



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN
DI KELURAHAN PEGANGSAAN DUA
DAN
KELURAHAN PENJARINGAN
DI JAKARTA UTARA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia**

**MEUTIA LESTARI
NPM : 0606011772**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN EKONOMI PERENCANAAN KOTA DAN DAERAH
JAKARTA
JANUARI 2010**

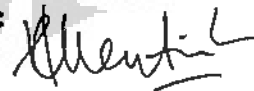
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Meutia Lestari

NPM : 0606011772

Tanda Tangan :



Tanggal : 15 Januari 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : **Meutia Lestari**
NPM : **0606011772**
Program Studi : **Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik**
Judul Tesis : **Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin di
Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penja-
ringan di Jakarta Utara**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : **Dr. Ir. Riyanto**

Penguji : **Iman Rozani, SE., M.Soc.Sc.**

Penguji : **Darlis Rabai, SE., MA.**

Ditetapkan di: Jakarta

Tanggal : 15 Januari 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas limpahan berkah, rahmat dan hidayah-NYA penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi pada Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dengan judul tesis **"Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan di Jakarta Utara"**.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Dr. Ir. Riyanto selaku pembimbing tesis yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan pada penulisan tesis ini serta kepada Bapak Iman Rozani, M.Soc.Sc. dan Bapak Darlis Rabai, SE., MA. selaku Ketua Penguji dan Penguji dalam sidang tesis yang banyak memberikan masukan bagi penulis. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh pengajar dan staf akademik yang telah memberikan pelayanan terbaiknya selama penulis menuntut ilmu pada Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh sebab itu saran dan kritik sangat diharapkan guna penyempurnaan tesis ini.

Di atas semuanya, rasa terima kasih dan penghargaan penulis persembahkan kepada Ibunda tercinta dan anak-anak penulis, Ilham dan Ogi, yang tanpa lelah mendukung penulis dengan doa dan semangatnya. Kepada Am, Yudy, Lia, Saldi dan teman-teman lain yang selalu memberikan dukungan dan bantuan, semoga Allah SWT membalas kebaikan semuanya dengan pahala yang berlipat ganda. Amin.

Jakarta, 15 Januari 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Meutia Lestari
NPM : 0606011772
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Fakultas : Ekonomi
Jenis Karya : Tesis

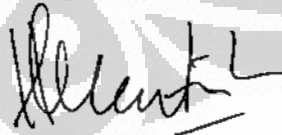
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan di Jakarta Utara

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Januari 2010
Yang menyatakan,



Meutia Lestari

ABSTRAK

Nama : Meutia Lestari
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan di Jakarta Utara

Krisis ekonomi yang terjadi sejak 1998 telah menimbulkan dampak yang begitu luas dan berkepanjangan. Salah satu dampak dari krisis tersebut adalah daya beli rumah tangga miskin yang semakin menurun sehingga kualitas pangan yang dikonsumsi juga menurun. Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin atau lebih dikenal dengan Program Raskin adalah sebuah program yang dicanangkan oleh pemerintah dan ditujukan untuk membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kecukupan kebutuhan pangan. Diduga efektivitas program ini sangat rendah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas pelaksanaan Program Raskin dengan menggunakan kriteria enam tepat, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas dan tepat administrasi. Dengan menggunakan studi kasus di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan, penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Raskin belum efektif memenuhi kriteria enam tepat, terutama karena tidak tepat jumlah, tepat harga dan tepat kualitas.

Kata kunci :
Program Raskin, efektivitas

ABSTRACT

Name : Meutia Lestari
Program : Magister of Planning and Public Policy
Title : Analysis of The Effectiveness of Raskin Program in Kelurahan Pegangsaan Dua and Kelurahan Penjaringan in North Jakarta

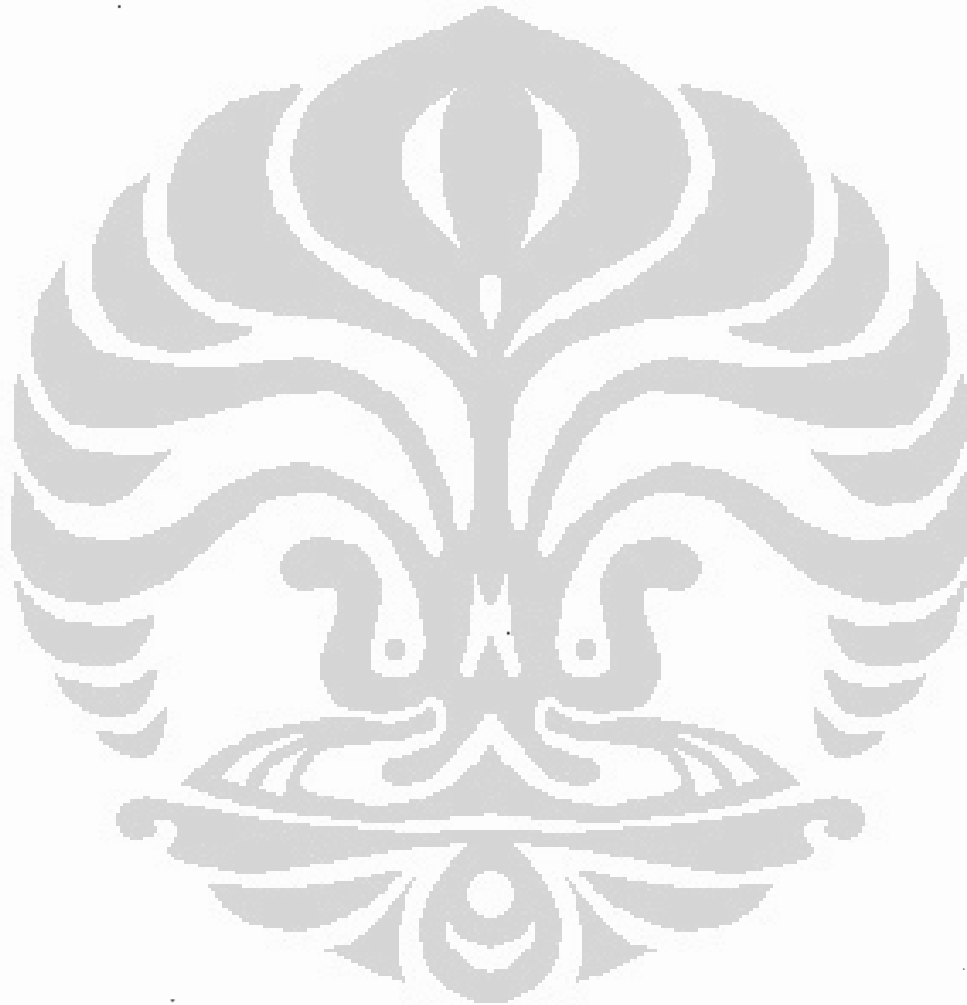
The economic crisis which was occurred in 1998 had brought wide and long-lasting impacts. One of them is the decrease of purchasing power among the poor so that they have lack of ability in fulfilling appropriate food for their families. The Rice For Poor Households Program (Raskin Program) is a government program which goal is to provide a lifeline of subsidized rice to poor households to assist them meet their basic food consumption requirement. This program is suspected to have low effectiveness in achieving its goals, like the precision of beneficiaries, amount, price, time, quality and administration. By doing case study about Raskin Program in in Kelurahan Pegangsaan Dua and Kelurahan Penjaringan, the research shows that Raskin Program in the two areas had low effectiveness because they could not meet the requirements of the precision criterias.

Keywords:
Raskin Program, effectiveness

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	4
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Manfaat Penelitian	5
1.5. Metodologi	5
1.6. Kerangka Berpikir	6
1.7. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian	6
1.8. Sistematika Penulisan	7
2. TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1. Definisi dan Kriteria Rumah Tangga Miskin	8
2.2. Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)	12
2.3. Beberapa Hasil Penelitian Sebelumnya	15
2.4. Program Serupa di Negara Lain	18
3. METODOLOGI PENELITIAN	21
3.1. Lokasi dan Waktu	21
3.2. Data dan Sumber Data	21
3.3. Metode Analisis Data	22
4. HASIL DAN PEMBAHASAN	25
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	25
4.1.1. Gambaran Umum Kota Jakarta Utara	25
4.1.1.1. Kecamatan Kelapa Gading	27
4.1.1.2. Kelurahan Pegangsaan Dua	28
4.1.1.3. Kecamatan Penjaringan	29
4.1.1.4. Kelurahan Penjaringan	30
4.2. Karakteristik Responden Penerima Manfaat	31
4.2.1. Umur Responden	31
4.2.2. Pendidikan Terakhir	31
4.2.3. Jenis Pekerjaan	32
4.2.4. Besarnya Penghasilan	33
4.2.5. Ukuran Keluarga	33
4.2.6. Keberadaan Anak Yang Masih Sekolah	34
4.2.7. Anggota Keluarga Yang Bekerja	34
4.2.8. Status dan Kondisi Tempat Tinggal	35
4.2.9. Frekuensi Makan dan Konsumsi Protein	38

4.2.10. Variasi dan Pembelian Pakaian	39
4.3. Pelaksanaan Program Raskin	40
4.3.1. Pendistribusian Raskin Ke Titik Distribusi	40
4.3.2. Pendistribusian Raskin Ke Penerima Manfaat	41
4.3.2.1. Kelurahan Pegangsaan Dua	42
4.3.2.2. Kelurahan Penjaringan	43
5. KESIMPULAN DAN SARAN	44
5.1. Kesimpulan	44
5.2. Saran	45
DAFTAR REFERENSI	46

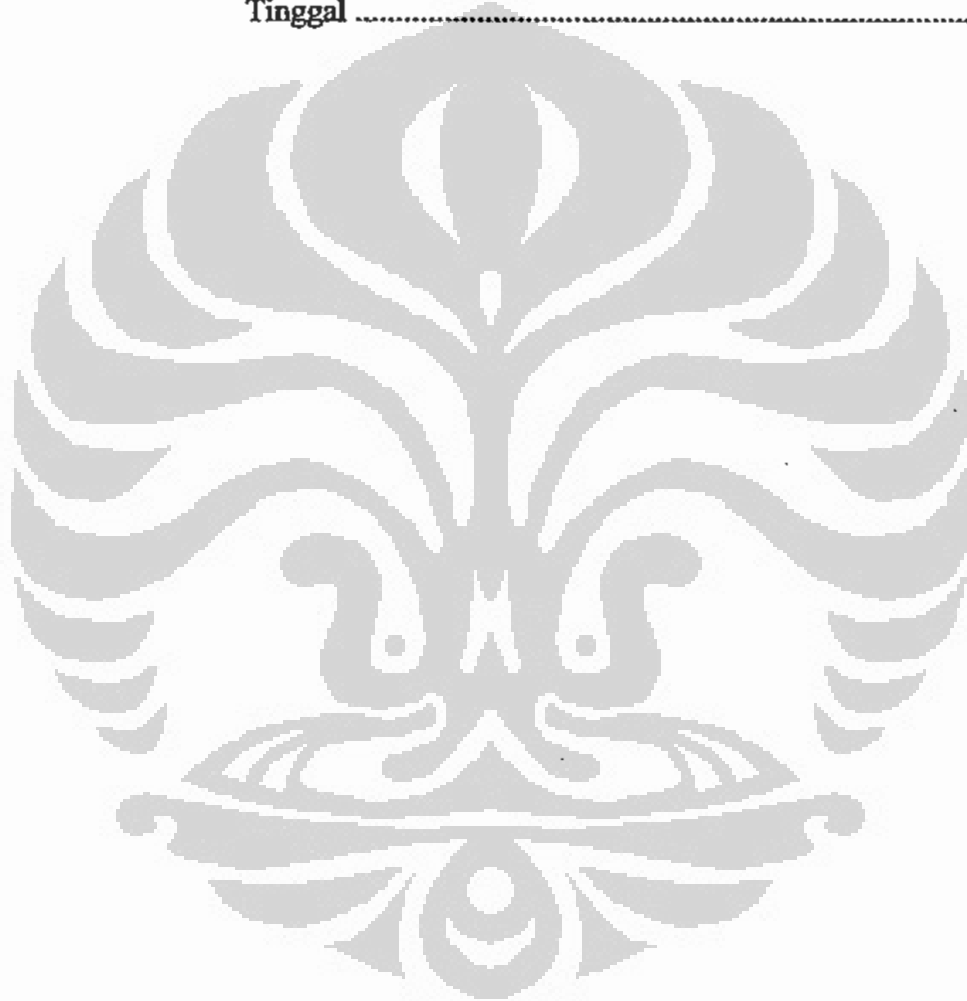


DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Volume Beras dan Jumlah Keluarga Sasaran Program Raskin	2
Tabel 4.1.	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Jakarta Utara Tahun 2004-2007	26
Tabel 4.2.	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Kelapa Gading Tahun 2007	27
Tabel 4.3.	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Penjaringan Tahun 2007	29
Tabel 4.4.	Distribusi Responden Menurut Kelompok Umur	31
Tabel 4.5.	Distribusi Responden Menurut Pendidikan Terakhir	32
Tabel 4.6.	Distribusi Responden Menurut Jenis Pekerjaan	32
Tabel 4.7.	Distribusi Responden Menurut Besarnya Penghasilan Per Bulan	33
Tabel 4.8.	Rata-rata Ukuran Keluarga Responden	34
Tabel 4.9.	Distribusi Responden Yang Menyekolahkan Anak	34
Tabel 4.10.	Distribusi Responden Menurut Keberadaan Anggota Keluarga Yang Bekerja Selain Kepala Keluarga	35
Tabel 4.11.	Distribusi Responden Menurut Jumlah Makan Dalam Sehari dan Konsumsi Protein	39
Tabel 4.12.	Distribusi Responden Menurut Variasi dan Pembelian Pakaian	40
Tabel 4.13.	Jumlah KK dan Jumlah Beras Program Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan Tahun 2005-2008	40
Tabel 4.14.	Distribusi Responden Menurut Penerimaan Raskin	41
Tabel 4.15.	Distribusi Responden di Kelurahan Pegangsaan Dua Menurut Jumlah Raskin Yang Ditebus	42

