun 2013 persentase rata-rata pengeluaran perkapita masyarakat Sumatera Utara mencapai 55,38 % sedangkan pada tahun 2016 turun menjadi 55,31 %. Sedangkan persentase rata-rata pengeluaran perkapita masyarakat Sumatera Utara untuk bukan makanan pada tahun 2013 sebesar 44,62 % dan meningkat pada tahun 2016 sebesar 44,69 %. Akan tetapi jika diperhatikan terdapat gerak naik turun terhadap persentase bukan makanan ini. Jadi dari data ini dapat ditulis sebuah intisari bahwa Program Raskin yang sudah berjalan ini diduga belum efektif dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat Sumatera Utara. Kondisi ini terlihat dari indikator kesejahteraan masyarakat dalam bentuk pengeluaran konsumsi

terhadap makanan dan bukan makanan yang bergerak naik turun dari tahun ke tahun.

Tabel 1.4 : Persentase Rata-Rata Pengeluaran Perkapita Sebulan Makanan dan Bukan Makanan Daerah Perkotaan/Perdesaan di Daerah Sumatera Utara dari Tahun 2013-2016

Tahun	Makanan (%)	Bukan Makanan (%)
2013	55.38	44.62
2014	57.05	42.95
2015	53.48	46.52
2016	55.31	44.69

Sumber : BPS 2013-2016

Beberapa kajian terdahulu masih terbatas tentang bagaimana pengaruh dan dampak subsidi raskin terhadap pengeluaran konsumsi dan kesejahteraan masyarakat keluarga tidak mampu. Beberapa penelitian terdahulu tersebut diantaranya Sasongko (2007), Panggayuh (2014), Anas (2009), Rasyid (2012), Bungkaes dkk (2013), dan Munthe (2009). Penelitian tersebut hanya mengkaji pengaruh serta dampak raskin terhadap pengeluaran konsumsi dan kesejahteraan secara terpisah. Ada sebagian penelitian hanya melihat pengaruh dan dampak raskin terhadap konsumsi dan sebagian lagi melihat pengaruh dan dampak raskin terhadap kesejahteraan. Disamping itu, indikator yang diukur juga relatif sedikit sehingga tidak menggambarkan bagaimana kondisi sesungguhnya. Oleh sebab itu, penulis mengembangkan penelitian raskin ini dengan melihat pengaruh dan dampak raskin terhadap konsumsi dan kesejahteraan masyarakat secara sekaligus dengan indikator-indikator dan pemodelan analisis yang lebih lengkap.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas terlihat bahwa fenomena ketidak mampuan masih membelenggu Daerah Sumatera Utara. Walaupun secara trend angka ketidak mampuan di Daerah Sumatera Utara mengalami peningkatan, akan tetapi dalam dua tahun terakhir angka ketidak mampuan tersebut mengalami peningkatan. Salah satu solusi mengatasi ketidak mampuan ini dari pemerintah adalah program bantuan berupa subsidi dalam bentuk subsidi raskin. Subsidi raskin diharapkan dapat membantu beban bagi masyarakat tidak mampu yang ada di Daerah Sumatera Utara. Dengan adanya subsidi ini tentunya masyarakat tidak mampu diharapkan akan dapat meningkatkan konsumsinya sehingga pada nantinya akan berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan. Sebab salah satu cirri peningkatan kesejahteraan adalah peningkatan konsumsi. Untuk itu, penelitian ini mengajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh subsidi beras terhadap pengeluaran konsumsi keluarga masyarakat di Daerah Sumatera Utara?
2. Seberapa besar subsidi raskin terhadap kesejahteraan keluarga masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara?
3. Seberapa besar pengaruh subsidi raskin terhadap kesejahteraan keluarga keluarga masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara melalui pengeluaran konsumsi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengaruh subsidi raskin terhadap pengeluaran konsumsi keluarga masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara.
2. Pengaruh subsidi raskin terhadap kesejahteraan keluarga masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara.
3. Pengaruh subsidi raskin terhadap kesejahteraan keluarga masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara melalui pengeluaran konsumsi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara akademik, sebagai wadah bagi penulis untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis dalam rangka meninjau efektivitas program raskin terhadap perubahan pola konsumsi dan kesejahteraan masyarakat tidak mampu di Daerah Sumatera Utara..
2. Secara metodologis, dapat memberikan gambaran tentang penggunaan metode analisis Structural Equation Model (SEM) dalam menjelaskan pengaruh subsidi raskin terhadap pola konsumsi dan kesejahteraan masyarakat tidak mampu di Sumatera Utara dengan beberapa indikator yang jauh lebih lengkap dari penelitian-penelitian sebelumnya.
3. Secara kebijakan, dapat diimplementasikan oleh Pemerintah Pusat khususnya bagi Tim Nasional Penanggulangan Ketidak mampuan (TNP2K) sebagai bahan pertimbangan untuk membuat kebijakan dalam program pengurangan ketidak mampuan. Penelitian ini diharapkan berguna dalam memberikan informasi serta menjadi bahan masukan untuk

merumuskan kebijakan mengenai fenomena ketidak mampuan dimasa yang akan datang.

4. Bagi peneliti selanjutnya, sebagai sarana untuk mengembangkan model penelitian yang terkait dengan masalah ketidak mampuan.