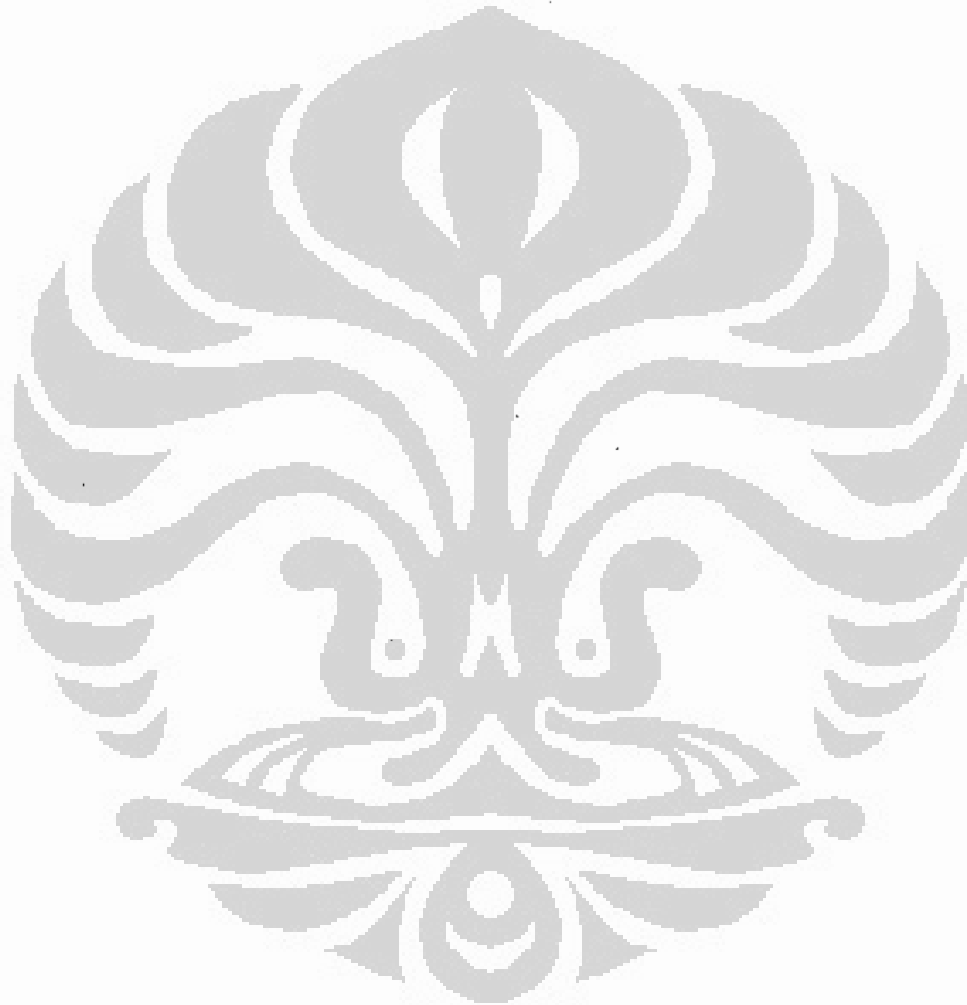
DAFTAR GAMBAR

Grafik 4.1.	Distribusi Responden Menurut Status Kepemilikan Tempat Tinggal di Kelurahan Pegangsaan Dua	36
Grafik 4.2.	Distribusi Responden Menurut Status Kepemilikan Tempat Tinggal di Kelurahan Penjaringan	36
Grafik 4.3.	Distribusi Responden Menurut Luas Tempat Tinggal	37
Grafik 4.4.	Distribusi Responden Menurut Jenis Lantai Tempat Tinggal	37
Grafik 4.5.	Distribusi Responden Menurut Jenis Dinding Tempat Tinggal	38



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Jumlah Rumah Tangga Sasaran dan Alokasi Raskin di Wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara Tahun 2009	48
Lampiran 2	Peta Jakarta Utara	49
Lampiran 3	Daftar Pertanyaan Untuk Responden	50
Lampiran 4	Gambar Kondisi Tempat Tinggal Responden	53



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Krisis Ekonomi yang terjadi sejak 1998 telah menimbulkan dampak yang begitu luas dan berkepanjangan. Mundurnya kegiatan perekonomian menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin dan angka pengangguran sehingga daya beli masyarakat semakin menurun. Banyak keluarga yang tidak mempunyai sumber pemasukan lagi, sehingga kualitas pangan yang dapat dikonsumsi menurun, anak putus sekolah dan tidak sanggup lagi untuk berobat ke PUSKESMAS ataupun rumah sakit. Kenyataan tersebut membawa dampak yang demikian buruk bagi kehidupan negara dan masyarakat. Bahkan upaya penanggulangan melalui berbagai program makro nampaknya belum juga mampu memperlihatkan hasil yang menggembirakan.

Buruknya daya beli membuat pemenuhan kebutuhan pangan menjadi perjuangan yang paling mendasar bagi masyarakat miskin. Konsumsi pangan tidak mencukupi untuk menopang kehidupan yang normal sehingga akan dapat menyebabkan kematian apabila berlangsung dalam waktu yang lama. Masyarakat miskin di Indonesia mempunyai masalah kekurangan gizi makro yaitu kekurangan energi dan protein yang disebabkan oleh kurangnya konsumsi pangan yang mengandung energi dan protein dari berbagai sumber karbohidrat pada bahan pangan pokok seperti beras dan umbi-umbian serta sumber protein hewani maupun nabati.

Guna mengatasi masalah tersebut, sejak tahun 1998 Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan suatu kebijakan yang memihak kaum miskin (*pro poor policy*) yang kemudian dikenal luas dengan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin atau Program Raskin. Program Raskin pada dasarnya merupakan kelanjutan dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang pada bulan Juli 1998 diluncurkan di bawah Program Jaring Pengaman Sosial. Pada tahun 2002 Pemerintah mengganti nama OPK menjadi Raskin agar lebih mencerminkan sifat program, yaitu sebagai bagian dari program perlindungan sosial bagi rumah tangga miskin (RTM), tidak lagi sebagai program darurat penanggulangan dampak krisis ekonomi (Smeru, 2008).

Program Raskin merupakan program yang bersifat lintas bidang/sector yang melibatkan instansi terkait yaitu Kantor Menko Perekonomian, Kantor Menko Kesra, Depdagri, Perum BULOG, BAPPENAS, BKKBN dan instansi lainnya. Pendistribusiannya mencakup seluruh propinsi di Indonesia di kurang lebih 400 kabupaten dan lebih dari 30.000 titik distribusi (Pedum Raskin, 2009).

Menurut Dewan Ketahanan Pangan (2008) besarnya volume beras yang didistribusikan dalam program Raskin cenderung menurun pada periode 2002-2007, namun dari segi realisasi penyaluran dan ketepatan sasaran terhadap RTM telah terjadi peningkatan kinerja selama dua tahun terakhir. Secara volume, beras yang didistribusikan dalam program Raskin memang cukup besar, namun belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan sesuai norma sebanyak 20 kg per bulan dan belum menjangkau seluruh RTM. Sampai saat ini persentase keluarga miskin yang dapat dijangkau sekitar 70-88 persen sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1.1. Volume Beras dan Jumlah Keluarga Sasaran Program Raskin

Tahun	Jumlah RTM (ribu KK)	Rencana Distribusi		Realisasi Distribusi		Persentase thd RTM	
		Beras (ton)	RTM (ribu KK)	Beras (ton)	RTM (ribu KK)	Rencana	Realisasi
2002	15.135,6	2.349.600	9.029,6	2.235.137	12.333,9	59,66	81,49
2003	15.746,8	2.057.438	8.574,9	2.023.864	11.832,9	54,45	75,14
2004	15.820,5	2.061.793	8.590,8	2.059.707	11.546,0	54,30	72,98
2005	15.790,0	1.992.000	8.300,0	1.991.131	11.207,9	52,56	70,98
2006	15.503,3	1.624.500	10.830,0	1.284.586	12.706,5	69,86	87,62
2007	19.100,9	1.736.007	15.781,8	1.731.805	16.736,4	82,62	87,62

Sumber : Perum BULOG, 2008

Keluarga miskin yang berhak menerima Raskin ditetapkan sesuai dengan kriteria miskin dari Badan Pusat Statistik (BPS). Menurut Pedoman Raskin 2009 Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Raskin adalah RTM hasil pendataan BPS tahun 2008 di desa/kelurahan yang berhak menerima Raskin dan terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau Lurah sebagai hasil musyawarah desa/kelurahan dan disahkan oleh Camat. Setiap penerima manfaat berhak membeli beras bersubsidi sebanyak 15 kg/KK/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600,- per kg di tempat penyerahan yang disepakati.

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam penyaluran raskin adalah volume beras yang disalurkan tidak mencukupi kebutuhan sesuai norma sebesar 15 kg/KK/bulan. Pada umumnya kendala tersebut diselesaikan di tingkat masyarakat melalui musyawarah desa, namun demikian sebagai akibatnya beras yang dibagikan kepada tiap RTM jumlahnya kurang dari 15 kg. Survei evaluasi yang dilaksanakan oleh 35 perguruan tinggi pada tahun 2003 menemukan bahwa rata-rata penerimaan beras Raskin adalah 13,3 kg/KK/bulan. Terlepas dari adanya kelemahan dalam penentuan penerima manfaat, Program Raskin dinilai telah memberikan kontribusi dalam mengurangi tingkat kemiskinan dengan beberapa alasan, yaitu: (1) Program Raskin telah mempersempit celah kemiskinan (*poverty gap*) sekitar 20%; (2) tingkat konsumsi kalori keluarga miskin penerima Raskin lebih tinggi antara 17-50 kkal/per hari dibandingkan mereka yang tidak memperoleh Raskin; (3) memberikan stimulasi tidak langsung terhadap permintaan agregat karena adanya efek pengganda (*multiplier effect*) dari transfer pendapatan yang meningkatkan daya beli penerima Raskin (Tabor dan Sawit, 2005).

Permasalahan lain yang timbul menurut hasil penelitian Smeru (2007) adalah masih terjadi kekurangefektifan dalam pelaksanaan Program Raskin apabila dikaitkan dengan indikator 6 tepat untuk mengukur keberhasilan Program Raskin, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas dan tepat administrasi. Indikasinya terlihat dari kurangnya sosialisasi dan transparansi, kurang tepatnya target penerima manfaat, harga, jumlah dan frekuensi penerimaan beras, tingginya biaya pengelolaan program, belum optimalnya pelaksanaan monitoring dan kurang berfungsinya mekanisme pengaduan. Selain itu permasalahan pelaksanaan program ini banyak terjadi di titik distribusi hingga rumah tangga penerima manfaat. Beberapa kasus terkait pelaksanaan program, antara lain :

1. Jumlah penerima manfaat yang melebihi daftar penerima manfaat yang sudah ditetapkan di kecamatan;
2. Frekuensi pendistribusian tidak sepanjang tahun yang disebabkan oleh : (a) pagu alokasi yang tidak mencukupi jumlah penerima manfaat; (b) kesulitan transportasi untuk mencapai titik distribusi atau lokasi RTM; (c) masalah

administrasi dan pembayaran; dan/atau (d) kondisi lokal seperti pembagian berdasarkan masa panen dan paceklik;

3. Perbedaan harga Raskin dibandingkan dengan ketentuan dalam Pedum Raskin. Hal ini kadang terjadi sebab petugas pelaksana di lapangan membebaskan ongkos angkut dari titik distribusi ke lokasi RTM kepada penerima manfaat;
4. Di beberapa lokasi ditemukan penolakan Raskin karena kualitas beras yang kurang baik.

DKI Jakarta merupakan salah satu propinsi yang juga melaksanakan Program Raskin. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi DKI Jakarta bahwa pada bulan Maret 2009 jumlah keluarga miskin di DKI Jakarta adalah sebanyak 180.660 kepala keluarga (KK), dari jumlah sebelumnya sekitar 160.472 KK pada tahun 2008. Dari jumlah keluarga miskin tersebut, terbanyak terdapat di Jakarta Utara dengan jumlah keluarga miskin 54.827 KK, selanjutnya di Jakarta Timur 50.856 KK, Jakarta Barat 37.194 KK, Jakarta Pusat 26.531 KK, Jakarta Selatan 10.061 KK, dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sebanyak 651 KK.

Berbagai laporan penelitian maupun liputan berita di media massa belum banyak yang mengangkat permasalahan pelaksanaan Raskin di DKI Jakarta, khususnya di Jakarta Utara yang paling banyak RTM-nya. Apabila dikaitkan dengan karakteristik masyarakat miskin di Jakarta Utara, tentu terdapat perbedaan dibandingkan dengan masyarakat miskin di pedesaan. Oleh sebab itu, untuk mengetahui sejauh mana Program Raskin ini dirasakan manfaatnya oleh masyarakat miskin di Jakarta Utara maka perlu dilakukan penelitian mengenai Program Raskin dari sudut pandang penerima manfaat.

1.2. PERUMUSAN MASALAH

Fenomena yang terjadi di lapangan mengisyaratkan Program Raskin belum sepenuhnya dapat dirasakan manfaatnya oleh penerima manfaat. Diduga ada perbedaan antara persyaratan dan aturan pelaksanaan program yang sifatnya seragam dengan kondisi sosial ekonomi dan perilaku kebutuhan beras penerima manfaat.

Sehubungan dengan hal tersebut, perumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana karakteristik penerima manfaat Program Raskin di Jakarta Utara khususnya di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan Program Raskin di Jakarta Utara khususnya di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui karakteristik penerima manfaat Program Raskin di Jakarta Utara khususnya di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan.
2. Mengetahui efektivitas pelaksanaan Program Raskin di Jakarta Utara khususnya di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan .

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan masukan kepada instansi pelaksana Program Raskin di Jakarta Utara untuk dapat melaksanakan program ini lebih baik lagi terutama yang menyangkut kepuasan penerima manfaat.
2. Memberikan masukan bagi penentu kebijakan khususnya yang berhubungan dengan program bantuan untuk masyarakat miskin.

1.5. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif memusatkan perhatian pada fenomena yang terjadi saat ini. Penelitian ini mencoba untuk membuat deskripsi fenomena yang diselidiki dengan cara melukiskan dan mengklasifikasikan fakta atau karakteristik fenomena tersebut secara faktual dan cermat (Mahardika, 2005).

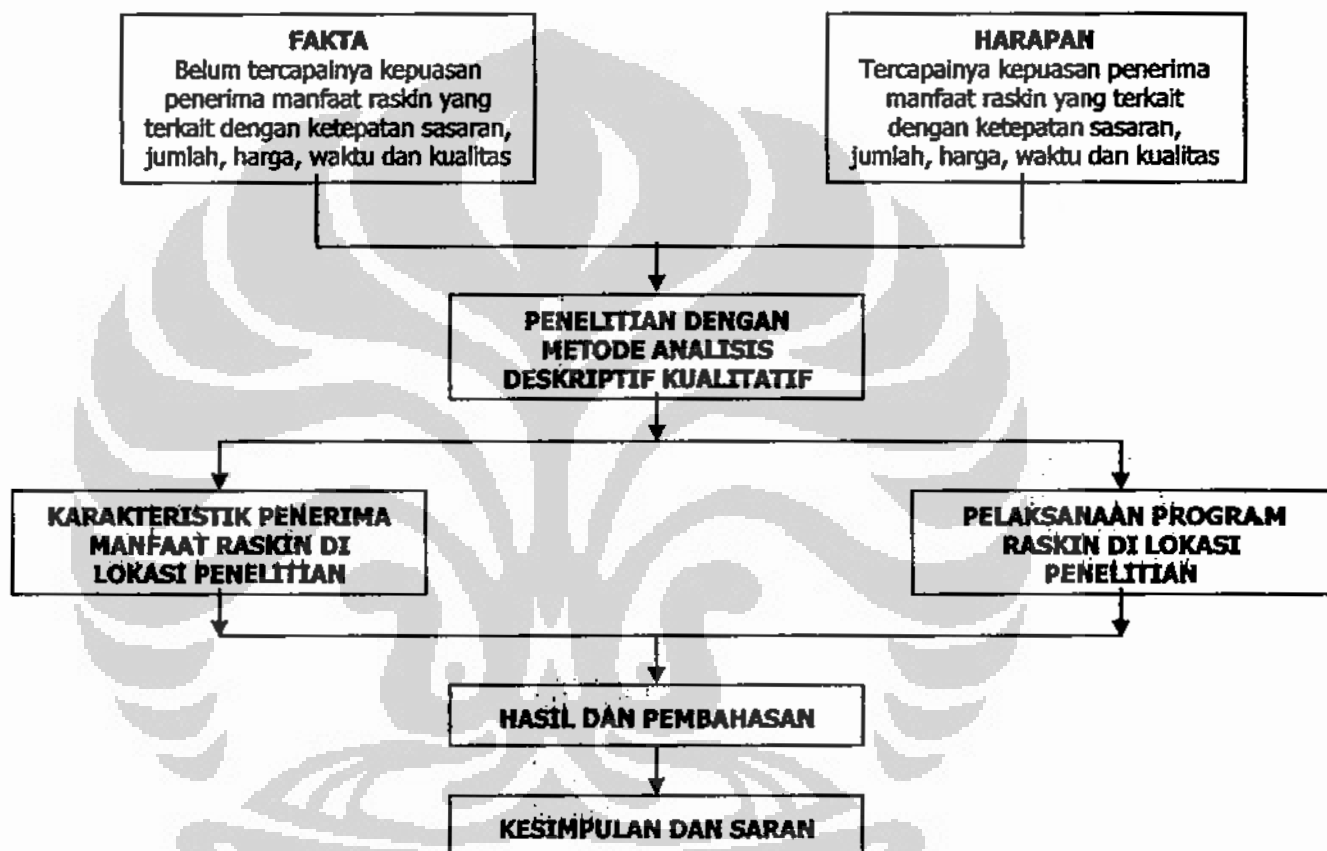
Data yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Data primer, didapat antara lain dari penerima manfaat raskin yang dipilih secara acak menurut daerah tempat tinggalnya atau disebut *area sampling* (Mustafa, 2000) dengan mengisi kuesioner dan pelaksana program di lokasi

penelitian dengan cara observasi dan wawancara. Jumlah penerima manfaat raskin yang dijadikan responden adalah sebanyak 100 orang.

2. Data sekunder merupakan data pendukung yang diperoleh dari instansi terkait maupun laporan penelitian yang didapat dari studi kepustakaan.

1.6. KERANGKA BERPIKIR



1.7. RUANG LINGKUP DAN BATASAN PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah kota Jakarta Utara. Pemilihan lokasi ini didasari alasan bahwa Jakarta Utara merupakan wilayah kota yang paling banyak jumlah penerima manfaat raskinnya di Propinsi DKI Jakarta. Kemudian dipilih 2 (dua) kecamatan dengan jarak terdekat dan terjauh dari kantor Perum BULOG Divre DKI Jakarta yang merupakan pusat penyaluran beras raskin di

DKI Jakarta, yaitu Kecamatan Kelapa Gading dan Kecamatan Penjaringan. Dari 2 (dua) kecamatan tersebut dipilih masing-masing 1 (satu) kelurahan yang jumlah penerima manfaat raskinnya paling banyak. Untuk Kecamatan Kelapa Gading dipilih Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kecamatan Penjaringan dipilih Kelurahan Penjaringan.

1.8. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi, kerangka berpikir serta ruang lingkup dan batasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

berisi kajian literatur tentang konsep kemiskinan, kriteria penerima manfaat raskin, mekanisme pelaksanaan Program Raskin dan indikator keberhasilannya, beberapa penelitian terdahulu tentang Program Raskin serta program serupa di negara lain.

BAB III : METODOLOGI

berisi uraian tentang metode yang digunakan dalam penelitian meliputi jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, lokasi dan waktu penelitian serta analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

berisi uraian tentang hasil penelitian dan pembahasannya.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. DEFINISI DAN KRITERIA RUMAH TANGGA MISKIN

Kemiskinan bisa diartikan sebagai situasi yang serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Dengan demikian mengentaskan penduduk miskin itu perlu bantuan pihak luar dari si miskin itu sendiri. Orang miskin bukanlah orang yang tidak memiliki apapun, melainkan orang memiliki sesuatu namun sedikit.

Suparlan dalam Handayani (2000) menyebutkan bahwa kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas (2003) menjelaskan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Pendapat lain diungkapkan oleh Setyawan (2001) yang menyatakan bahwa kemiskinan adalah adanya gap atau jurang antara nilai-nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai-nilai tersebut secara layak. Sedangkan menurut Chambers dalam Handayani (2000), ada lima ketidakberuntungan yang melingkari kehidupan orang atau keluarga miskin, yaitu :

1. kemiskinan (*poverty*).
2. fisik yang lemah (*physical weakness*).
3. kerentanan (*vulnerability*).
4. keterisolasian (*isolation*)
5. ketidakberdayaan (*powerlessness*).

Kelima hal tersebut merupakan kondisi nyata yang ada pada masyarakat miskin di kebanyakan negara berkembang.

Kemiskinan menurut Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional atau BKKBN (2003) adalah suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan yang dimiliki dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental maupun fisiknya untuk memenuhi kebutuhannya. Miskin atau kurang sejahtera dalam pengertian Pembangunan Keluarga Sejahtera diidentikkan dengan kondisi keluarga sebagai berikut :

1. Pra Sejahtera, adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan spiritual, pangan, sandang, papan, kesehatan dan keluarga berencana. Secara operasional mereka tampak dalam ketidakmampuan untuk memenuhi salah satu indikator sebagai berikut :
 - a. menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya;
 - b. makan minimal 2 kali per hari;
 - c. memiliki pakaian lebih dari 1 pasang;
 - d. sebagian besar lantai rumahnya bukan dari tanah;
 - e. jika sakit dibawa ke tempat sarana kesehatan.
3. Keluarga Sejahtera I, adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis seperti kebutuhan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan transportasi. Secara operasional mereka tidak mampu memenuhi salah satu indikator sebagai berikut :
 - a. menjalankan ibadah secara teratur;
 - b. minimal seminggu sekali makan daging/ikan/telur;
 - c. minimal memiliki baju baru sekali dalam setahun;
 - d. luas lantai rumah rata-rata 8 m² per anggota keluarga;
 - e. tidak ada anggota keluarga berusia 10-60 tahun yang buta huruf latin;
 - f. semua anak berusia 7-15 tahun bersekolah;
 - g. salah satu anggota keluarga memiliki penghasilan tetap;
 - h. dalam 3 bulan terakhir tidak sakit dan masih dapat melaksanakan fungsi fisiknya dengan baik.

Keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu :

1. Karena alasan ekonomi/keluarga miskin, artinya keluarga yang menurut kemampuan ekonominya lemah dan miskin. Keluarga semacam ini

mempunyai sifat yang sama dengan indikator yang dikembangkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bappenas, yaitu keluarga yang secara ekonomis memang miskin atau sangat miskin dan belum bisa menyediakan keperluan pokoknya dengan baik.

2. Karena alasan non ekonomi, artinya keluarga yang kemiskinannya bukan pada harta/uang atau kemampuan untuk mendukung ekonomi keluarganya tetapi miskin kepeduliannya untuk mengubah hidupnya menjadi lebih sejahtera misalnya dalam hal partisipasi pembangunan dan kesehatan dengan membiarkan rumahnya masih berlantai tanah padahal sebenarnya sudah mampu untuk memplester lantai rumahnya atau kalau ada anak yang sakit tidak dibawa atau diperiksakan ke puskesmas.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan keluarga masuk dalam kategori Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I, yaitu :

1. Faktor internal, yang meliputi : (a) kesakitan; (b) kebodohan; (c) ketidaktahuan; (d) ketidaktrampilan; (e) keteringgalan teknologi; dan (f) tidak memiliki modal.
2. Faktor eksternal, yang meliputi :
 - a. struktur sosial ekonomi yang menghambat peluang untuk berusaha dan meningkatkan pendapatan;
 - b. nilai-nilai dan unsur-unsur budaya yang kurang mendukung upaya peningkatan kualitas keluarga;
 - c. kurangnya akses untuk dapat memanfaatkan fasilitas pembangunan.

BPS (2006) menetapkan batas garis kemiskinan berdasarkan data konsumsi dan pengeluaran komoditas pangan dan non pangan serta besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dengan menggunakan patokan 2.100 kalori per hari. Komoditas pangan terpilih terdiri dari 52 macam, sedangkan komoditas non pangan terdiri dari 27 jenis untuk kota dan 26 jenis untuk desa. Garis kemiskinan yang telah ditetapkan BPS dari tahun ke tahun mengalami perubahan. Seperti menurut *Indonesian Nutrition Network (INN)* tahun 2003 adalah Rp. 96.956 untuk perkotaan dan Rp. 72.780 untuk pedesaan. Kemudian Menteri Sosial menyebutkan berdasarkan indikator BPS garis kemiskinan yang diterapkannya adalah keluarga yang

memiliki penghasilan di bawah Rp. 150.000 perbulan. Bahkan Bappenas yang juga mengacu pada indikator BPS tahun 2005 menyatakan bahwa batas kemiskinan keluarga adalah yang memiliki penghasilan dibawah Rp. 180.000 per bulan.

Dalam rangka penanggulangan masalah kemiskinan melalui program bantuan langsung tunai (BLT) BPS pun telah menetapkan 14 (empat belas) kriteria keluarga miskin, seperti yang telah disosialisasikan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika (2005), sebagai berikut :

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang;
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan;
3. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester;
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain;
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik;
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan;
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah;
8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu;
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun;
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari;
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik;
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000 per bulan;
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah atau tidak tamat SD atau hanya tamat SD;
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya. Ada satu kriteria tambahan lagi, hanya tidak terdapat dalam leaflet bahan sosialisasi Departemen Komunikasi dan Informatika

tentang kriteria rumah tangga miskin, yaitu rumah tangga yang tidak pernah menerima kredit usaha UKM/KUKM setahun lalu.

Dari kriteria diatas maka BPS menetapkan bahwa penduduk dikatakan sangat miskin apabila konsumsi makanan mencapai 1900 kalori per hari plus kebutuhan dasar non ekonomi, atau setara dengan Rp.120.000,- per orang per bulan. Penduduk dikatakan miskin apabila kemampuan memenuhi konsumsi makanan hanya mencapai antara 1900 sampai 2100 kalori per orang per hari plus kebutuhan dasar non makanan atau setara Rp.150.000,- per orang per bulan. Penduduk dikatakan mendekati atau hampir miskin apabila kemampuan memenuhi konsumsi makanan hanya mencapai 2100 kalori plus kebutuhan dasar non makanan atau setara Rp.175.000,- per orang per bulan.

2.2. PROGRAM BERAS UNTUK RUMAH TANGGA MISKIN (RASKIN)

Salah satu program pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan khususnya bagi masyarakat miskin adalah Program Raskin. Program Raskin adalah program nasional yang bertujuan membantu rumah tangga miskin dalam memenuhi kecukupan kebutuhan pangan dan mengurangi beban finansial melalui penyediaan beras bersubsidi sehingga dapat meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya. Program ini merupakan kelanjutan program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998. Program Raskin beroperasi di semua wilayah tanpa membedakan kondisi kemiskinan wilayah karena RTM tersebar di semua wilayah dari provinsi sampai desa/kelurahan.

Dalam rangka mencapai tujuan Program Raskin tersebut, untuk tahun 2009 ditetapkan bahwa sasaran Program Raskin 2009 adalah 18,5 juta RTS berdasarkan data BPS dan beras bersubsidi yang akan didistribusikan adalah 15 kg per RTS per bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600,- per kg netto di titik penyerahan yang telah disepakati.

Rumah tangga sasaran penerima manfaat Raskin adalah rumah tangga miskin di desa/kelurahan yang berhak menerima Raskin dan terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah

sebagai hasil musyawarah desa/kelurahan dan disahkan oleh Camat. Sampai dengan tahun 2005, sasaran Program Raskin adalah Keluarga Pra Sejahtera (KPS) dan Keluarga Sejahtera I (KS-I) alasan ekonomi berdasarkan data BKKBN. Sejak tahun 2006, sasaran program berubah menjadi rumah tangga miskin (RTM) hasil pendataan BPS melalui PSE-05 (Pendataan Sosial Ekonomi Rumah Tangga 2005).

Program Raskin merupakan program yang melibatkan berbagai instansi pemerintah. Sebagai penanggung jawab di tingkat pusat adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, di tingkat propinsi adalah Gubernur, di tingkat kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota dan di kecamatan adalah Camat. Tim Koordinasi Raskin Pusat terdiri dari unsur-unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, Departemen Pertanian, Kementerian BUMN, BPS, BPKP dan Perum BULOG. Tim Koordinasi Raskin Propinsi dan Kabupaten/Kota terdiri dari unsur-unsur Sekretariat Daerah, Bappeda, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, BPS, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam ketahanan pangan, perwakilan BPKP dan Divre/Subdivre/Kansilog Perum BULOG serta lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. Sedangkan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari unsur-unsur aparat kecamatan, yaitu Camat, Sekretaris Camat dan Kasi Kesejahteraan Sosial, Koordinator Statistik Kecamatan, anggota Satker Raskin Perum BULOG dan pihak terkait lain yang dianggap perlu.

Pelaksanaan Program Raskin diawali dengan penentuan pagu nasional sampai dengan tingkat desa/kelurahan berdasarkan data RTS dari BPS. Penetapan RTS penerima manfaat di desa/kelurahan dilaksanakan berdasarkan kesepakatan hasil musyawarah desa/kelurahan dan rencana pendistribusian Raskin di tingkat desa/kelurahan. Rencana distribusi pada prinsipnya dilaksanakan setiap bulan bulan selama 12 bulan dengan alokasi 15 kg per RTS per bulan. Namun Tim Koordinasi Raskin daerah dalam menyusun rencana distribusi juga mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kondisi obyektif daerah, seperti kondisi geografis, infrastruktur, sarana transportasi dan cuaca;
2. Kebutuhan beras RTS, seperti adanya musim panen dan paceklik serta adanya hari besar keagamaan.

Distribusi beras untuk Program Raskin dilaksanakan oleh Perum BULOG dan pemerintah daerah (pemda). Perum BULOG bertanggung jawab terhadap penyediaan dan penyaluran beras sampai di titik distribusi. Titik distribusi adalah desa atau kelurahan atau tempat lain yang sudah disepakati antara pemerintah kabupaten/kota dengan Divisi Regional/Sub Divisi Regional/Kantor Seksi Logistik Perum BULOG sebagai tempat penyerahan beras untuk keperluan Program Raskin. Sedangkan pemda bertanggung jawab terhadap penyaluran beras dari titik distribusi sampai ke RTS penerima manfaat.

Beras yang didistribusikan untuk Program Raskin adalah beras kualitas baik sesuai standar SNI 4, yaitu kadar beras pecah maksimal 20 persen, derajat kebersihan dari bekatul 95 persen, kadar air 14 persen, dan menir maksimal 2 persen yang tersedia di 1.600 unit gudang yang berkedudukan di kabupaten/ kota di seluruh Indonesia.

Untuk mengukur tingkat keefektifan Program Raskin, dalam Pedoman Umum Raskin 2009 telah ditetapkan indikator kinerja Program Raskin yang harus dicapai dan disebut sebagai 6T, yaitu :

1. **Tepat Sasaran Penerima Manfaat**, artinya Raskin hanya diberikan kepada RTS penerima manfaat hasil musyawarah desa/kelurahan yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat dan diberi identitas seperti kartu Raskin atau lainnya.
2. **Tepat Jumlah**, artinya jumlah Raskin yang merupakan hak RTS penerima manfaat adalah sebanyak 15 kg per RTS per bulan selama 12 bulan.
3. **Tepat Harga**, artinya harga tebus Raskin adalah sebesar Rp. 1.600,- per kg netto di titik distribusi.
4. **Tepat Waktu**, artinya waktu pelaksanaan distribusi Raskin ke RTS penerima manfaat sesuai dengan rencana distribusi.
5. **Tepat Administrasi**, artinya terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.

6. **Tepat Kualitas**, artinya terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan standar kualitas beras Perum BULOG.

2.3. BEBERAPA HASIL PENELITIAN SEBELUMNYA

Berdasarkan hasil penelitian Lembaga Penelitian Smeru (2007) sejumlah dokumen sependapat bahwa Program Raskin bermanfaat bagi rumah tangga penerima karena mampu meringankan beban ekonomi dan membantu memenuhi kebutuhan beras, serta meningkatkan kuantitas dan kualitas konsumsi. Misalnya Universitas Hasanuddin (2006) melaporkan bahwa masyarakat miskin, tokoh masyarakat, dan pemda berpendapat Program Raskin sangat membantu RTM dalam mengurangi beban ekonomi rumah tangga. Menurut Tabor dan Sawit (2006) bantuan pangan mampu memecahkan sebagian dari persoalan gizi keluarga miskin.

Selain manfaat langsung, Raskin juga memberikan manfaat tidak langsung seperti penciptaan lapangan kerja, membantu biaya kesehatan dan pendidikan, serta berkontribusi terhadap stabilisasi harga. LSM Anak Bangsa Peduli (2006) melaporkan adanya narasumber yang berpendapat bahwa Raskin bermanfaat karena menciptakan lapangan pekerjaan (padat karya) bagi pihak lain seperti jasa angkut dan kuli. LP3ES (2000) melaporkan bahwa meskipun kecil, transfer pendapatan dari Program Raskin mampu menghemat uang antara lain untuk biaya kesehatan dan pendidikan. Tabor dan Sawit (2006) menuliskan bahwa Program Raskin dapat menjaga stabilitas harga beras.

Berdasarkan penggalan informasi yang dilakukan Smeru melalui diskusi kelompok, seluruh kelompok menyatakan bahwa Program Raskin bermanfaat bagi rumah tangga miskin. Jumlah dan jenis manfaat Program Raskin yang dikemukakan peserta diskusi kelompok sedikit berbeda antar wilayah. Kelompok di Kabupaten Agam, menyebutkan delapan jenis manfaat, sedangkan di Bojonegoro dan Kolaka menyebutkan empat jenis manfaat. Dari semua jenis manfaat yang dikemukakan berbagai kelompok tersebut, hanya tiga jenis manfaat yang disebutkan di semua lokasi, yakni membantu biaya makan, mengurangi beban ekonomi atau pikiran keluarga dan dapat membantu biaya sekolah. Dengan

adanya Raskin, penerima manfaat dapat mengurangi biaya makan sehingga dapat mengurangi beban ekonomi dan beban pikiran keluarga. Pengurangan biaya makan menciptakan kelebihan pendapatan yang antara lain digunakan untuk membiayai keperluan sekolah, membantu kegiatan sosial, seperti arisan dan memenuhi undangan. Khusus di Sumatera Barat, penerima manfaat juga mengemukakan manfaat lain dari Program Raskin, yaitu menghindari gejolak harga, menimbulkan semangat karena adanya perhatian dari pemerintah terhadap rakyat kecil dan membantu pengentasan kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan oleh Shintawati (2003) tentang Evaluasi Program Raskin ditinjau dari 4 Tepat yaitu Tepat-Orang, Tepat-Waktu, Tepat-Jumlah dan Tepat-Kualitas dihubungkan dengan kriteria penerima manfaat dari BKKBN di Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah, menyimpulkan bahwa :

1. Tepat-Orang

Berdasarkan kriteria BKKBN, bahwa jumlah makan dalam sehari penerima manfaat raskin adalah dua kali sedangkan dari hasil survei diketahui bahwa sebagian besar jumlah makan dalam sehari responden adalah tiga kali yaitu tepatnya sebanyak 89% sedangkan sisanya 11% responden jumlah makan dalam sehari adalah dua kali.

Untuk konsumsi daging/ikan berdasarkan kriteria BKKBN paling kurang sekali seminggu sedangkan hasil survei ditemukan bahwa sebagian besar responden makan daging, ikan atau telur dalam seminggu lebih dari sekali yaitu sebanyak 58% sedangkan sisanya 42% responden paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging, ikan atau telur.

Untuk pemilikan pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan berpergian, hasil survei menemukan bahwa 75% responden memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan berpergian sedangkan sisanya 25% tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan berpergian.

Untuk kriteria setahun terakhir anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru, hasil survei menemukan bahwa sebagian besar responden memiliki satu stel pakaian baru yaitu sebanyak 84% sedangkan sisanya 16% tidak memiliki satu stel pakaian baru dalam setahun.

Untuk kriteria jenis lantai rumah dari responden, hasil survei menemukan bahwa 56% bagian lantai yang terluas adalah dari tanah sedangkan sisanya 44% bagian lantai yang terluas bukan dari tanah (plester).

Untuk kriteria luas lantai rumah dari responden bahwa luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni, hasil survei menemukan bahwa sebagian besar luas lantai rumah responden lebih dari 20 m² untuk tiap penghuni yaitu 55% sedangkan sisanya 23% untuk luas rumah 12 m² < 20 m² dan 22% untuk luas rumah kurang dari 12 m².

2. Tepat-Jumlah

Berdasarkan 100 responden diperoleh dari hasil survei lapangan diketahui jumlah beras yang diberikan kepada penerima manfaat di kedua desa tidak sama. Jumlah beras miskin yang dibagi paling banyak yaitu 4,5 kg untuk 42 KK, 6 kg untuk 40 KK, 10 kg untuk 14 KK dan 25 kg untuk 4 KK. Untuk Desa Kriwen rata-rata responden mendapat 4,5 kg, sedang Desa Transan semua rata-rata 6 kg. Jika ada yang sisa diberi kepada yang paling tidak mampu. Hal ini membuktikan bahwa kebijaksanaan program belum sesuai pelaksanaan-nya dimana menurut kebijakan program raskin yaitu maksimal 20 kg untuk tiap KK penerima manfaat beras raskin. Sedangkan di lapangan diketahui ada yang memperoleh kurang atau lebih dari 20 kg. Dan hal ini terjadi karena yang menentukan jumlah beras untuk masing-masing KK adalah aparat desa, yang kemudian diteruskan ke Kecamatan dan ke Kabupaten untuk dimintakan realisasi tetapi jumlah yang diminta di kedua desa tersebut tidak sesuai dengan realisasinya dimana beras yang turun tidak mencukupi sehingga kebijaksanaan desalah yang menentukan jumlah beras supaya merata dan adil bagi penerima manfaat di kedua desa tersebut oleh karena itu tiap-tiap desa memiliki kebijaksanaan tersendiri.

3. Tepat - Waktu

Berdasarkan survei lapangan diketahui bahwa waktu pembagian beras di kedua Desa Transan dan Kriwen di Kabupaten Sukoharjo tidak ada masalah atau sudah sesuai dengan kebijaksanaan dimana beras miskin rutin didistribusikan tiap bulannya. Untuk desa Transan penerima manfaat mengambil beras miskin melalui Ketua RT dengan membawa kartu yang

sudah dibagikan Ketua RT kepada penerima manfaat sedang desa Kriwen langsung mengambil dari desa dengan membawa kartu yang sudah dibagikan aparat desa.

4. Tepat - Kualitas

Berdasarkan dari hasil penelitian bahwa kualitas beras untuk keluarga miskin sudah sesuai dengan kebijaksanaan yaitu beras IR, tetapi kedua desa penelitian tersebut pernah memperoleh beras sudah tak layak untuk dikonsumsi. Alasan pihak Divre Perum BULOG, karena beras tersebut sudah disimpan terlalu lama di gudang sehingga beras yang diambil dan dibagikan ke penerima manfaat termasuk beras yang sudah disimpan bersama dengan beras baru, sehingga sewaktu beras yang baru sudah habis, maka yang diambil dan yang didistribusikan adalah beras yang sudah lama disimpan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB (2007) di beberapa kabupaten di Jawa Barat, dapat disimpulkan bahwa bagi masyarakat miskin yang hidupnya serba kekurangan, sebesar apapun bantuan pemerintah melalui Program Raskin sangat berguna untuk meringankan himpitan ekonomi yang membebani. Namun bantuan tersebut belum dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat yang menjadi kelompok target program tersebut. Selain jumlahnya beras yang diterima tidak sesuai jumlahnya dengan jumlah normatif yang telah ditetapkan pemerintah yaitu 10 kg per RTM per bulan, harga tebus Raskin yang dibayarkan juga jauh diatas harga tebus normatif yang ditetapkan pemerintah.

Setidaknya ada lima faktor yang menyebabkan hal ini terjadi. Pertama, masalah proses seleksi calon penerima manfaat. Kedua, masalah pendistribusian kuota Raskin. Ketiga, masalah penetapan harga penebusan Raskin. Keempat, masalah kesadaran masyarakat atas hak terhadap Raskin. Dan kelima adalah masalah kuota normatif Raskin per RTM per bulan yang terbatas dan semakin menurun.

2.4. PROGRAM SERUPA DI NEGARA LAIN

Di Amerika Serikat, untuk membantu masyarakat miskin yang berpenghasilan sangat rendah dan yang tidak mempunyai pekerjaan sama sekali

pemerintah menjalankan program bantuan makanan tambahan (*Supplemental Nutrition Assistance Program/SNAP*) yang pada awalnya lebih dikenal dengan program kupon makanan (*Food Stamp Program*). Program ini dikelola oleh Departemen Pertanian Amerika Serikat dan dilaksanakan oleh masing-masing negara bagian (Wikipedia, 2009).

Tujuan dari program ini adalah membantu rumah tangga dengan pendapatan sangat rendah agar dapat mengkonsumsi bahan pangan yang cukup, baik kualitas maupun kuantitasnya. Program ini berjalan dengan asumsi bahwa rumah tangga dengan pendapatan yang terbatas akan mengurangi pengeluaran untuk pangan sehingga akan kekurangan pangan secara kualitas maupun kuantitas atau mengurangi pengeluaran kebutuhan lain untuk mempertahankan tingkat konsumsi pangannya.

Saat ini manfaat dari program ini didistribusikan dengan menggunakan kartu magnetik. Tetapi sebelumnya digunakan kupon yang bernilai 1, 5 dan 10 dollar AS. Kupon ini dapat digunakan untuk membeli paket bahan makanan yang pada saat itu sama sekali tidak mengindahkan nilai-nilai nutrisi, seperti minuman dan makanan ringan. Pada akhir tahun 1990, sistem kupon diganti dengan menggunakan kartu debit khusus yang dikenal dengan nama *Electronic Benefit Transfer* (EBT). Penggunaan sistem EBT ini lalu diikuti dengan perubahan nama program dari *Food Stamp Program* menjadi SNAP sejak tanggal 18 Januari 2008. Saat ini program ini tidak hanya membantu masyarakat untuk dapat membeli bahan pangan dengan harga yang lebih murah saja, tetapi juga memberikan penyuluhan kepada masyarakat agar dapat memanfaatkan bantuan ini untuk meningkatkan kualitas pangan yang dibelinya.

Jumlah penduduk Amerika Serikat yang menerima *food stamp* mencapai 35 juta orang pada tahun 2009, angka paling tinggi sejak program ini diluncurkan pertama kali pada tahun 1962, dengan rata-rata manfaat yang diterima sebesar 133,12 dollar AS per orang per bulan. Pada akhir November 2009, satu dari delapan penduduk Amerika Serikat dan satu dari empat anak-anak menggunakan *food stamp* ini.

Penerima manfaat harus memenuhi kriteria yang ditetapkan pemerintah Amerika Serikat untuk mendapatkan manfaat tersebut. Kriteria yang ditetapkan

didasarkan pada aset yang dimiliki masing-masing penduduk dan pendapatan yang dihasilkan per bulannya. Masyarakat lanjut usia, penyandang cacat tubuh dan para imigran juga mendapat perhatian besar dari pemerintah untuk dapat menerima manfaat dari program ini.

Di India, program bantuan pangan dinamakan *Targeted Public Distribution System (TPDS)*. Melalui program ini, tiap rumah tangga miskin berhak untuk membeli 10 kg bahan pangan dengan harga khusus yang sudah disubsidi oleh pemerintah. Penentuan penerima manfaat dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan estimasi dari Komisi Perencanaan India. Jumlah penerima manfaat program ini meningkat setiap tahunnya seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk (Saxena, 2002).



BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. LOKASI DAN WAKTU

Penelitian dilakukan di dua kecamatan di wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara, yaitu Kecamatan Kelapa Gading dan Kecamatan Penjaringan. Jakarta Utara merupakan wilayah yang terbesar jumlah penerima manfaat Program Raskinnya dibandingkan dengan wilayah lain di Propinsi DKI Jakarta. Sedangkan pemilihan kecamatan didasarkan oleh jarak terdekat dan terjauh dari Kantor Perum BULOG Divre Jakarta sebagai pusat penyaluran Raskin. Pada setiap kecamatan dipilih satu kelurahan yang paling banyak jumlah penerima manfaatnya, yaitu Kelurahan Pegangsaan Dua di Kecamatan Kelapa Gading yang jaraknya sekitar 2 km dari Kantor Perum BULOG Divre Jakarta dan Kelurahan Penjaringan di Kecamatan Penjaringan yang jaraknya sekitar 15 km dari Kantor Perum BULOG Divre Jakarta .

Waktu pelaksanaan penelitian adalah pada bulan Nopember 2009. Sebelumnya telah dilakukan survey pendahuluan dalam rangka pengenalan lapangan. Selain itu dilakukan pula penelaahan dokumen Daftar Penerima Manfaat untuk menentukan responden yang akan didatangi.

3.2. DATA DAN SUMBER DATA

Data yang dihimpun dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

Data primer didapatkan dari responden yang merupakan para penerima manfaat Raskin dan beberapa orang pelaksana lapangan di lokasi penelitian. Jumlah responden untuk setiap kelurahan adalah 50 orang. Jadi jumlah seluruhnya adalah 100 orang. Responden dipilih secara *purposive random sampling*, yaitu pemilihan sekelompok subjek yang akan diteliti yang didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai keterkaitan erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya (Hadi dalam Shintawati, 2003). Responden di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan dipilih dari populasi penerima manfaat Raskin yang ada pada masing-masing kelurahan dan sebelumnya sudah ditentukan bahwa responden adalah

penerima manfaat Raskin yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat. Responden di Kelurahan Pegangsaan Dua dipilih di 6 RW dari 22 RW yang ada. Sedangkan di Kelurahan Penjaringan responden dipilih di 5 RW dari 17 RW yang ada.

Pelaksana lapangan yang diwawancarai adalah Koordinator Raskin Wilayah Jakarta Utara, Kepala Seksi Kesejahteraan Masyarakat dan Koordinator Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan.

Data yang digali dari responden penerima manfaat Raskin didapatkan melalui wawancara dan pengisian kuesioner yang telah disiapkan sebelumnya. Jenis pertanyaan yang ada dalam kuesioner umumnya bersifat terbuka, yaitu pertanyaan yang jawabannya tidak disediakan atau jawabannya harus diformulasikan sendiri oleh responden. Namun agar mendapatkan jawaban yang diharapkan maka pada saat pengisian kuesioner responden diarahkan untuk memberikan jawaban yang tidak melebar. Sedangkan wawancara dengan Koordinator Raskin Wilayah Jakarta Utara, Kepala Seksi Kesejahteraan Masyarakat dan Koordinator Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan dilaksanakan dengan menggunakan pedoman pertanyaan yang sudah ditentukan sebelumnya untuk mendapatkan informasi tentang pelaksanaan Program Raskin di lokasi penelitian tersebut.

Data sekunder dihimpun dari berbagai instansi terkait seperti BPS, jurnal, karya ilmiah, laporan penelitian dan artikel-artikel yang ada di berbagai media. Data sekunder ini memberikan berbagai informasi mengenai Program Raskin seperti jumlah penerima manfaat, jumlah beras yang disalurkan, laporan penelitian dan analisis para ahli ekonomi tentang pelaksanaan Program Raskin serta metodologi yang digunakan dalam penelitian ini.

3.3. METODE ANALISIS DATA

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Menurut Nazir (2003), metode penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Secara harafiah, metode deskriptif adalah metode penelitian untuk

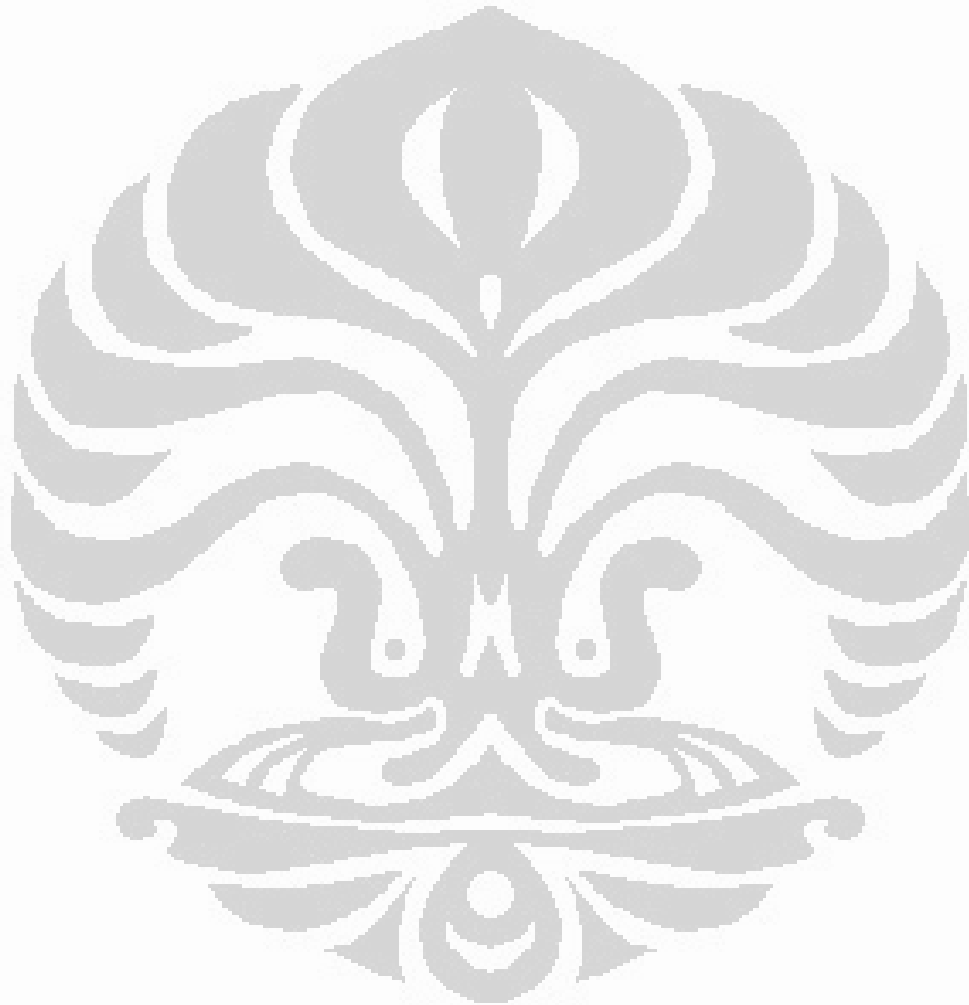
membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian sehingga metode ini tidak hanya mengadakan akumulasi data dasar belaka tetapi juga menerangkan hubungan, menguji hipotesa-hipotesa, membuat prediksi serta mendapatkan makna dari suatu masalah yang akan dipecahkan. Selain itu metode ini juga dilakukan untuk membuat pendeskripsian secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu (Suryabrata, 1998).

Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antarfenomena yang diteliti. Sedangkan penelitian studi kasus adalah penelitian yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail, yang pada umumnya menghasilkan gambaran yang longitudinal, yaitu pengumpulan dan analisis data dalam suatu jangka waktu. Tujuan studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat serta karakteristik yang khas dari kasus dan dijadikan suatu hal yang bersifat umum. Data yang diperoleh kemudian diolah, dianalisis dan diproses lebih lanjut dengan teori yang telah dipelajari.

Menurut Sugiyono (2009) penelitian kualitatif sering disebut penelitian naturalistik karena penelitian dilakukan pada kondisi yang alamiah. Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitiannya lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Generalisasi dalam penelitian kualitatif disebut juga dengan *transferability* yang artinya bahwa hasil penelitian tersebut dapat digunakan di tempat lain apabila tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda dengan tempat asal penelitian.

Dalam penelitian ini, akan dideskripsikan karakteristik penerima manfaat Program Raskin di lokasi penelitian yang kemudian akan dibandingkan dengan kriteria penerima manfaat yang ditetapkan oleh BPS sebagai acuan penentuan rumah tangga penerima manfaat Program Raskin. Selain itu akan digali juga informasi tentang pelaksanaan Program Raskin di lokasi penelitian yang berkaitan dengan indikator keberhasilan Program Raskin sehingga nantinya akan dapat disimpulkan efektivitas pelaksanaannya khususnya di lokasi penelitian. Seluruh

informasi dikumpulkan dengan menggunakan kuesioner yang sudah disiapkan sebelumnya dan wawancara mendalam dengan responden penerima manfaat dan pelaksana lapangan.



BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

4.1.1. Gambaran Umum Kota Jakarta Utara

Wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara mempunyai luas 139,56 km², terdiri dari 6 kecamatan dan 31 kelurahan. Jakarta Utara membentang dari Barat ke Timur sepanjang kurang lebih 35 km, menjorok ke darat antara 4 sampai 10 km. Ketinggian dari permukaan laut antara 0 sampai 2 meter. Di tempat-tempat tertentu bahkan ada yang berada di bawah permukaan laut yang sebagian besar terdiri dari rawa-rawa dan empang air payau. Wilayah Jakarta Utara merupakan daerah pantai yang beriklim panas, dengan suhu rata-rata 28,9⁰C serta curah hujan setiap tahun rata-rata 199,78 mm dengan maksimal curah hujan pada bulan Februari (642,10 mm) dan bulan Desember (601,10 mm). Kelembaban udara rata-rata adalah 73,75 persen yang disapu angin dengan kecepatan sekitar 3,4 knot sepanjang tahun. Kondisi wilayah ini yang merupakan daerah pantai dan tempat bermuaranya 9 sungai dan 2 banjir kanal menyebabkan wilayah ini sangat rawan banjir, baik banjir kiriman maupun banjir karena pasang air laut.

Secara geografis, batas wilayah Jakarta Utara adalah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Jakarta Pusat, Jakarta Timur dan Kabupaten Tangerang
- Sebelah Barat : Jakarta Pusat dan Kabupaten Tangerang
- Sebelah Timur : Jakarta Timur dan Kabupaten Bekasi

Penggunaan tanah daratan di Jakarta Utara seluas 139,56 km² adalah 52,71% untuk perumahan, 15,27% untuk areal industri, 10,37% untuk perkantoran dan pergudangan dan sisanya merupakan lahan pertanian, lahan kosong dan lahan lainnya.

Pada tahun 2007, jumlah penduduk di Jakarta Utara mencapai 1.197.970 jiwa yang terdiri dari 51,12% laki-laki dan 48,88% perempuan dengan kepadatan penduduk Jakarta Utara adalah 8.584 jiwa per km². Sebagian besar penduduk tinggal di Kecamatan Tanjung Priok (26,07%) dan Kecamatan Cilincing (19,99%). Sedangkan Kecamatan Koja merupakan kecamatan yang terpadat

penduduknya dengan kepadatan 17.626 jiwa per km² diikuti oleh Kecamatan Tanjung Priok dengan kepadatan penduduk 12.432 jiwa per km².

Tabel 4.1. Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Jakarta Utara Tahun 2004-2007

Tahun	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
2004	139,56	1.182.749	8.475
2005	139,56	1.173.935	8.412
2006	139,56	1.180.967	8.462
2007	139,56	1.197.970	8.584

Sumber : BPS, 2008 (diolah)

Sarana dan prasarana pendidikan yang tersedia di Jakarta Utara terdiri dari: (a) 432 buah SD dengan 121.155 murid dan 4.957 guru; (b) 182 buah SLTP dengan 55.817 murid dan 4.054 guru; (c) 79 buah SMU dengan 24.555 murid dan 2.356 guru; dan (d) 73 buah sekolah kejuruan berbagai jenis dengan 21.420 murid dan 1.847 guru.

Dalam rangka pelayanan kesehatan kepada masyarakat, di Jakarta Utara terdapat 2 rumah sakit pemerintah, 14 rumah sakit swasta, 49 puskesmas, 3.035 tempat praktek dokter, 24 rumah bersalin dan 211 tempat praktek bidan. Selain itu juga terdapat fasilitas pelayanan kesehatan lainnya seperti balai kesehatan masyarakat, balai pengobatan dan apotik.

Alat transportasi yang tersedia di Jakarta Utara meliputi angkutan laut, darat serta layanan pos. Di Jakarta Utara terdapat 4 (empat) pelabuhan yaitu Pelabuhan Tanjung Priok, Sunda Kelapa, Muara Baru dan Kali Baru. Untuk melayani transportasi darat beroperasi bus, mikrobus, mikrolet dan truk/kontainer. Selain itu terdapat 2 (dua) stasiun kereta, yaitu Stasiun Kampung Bandan yang melayani penumpang dan Stasiun Sungai Lagoa yang melayani lalu lintas barang.

Hasil Survey Industri Tahun 2006 menunjukkan bahwa jumlah industri besar/średang di Jakarta Utara mengalami sedikit peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu sekitar 4,63%. Daerah yang paling banyak industrinya adalah Kecamatan Penjaringan sebesar 45,1%. Sub sektor pakaian jadi mendominasi kegiatan usaha industri yaitu sebesar 31,89%. Hal tersebut diperkirakan terjadi

karena cukup besarnya nilai tambah yang didapat dari usaha ini disamping nilai produktivitas tenaga kerja yang tinggi. Sumber pertumbuhan ekonomi terbesar di Jakarta Utara juga disumbangkan oleh sektor industri yaitu industri pengolahan sebesar 2,79% dari pertumbuhan ekonomi total sebesar 6,36%.

4.1.1.1. Kecamatan Kelapa Gading

Kecamatan Kelapa Gading merupakan salah satu kecamatan di wilayah Jakarta Utara. Sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor : 1251 Tahun 1986 ditetapkan bahwa luas wilayah Kecamatan Kelapa Gading adalah 16,34 km² yang terdiri dari 65 RW dan 683 RT.

Batas-batas wilayah Kecamatan Kelapa Gading adalah :

- Sebelah Utara : Kali Bendungan Batik
- Sebelah Selatan : Jalan Perintis Kemerdekaan
- Sebelah Barat : Jalan Yos Sudarso
- Sebelah Timur : Kali Cakung dan Kali Petukangan

Kecamatan Kelapa Gading terbagi menjadi 3 kelurahan, yaitu Kelurahan Kelapa Gading Barat, Kelurahan Kelapa Gading Timur dan Kelurahan Pegangsaan Dua.

Menurut data BPS tahun 2008, jumlah penduduk Kecamatan Kelapa Gading adalah sebanyak 107.557 jiwa dengan jumlah kepala keluarga (KK) sebanyak 35.518 KK dan kepadatan penduduk 6.582 jiwa per km². Luas wilayah, jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di 3 kelurahan yang berada di wilayah Kecamatan Kelapa Gading dapat dilihat di Tabel 3.2.

Tabel 4.2. Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Kelapa Gading tahun 2007

Kelurahan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
Kelapa Gading Barat	6,50	27,763	4,271
Kelapa Gading Timur	3,55	42,031	11,839
Pegangsaan Dua	6,28	18,946	6,013

Sumber : BPS, 2008 (diolah)

Fasilitas kesehatan yang terdapat di Kecamatan Kelapa Gading pada tahun 2007 adalah 3 rumah sakit, 3 rumah bersalin, 9 poliklinik/balai pengobatan, 8

BKIA dan 4 puskesmas. Sedangkan sarana pendidikan terbagi dua yaitu pendidikan formal dan non formal. Untuk pendidikan formal terdapat 31 taman kanak-kanak, 38 sekolah dasar dan sederajat, 12 SMP dan sederajat, 14 SMU dan sederajat, 4 akademi serta 1 perguruan tinggi. Pendidikan non formal seperti kursus bahasa asing, komputer, menyetik, dan sebagainya seluruhnya berjumlah 28 buah dan mayoritas adalah kursus bahasa asing.

Di Kecamatan Kelapa Gading beroperasi 5 bank pemerintah dan 32 bank swasta. Perekonomian di Kecamatan Kelapa Gading juga didukung oleh kegiatan usaha di bidang industri yang didominasi oleh industri rumah tangga sebesar 62,13%.

4.1.1.2. Kelurahan Pegangsaan Dua

Kelurahan Pegangsaan Dua terletak di Kecamatan Kelapa Gading, Jakarta Utara dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kali Bendungan Batik
- Sebelah Selatan : Jl. Raya Bekasi dan Jl. Perintis Kemerdekaan
- Sebelah Barat : Jl. Bangun Cipta Sarana, Jl. Tarian Raya Timur, Jl. Gading Utara dan Kali Pegangsaan Dua
- Sebelah Timur : Kali Cakung dan Kali Petukangan

Luas wilayah Kelurahan Pegangsaan Dua adalah 6,28 km² yang terdiri dari tanah negara seluas 1,35 km², tanah milik adat seluas 3,26 km² dan lain-lain seluas 1,60 km². Kelurahan ini terbagi menjadi 22 RW dan 228 RT. Sedangkan jumlah penduduk pada tahun 2007 adalah 37.763 jiwa dengan jumlah kepala keluarga (KK) sebanyak 13.615 KK dan kepadatan penduduk sebesar 6.013 jiwa per km².

Jumlah rumah/tempat tinggal penduduk menurut keadaan fisik bangunan di Kelurahan Pegangsaan adalah 1.169 bangunan permanen, 2.960 bangunan semi permanen dan 97 bangunan sementara.

Fasilitas kesehatan yang terdapat di kelurahan Pegangsaan Dua terdiri dari 1 rumah sakit, 1 rumah bersalin, 3 poliklinik/balai pengobatan, 3 BKIA dan 2 puskesmas. Sedangkan sarana pendidikan yang tersedia adalah 14 taman kanak-kanak, 16 sekolah dasar dan sederajat, 6 SMP dan sederajat, 3 SMU dan sederajat

serta 1 akademi. Selain itu di Kelurahan Pegangsaan Dua beroperasi 1 bank pemerintah dan 8 bank swasta.

4.1.1.3. Kecamatan Penjaringan

Kecamatan Penjaringan merupakan salah satu kecamatan di wilayah Jakarta Utara. Sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor : 1251 Tahun 1986 ditetapkan bahwa luas wilayah Kecamatan Penjaringan adalah 35,49 km² yang terdiri dari 65 RW dan 800 RT.

Batas-batas wilayah Kecamatan Penjaringan adalah :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Rel kereta Gunung Sahari Utara dan Jl. Tubagus Angke
- Sebelah Barat : Sungai Berok Pintu Air-Kayu Besar Batas Kelurahan Dadap, Kabupaten Tangerang, Banten
- Sebelah Timur : Kelurahan Ancol

Kecamatan Penjaringan terbagi menjadi 5 kelurahan, yaitu Kelurahan Kamal Muara, Kelurahan Kapuk Muara, Kelurahan Pejagalan, Kelurahan Pluit dan Kelurahan Penjaringan.

Menurut data BPS tahun 2008, jumlah penduduk Kecamatan Penjaringan adalah sebanyak 184.603 jiwa dengan jumlah kepala keluarga (KK) sebanyak 54.829 KK dan kepadatan penduduk 5.202 jiwa per km².

Tabel 4.3. Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Penjaringan Tahun 2007

Kelurahan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
Kamal Muara	10,53	6,417	609
Kapuk Muara	10,05	21,119	2,100
Pejagalan	3,23	56,976	17,630
Pluit	7,71	43,908	5,694
Penjaringan	3,95	56,183	14,208

Sumber : BPS, 2008 (diolah)

Fasilitas kesehatan yang terdapat di Kecamatan Penjaringan pada tahun 2007 adalah 3 rumah sakit, 11 rumah bersalin, 10 poliklinik/balai pengobatan, 11 BKIA dan 7 puskesmas. Sedangkan sarana pendidikan terbagi dua yaitu

pendidikan formal dan non formal. Untuk pendidikan formal terdapat 52 taman kanak-kanak, 86 sekolah dasar dan sederajat, 42 SMP dan sederajat, 26 SMU dan sederajat serta 1 akademi. Pendidikan non formal seperti kursus bahasa asing, komputer, menyetik, dan sebagainya seluruhnya berjumlah 69 buah dan mayoritas adalah kursus elektronik.

Di Kecamatan Penjaringan beroperasi 5 bank pemerintah dan 23 bank swasta. Perekonomian di Kecamatan Penjaringan juga didukung oleh kegiatan usaha di bidang industri. Pada tahun 2007 terdapat 742 buah industri yang terdiri dari industri besar, sedang, kecil dan industri rumah tangga. Sebagian besar adalah industri sedang yang jumlahnya 55,52% dari seluruh industri yang ada di Kecamatan Penjaringan.

4.1.1.4. Kelurahan Penjaringan

Kelurahan Penjaringan terletak di Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Jalan Tol Cengkareng-Pluit, Jl. Bandengan Utara
- Sebelah Barat : Waduk Pluit Sebelah Barat, Jl. Jembatan Tiga
- Sebelah Timur : Kali Opak sepanjang Pelabuhan Sunda Kelapa

Luas wilayah Kelurahan Penjaringan adalah 3,95 km² yang terdiri dari tanah negara seluas 2,20 km², tanah bersertifikat seluas 1,12 km² dan lain-lain seluas 0,63 km². Kelurahan ini terbagi menjadi 17 RW dan 238 RT. Sedangkan jumlah penduduk pada tahun 2007 adalah 56.183 jiwa dengan jumlah kepala keluarga (KK) sebanyak 16.311 KK dan kepadatan penduduk sebesar 14.208 jiwa per km².

Jumlah rumah/tempat tinggal penduduk menurut keadaan fisik bangunan di Kelurahan Penjaringan adalah 7.326 bangunan permanen, 4.451 bangunan semi permanen dan 2.106 bangunan sementara.

Fasilitas kesehatan yang terdapat di Kelurahan Penjaringan terdiri dari 2 rumah sakit, 3 rumah bersalin, 1 poliklinik/balai pengobatan, 3 BKIA dan 1 puskesmas. Sedangkan sarana pendidikan yang tersedia adalah 17 taman kanak-kanak, 26 sekolah dasar dan sederajat, 14 SMP dan sederajat, 7 SMU dan

sederajat serta 1 akademi. Selain itu di Kelurahan Penjaringan beroperasi 1 bank pemerintah dan 2 bank swasta.

4.2. KARAKTERISTIK RESPONDEN PENERIMA MANFAAT

Penerima manfaat Raskin ditetapkan menurut kriteria masyarakat miskin BPS. Berdasarkan hasil survey lapangan tentang karakteristik masyarakat miskin penerima manfaat Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan, maka didapatkan hasil sebagai berikut :

4.2.1. Umur Responden

Dari 50 responden yang diwawancarai di Kelurahan Pegangsaan Dua, ternyata umurnya paling banyak berada di kelompok umur 41-50 tahun. Sedangkan di Kelurahan Penjaringan ada dua kelompok umur yang jumlah respondennya sama yaitu kelompok umur 31-40 tahun dan 41-50 tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat miskin di kedua kelurahan tersebut mayoritas adalah berada pada kelompok umur produktif.

Tabel 4.4. Distribusi Responden Menurut Kelompok Umur

Kelompok Umur (tahun)	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
<= 30	0	0	9	18
31 - 40	8	16	17	34
41 - 50	25	50	17	34
51 - 60	10	20	5	10
> 60	7	14	2	4
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.2. Pendidikan Terakhir

Tingkat pendidikan penerima manfaat Raskin di kedua kelurahan sangat rendah. Mayoritas dari mereka mempunyai pendidikan terakhir setingkat sekolah dasar, yaitu 24 orang (48%) di Kelurahan Pegangsaan Dua dan 27 orang (54%) di Kelurahan Penjaringan. Yang tidak tamat sekolah dasar di masing-masing kelurahan adalah 6 orang atau sama dengan 12%. Yang tidak sekolah sama sekali 8 orang (16%) di Kelurahan Pegangsaan Dua dan 1 orang (2%) di Kelurahan Penjaringan. Sisanya tamat SLTP dan SLTA.

Tabel 4.5. Distribusi Responden Menurut Pendidikan Terakhir

Pendidikan Terakhir	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Tidak Sekolah	8	16	1	2
Tidak Tamat SD	6	12	6	12
SD	24	48	27	54
SLTP	10	20	10	20
SLTA	2	4	6	12
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.3. Jenis Pekerjaan

Jenis pekerjaan para responden sangat beragam. Di Kelurahan Pegangsaan Dua bahkan mayoritas responden tidak memiliki pekerjaan. Mereka mendapatkan uang untuk kehidupan sehari-hari dari anggota keluarga lain yang bekerja atau mendapatkan kiriman uang dari anak atau sanak saudara lainnya. Pada Tabel 4.3. terlihat bahwa ada jenis pekerjaan lain-lain yang meliputi petugas kebersihan kuburan, marbot mesjid, tukang parkir, petugas hansip, penjaga toko, pengamen, tukang babat rumput dan yang bekerja di bengkel. Untuk Kelurahan Penjaringan mayoritas responden bekerja sebagai buruh di pabrik yang memang banyak terdapat di wilayah tersebut. Distribusi responden menurut jenis pekerjaan dapat dilihat pada Tabel 4.6.

Tabel 4.6. Distribusi Responden Menurut Jenis Pekerjaan

Jenis Pekerjaan	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Buruh	5	10	28	56
Pedagang	2	4	2	4
Supir	4	8	2	4
Kuli Angkut	5	10	2	4
Kuli Bangunan	2	4	1	2
Tukang Cuci	4	8	0	0
Tukang Ojek	5	10	2	4
Lain-lain	11	22	11	22
Tidak Bekerja	12	24	2	4
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.4. Besarnya Penghasilan Per Bulan

Responden di kedua kelurahan sebagian besar berpenghasilan Rp. 300.000,- sampai dengan Rp. 500.000,- per bulan. Secara umum dapat dilihat bahwa responden di Kelurahan Pegangsaan Dua penghasilannya lebih baik daripada responden di Kelurahan Penjaringan walaupun responden dengan range penghasilan terkecil lebih banyak di Kelurahan Pegangsaan Dua (42%) daripada di Kelurahan Penjaringan (38%). Frekuensi penerimaan penghasilan yang didapat dari para responden bervariasi dari mulai harian, mingguan, dua mingguan dan bulanan.

Tabel 4.7. Distribusi Responden Menurut Besarnya Penghasilan per bulan

Penghasilan	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
300.000-500.000	21	42	19	38
500.001-700.000	7	14	16	32
700.001-900.000	15	30	11	22
900.001-1.100.000	3	6	3	6
1.100.001-1.300.000	2	4	0	0
1.300.001-1.500.000	2	4	1	2
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.5. Ukuran Keluarga

Ukuran keluarga di kedua kelurahan yang diteliti besarnya hampir sama. Untuk kelurahan Pegangsaan Dua adalah 4,54 jiwa per KK dan untuk Kelurahan Penjaringan adalah 4,36 jiwa per KK. Rentang ukuran keluarga di Kelurahan Pegangsaan Dua adalah berkisar dari 2 sampai 11 jiwa. Sedangkan untuk Kelurahan Penjaringan adalah 2 sampai 9 jiwa. Menurut Todaro dalam Tim FEM-IPB (2007) keluarga miskin cenderung mempunyai jumlah anak yang relatif besar. Salah satu alasannya adalah faktor ketergantungan keluarga miskin pada anak dalam mendukung ekonomi keluarga, baik pada usia anak-anak maupun pada masa dewasa. Salah satu implikasi dari ukuran keluarga yang besar tersebut adalah pada kebutuhan keluarga miskin akan Raskin. Jumlah keluarga yang besar

membuat keluarga miskin membutuhkan Raskin dalam jumlah yang cukup besar pula.

Tabel 4.8. Rata-Rata Ukuran Keluarga Responden

Kelurahan	Jumlah (Jiwa/KK)
Pegangsaan Dua	4,54
Penjaringan	4,36

Sumber : data primer (diolah)

4.2.6. Keberadaan Anak Yang Masih Sekolah

Seperti terlihat pada Tabel 4.5. persentase responden yang menyekolahkan anaknya di kelurahan Pegangsaan Dua adalah 56% dan di kelurahan Penjaringan adalah 76%. Sedangkan sisanya tidak sekolah sama sekali. Mayoritas beralasan bahwa mereka tidak memiliki biaya untuk menyekolahkan semua anak mereka. Kecuali apabila anak mereka dapat bersekolah di sekolah negeri yang oleh pemerintah dibebaskan dari kewajiban membayar SPP. Tetapi kapasitas sekolah negeri pun sangat terbatas sehingga tidak dapat menampung seluruh anak usia sekolah. Selain itu ada juga responden yang berpendapat bahwa anaknya cukup menempuh pendidikan sampai sekolah dasar saja karena biayanya dapat dialihkan ke anak yang lebih kecil. Ada juga responden yang menampung anak mereka yang sudah menikah di tempat tinggal mereka.

Tabel 4.9. Distribusi Responden Yang Menyekolahkan Anak

Uraian	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Menyekolahkan Anak	28	56	38	76
Tidak Menyekolahkan Anak	22	44	12	24
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.7. Anggota Keluarga Yang Bekerja

Keberadaan anggota keluarga yang bekerja ternyata sangat membantu keluarga dalam membiayai kehidupan sehari-hari. Bahkan ada kepala

keluarga yang tidak bekerja dan kehidupan sehari-harinya bergantung kepada penghasilan anggota keluarga lain yang bekerja. Di Kelurahan Pegangsaan Dua jumlah responden dengan anggota keluarga yang bekerja adalah 16 responden atau 32% dan di Kelurahan Penjaringan adalah 10 responden atau 20%.

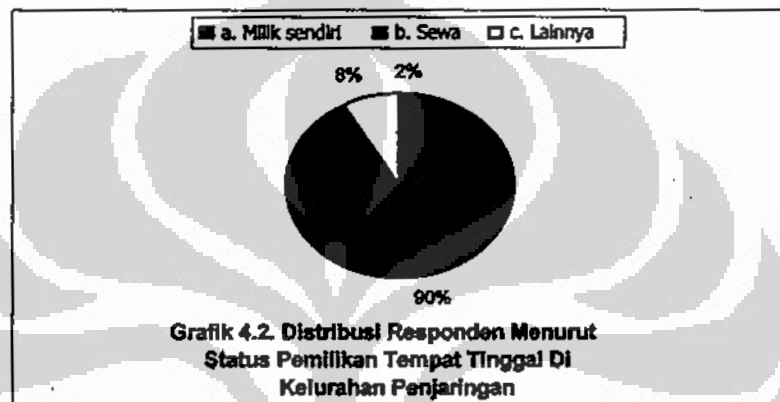
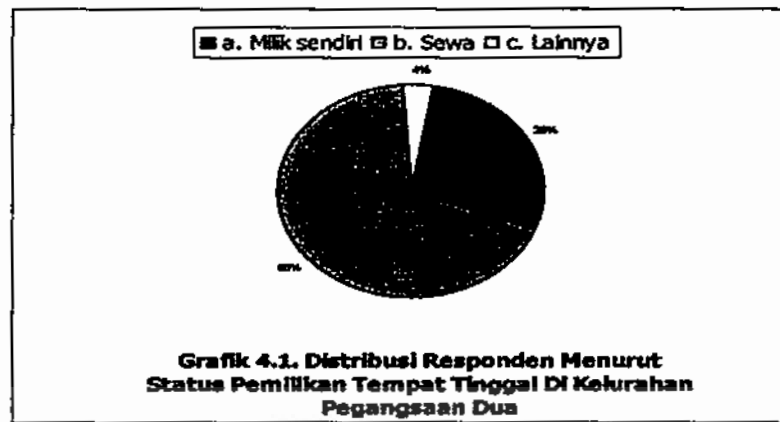
Tabel 4.10. Distribusi Responden Menurut Keberadaan Anggota Keluarga Yang Bekerja Selain Kepala Keluarga

Anggota Keluarga Bekerja	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Ada	16	32	10	20
Tidak Ada	34	68	40	80
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.8. Status dan Kondisi Tempat Tinggal

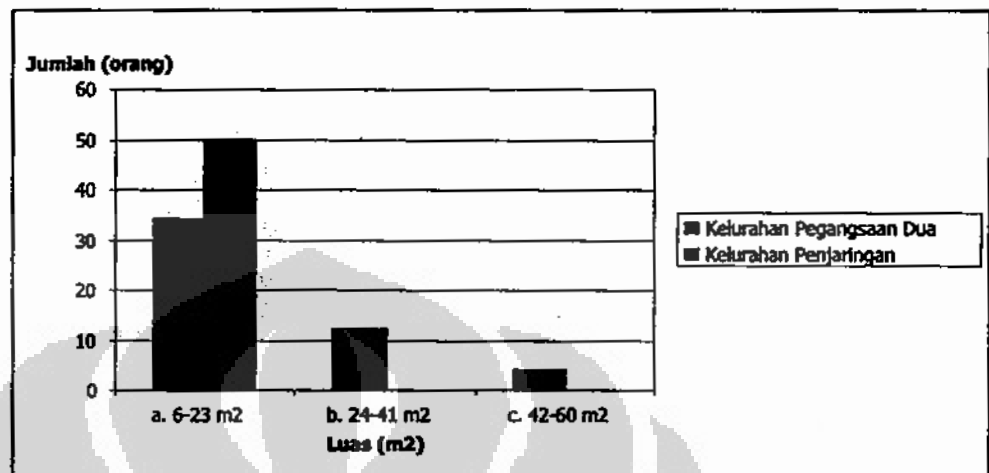
Informasi tentang status dan kondisi tempat tinggal yang dihuni oleh responden dapat dilihat pada Gambar 4.1. sampai dengan Gambar 4.5. pada Gambar 4.1. dapat dilihat bahwa mayoritas responden tinggal di rumah petak sewa dengan harga sewa sekitar Rp. 250.000,- sampai dengan Rp. 450.000,- tergantung dengan kondisi bangunan yang dihuni. Di Kelurahan Pegangsaan Dua, responden yang menyewa tempat tinggal berjumlah 34 orang atau 68%, milik sendiri berjumlah 14 orang atau 28% dan lainnya berjumlah 2 orang atau 4%. Lainnya disini adalah menumpang di rumah sanak keluarganya. Sedangkan di Kelurahan Penjaringan 90% dari responden atau 45 orang menyewa tempat tinggal dan hanya 1 orang yang memiliki sendiri. Para responden yang memiliki tempat tinggal sendiri mendapatkannya bukan dengan membeli melainkan mendapatkan warisan dari orang tuanya.



Luas tempat tinggal yang dihuni oleh seluruh responden berkisar antara 6 – 60 m². Mayoritas responden tinggal di tempat tinggal yang luasnya berkisar antara 6 – 23 m². Di Kelurahan Pegangsaan Dua jumlahnya 34 orang atau 68% dan di Kelurahan Penjaringan bahkan seluruh responden menghuni tempat tinggal dengan luas tersebut. Di Kelurahan Pegangsaan Dua dengan jumlah rata-rata anggota keluarga termasuk kepala keluarga 4,56 orang, maka luas lantai minimal menurut kriteria BPS adalah 4,56 x 8 m² sama dengan 36,48 m². Sementara hasil penelitian mayoritas responden luas lantai tempat tinggalnya berkisar antara 6-23 m². Hal yang sama terjadi juga pada responden di Kelurahan Penjaringan dengan jumlah rata-rata anggota keluarga sebesar 4,36 orang.

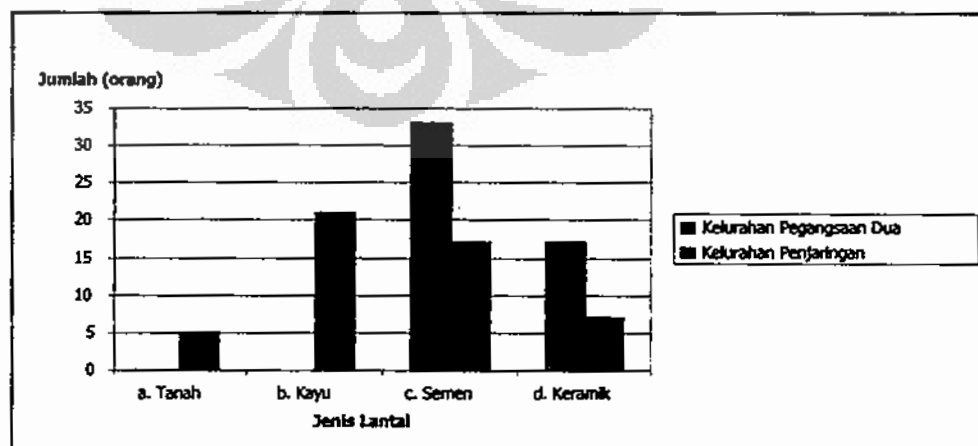
Seperti terlihat pada gambar pada Lampiran 4, jenis lantai dan dinding tempat tinggal responden terdiri dari kayu, triplek, tembok dan kombinasi dari bahan tersebut. Sedangkan untuk fasilitas MCK, untuk di Kelurahan Pegangsaan Dua semua responden memiliki kamar mandi di dalam tempat

tinggal walaupun sangat sempit. Sebaliknya di Kelurahan Penjaringan seluruh responden menggunakan kamar mandi umum.



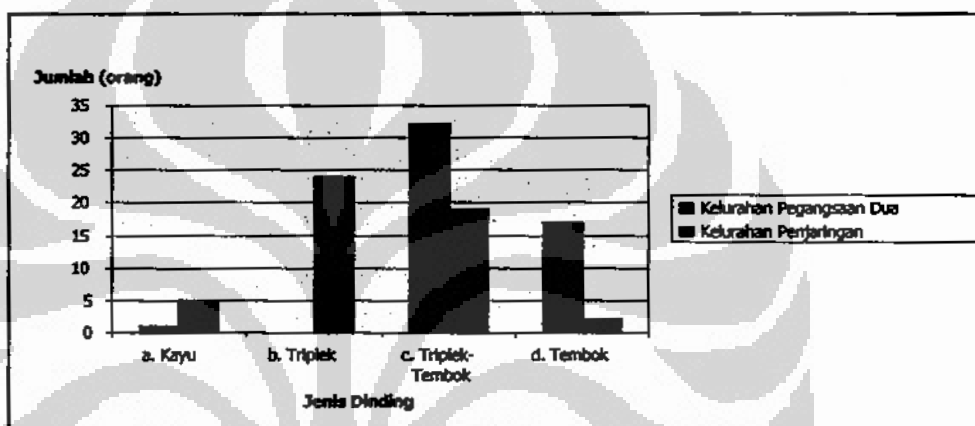
Grafik 4.3. Distribusi Responden Menurut Luas Tempat Tinggal

Sedangkan jenis lantai di tempat tinggal para responden mayoritas adalah semen, lalu kayu, keramik dan tanah sebagaimana digambarkan dalam Grafik 4.4. Karena umumnya tempat tinggal mereka adalah sewaan maka mereka enggan untuk mengganti lantai tempat tinggalnya selain juga karena tidak adanya biaya. Di Kelurahan Pegangsaan Dua responden jumlah responden dengan jenis lantai semen adalah 33 orang atau 66% dan Kelurahan Penjaringan 17 orang atau 34%. Di Kelurahan Penjaringan mayoritas responden jenis lantai di tempat tinggalnya adalah kayu yaitu 21 orang atau 42%.



Grafik 4.4. Distribusi Responden Menurut Jenis Lantai Tempat Tinggal

Jenis dinding yang paling banyak adalah kombinasi tembok dan triplek. Bahkan masih ada yang seluruh dindingnya terbuat dari kayu. Sebagaimana terlihat pada Grafik 4.5. di Kelurahan Pegangsaan Dua tempat tinggal yang berdinding tembok dan triplek adalah sebanyak 32 orang atau 64% dan di Kelurahan Penjarangan lebih banyak yang berdinding triplek yaitu 24 orang atau 48%. Kondisi tempat tinggal dapat dilihat pada Lampiran 4 yang menyajikan visualisasi kondisi tempat tinggal di kedua kelurahan.



Grafik 4.5. Distribusi Responden Menurut Jenis Dinding Tempat Tinggal

4.2.9. Frekuensi Makan dan Konsumsi Protein

Menurut salah satu kriteria keluarga miskin menurut BPS adalah frekuensi makan yang hanya 1 sampai 2 kali sehari dan konsumsi sumber protein berupa daging/susu/telur sekali dalam seminggu. Dari hasil pengisian kuesioner, di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Penjarangan ternyata sebagian besar makan 3 kali setiap hari. Sedangkan yang makan 2 kali sehari lebih banyak di Kelurahan Pegangsaan Dua daripada di Kelurahan Penjarangan.

Sedangkan untuk konsumsi daging/ikan/telur, responden di Kelurahan Pegangsaan Dua mayoritas mengkonsumsinya minimal sekali dalam satu minggu (58%). Adapun alasan yang dikemukakan kebanyakan responden adalah bahwa konsumsi protein penting bagi anak mereka yang masih dalam masa pertumbuhan. Di Kelurahan Penjarangan mayoritas responden

(62%) menyatakan bahwa belum tentu sekali dalam seminggu mengkonsumsi daging/ikan/telur. Hal ini disebabkan minimnya pendapatan mereka sehingga mereka lebih memilih untuk mengkonsumsi tahu/temped dan sayuran untuk makan sehari-hari. Distribusi responden menurut jumlah makan dalam sehari dan konsumsi protein sebagaimana Tabel 4.11. berikut.

Tabel 4.11. Distribusi Responden Menurut Jumlah Makan Dalam Sehari dan Konsumsi Protein

Uraian	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Jumlah Makan Sehari :				
a. 2 kali	19	38	11	22
b. 3 kali	30	60	39	78
c. > 3 kali	1	2	0	0
Jumlah	50	100	50	100
2. Konsumsi daging/ikan/telur dalam seminggu :				
a. Ya	29	58	19	38
b. Tidak	21	42	31	62
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.2.10. Variasi dan Pembelian Pakaian

Responden di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Penjaringan lebih banyak yang menggunakan pakaian berbeda untuk kegiatan yang berbeda. Yang dimaksud dengan kegiatan berbeda adalah apabila responden harus keluar rumah untuk bekerja atau pergi ke puskesmas/pasar. Sedangkan untuk pembelian pakaian baru minimal sekali dalam setahun mayoritas responden di kedua kelurahan melakukan hal tersebut. Hal tersebut dilakukan dalam rangka Hari Raya Idul Fitri dan biasanya mereka hanya membelikan pakaian baru untuk anak mereka. Bahkan banyak yang harus berhutang agar dapat membelikan pakaian baru untuk anak mereka pada hari raya tersebut.

Tabel 4.12. Distribusi Responden Menurut Variasi dan Pembelian Pakaian

Uraian	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Pakaian berbeda untuk kegiatan berbeda :				
a. Ya	26	52	29	58
b. Tidak	24	48	21	42
Jumlah	50	100	50	100
2. Pakaian baru minimal sekali setahun :				
a. Ya	36	72	42	84
b. Tidak	14	28	8	16
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.3. PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN

4.3.1. Pendistribusian Raskin Ke Titik Distribusi

Menurut pedoman umum raskin, penetapan rumah tangga sasaran penerima manfaat Raskin di tingkat kecamatan dan kelurahan didasarkan atas pagu kabupaten/kota. Adapun jumlah KK dan beras yang telah didistribusikan oleh Perum BULOG Divre Jakarta kepada Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan dapat dilihat pada Tabel 4.7. di bawah ini.

Tabel 4.13. Jumlah KK dan Jumlah Beras Program Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan Tahun 2005-2008

No.	Kelurahan	2005		2006		2007		2008	
		KK	Tonase	KK	Tonase	KK	Tonase	KK	Tonase
1	Pegangsaan Dua	761	15.220	491	7.365	905	9.050	955	16.7125
2	Penjaringan	550	11.000	1.962	29.430	3.737	37.370	3.938	68.8975

Sumber : Perum BULOG Divre DKI, 2008 (diolah)

Apabila dilihat dari jumlah pendistribusian Raskin tahun 2009, untuk Kelurahan Pegangsaan Dua jumlah RTS penerima manfaat adalah 563 KK dengan jumlah beras 8.445 ton. Sedangkan untuk Kelurahan Penjaringan adalah 6.961 KK dengan jumlah beras 104.415 ton. Bila dibandingkan dengan tahun 2008, maka untuk Kelurahan Pegangsaan Dua mengalami penurunan dan Kelurahan Penjaringan mengalami kenaikan. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan kondisi karakteristik penerima manfaat Raskin yang setiap tahunnya diverifikasi oleh BPS. Jadi setiap tahun jumlahnya cenderung berubah mengikuti kondisi ekonomi penerima manfaat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pelaksana lapangan di kedua kelurahan tersebut, mekanisme distribusi beras Raskin dari Perum BULOG Divre Jakarta ke titik distribusi yang sudah disepakati sampai saat ini tidak mengalami permasalahan yang berarti. Jumlah alokasi beras selalu dipenuhi sesuai dengan Surat Permintaan Alokasi (SPA) yang dibuat oleh pihak kecamatan dan tiba di kelurahan setiap bulan tanpa ada keterlambatan.

4.3.2. Pendistribusian Raskin Ke Penerima Manfaat

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di dua kelurahan di Jakarta Utara ditemui fakta bahwa banyak hal yang terjadi yang tidak sesuai dengan indikator kinerja pelaksanaan Program Raskin yang tercantum dalam pedoman umum khususnya yang berhubungan langsung dengan penerima manfaat, yaitu tepat sasaran, tepat waktu, tepat harga, tepat jumlah dan tepat kualitas.

Tabel 4.14. Distribusi Responden Menurut Penerimaan Raskin

Indikator	Kelurahan			
	Pegangsaan Dua		Penjaringan	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Jumlah :				
a. < 15 kg	45	90	0	0
b. 15 kg	5	10	50	100
Jumlah	50	100	50	100
2. Harga :				
a. Rp. 1.600,- per kg	0	0	0	0
b. > Rp. 1.600,- per kg	50	100	50	100
Jumlah	50	100	50	100
3. Waktu :				
a. Tiap bulan	47	94	50	100
b. Tidak tiap bulan	3	6	0	0
Jumlah	50	100	50	100
4. Kualitas :				
a. Baik	6	12	0	0
b. Cukup	23	46	39	78
c. Jelek	0	0	0	0
d. Variatif	21	42	11	22
Jumlah	50	100	50	100

Sumber : data primer (diolah)

4.3.2.1. Kelurahan Pegangsaan Dua

Di Kelurahan Pegangsaan Dua pendistribusian beras Raskin banyak mengalami ketidaktepatan. Pertama, jumlah yang dibagikan tidak sesuai dengan ketentuan 15 kg per KK per bulan. Tetapi dibagi menjadi kemasan 5 liter atau setara dengan 4 kg dan dijual dengan harga Rp. 2.000,- per liter. Dari seluruh responden hanya 5 orang atau 10% yang membeli dengan jumlah 15 kg. Untuk kemasan 15 kg dijual dengan harga Rp. 35.000,-. Hal ini terjadi karena jumlah KK yang membeli Raskin lebih dari jumlah yang ada dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1). Berdasarkan musyawarah kelurahan yang memang merupakan salah satu mekanisme penetapan penerima manfaat di tingkat kelurahan, ditetapkan bahwa KK di luar DPM-1 dapat membeli Raskin asalkan mendapat rekomendasi dari musyawarah kelurahan. Selain itu, kadang terjadi kelebihan Raskin yang belum terbeli oleh masyarakat. Maka beras tersebut akan ditawarkan kepada masyarakat yang ingin membelinya. Kondisi tersebut dapat terjadi karena kadangkala penerima manfaat yang terdaftar tidak mempunyai uang untuk menebus Raskin sehingga akan terjadi kelebihan jumlah Raskin.

Tabel 4.15. Distribusi Responden di Kelurahan Pegangsaan Dua Menurut Jumlah Raskin Yang Ditebus

Jumlah Raskin	Jml Resp	%
5 liter	4	8
10 liter	40	80
20 liter	1	2
15 kg	5	10
Jumlah	50	100

Sumber : data primer (diolah)

Harga Raskin yang dibayarkan oleh responden adalah berkisar antara Rp. 2.333,33,- sampai dengan Rp. 2.500,- per kg. Seperti dijelaskan oleh pelaksana lapangan selisih dari harga tersebut digunakan untuk biaya ongkos angkut dari kelurahan ke lokasi penelitian yang cukup jauh jaraknya, yaitu sekitar 8 km. Selain itu juga digunakan untuk biaya pembelian plastik untuk pengemasan kembali, pembelian ATK dan ongkos kuli angkut yang membawa beras ke lokasi penelitian. Hal ini tidak hanya terjadi di Jakarta Utara. Berdasarkan hasil

penelitian sebelumnya hampir di semua titik bagi terjadi selisih harga yang besarnya bervariasi.

Untuk kualitas beras yang diterima, secara umum cukup dapat diterima oleh penerima manfaat. Namun ada kalanya Perum BULOG Divre Jakarta mendistribusikan beras yang kurang baik seperti beras yang bau apek, kuning atau banyak yang hancur sehingga banyak yang mengeluh. Hal ini dapat terjadi karena stok beras di gudang Perum BULOG kondisinya sedang demikian. Kemungkinan besar itu adalah stok lama yang memang harus dikeluarkan dari gudang. Dari hasil wawancara dengan responden didapat pula informasi bahwa kebanyakan beras Raskin dimasak dengan dicampur beras yang lebih baik kualitasnya untuk mengurangi rasa kurang enak dari beras Raskin tersebut.

4.3.2.2. Kelurahan Penjaringan

Di Kelurahan Penjaringan pembagian Raskin relatif lebih tertib. Seluruh penerima manfaat mendapatkan jatah beras sebanyak 15 kg per KK, walaupun dengan harga beli Rp. 30.000,- yang artinya harganya tidak sesuai dengan ketentuan Rp. 1.600,- per kg. Harga yang dibayarkan oleh responden adalah Rp. 2.000,- per kg. Alasan yang dikemukakan oleh pelaksana lapangan adalah selisih harga tersebut digunakan untuk ongkos angkut dari titik distribusi ke titik bagi dan untuk biaya kuli angkut.

Untuk kualitas beras Raskin, tidak berbeda dengan Kelurahan Pegangsaan Dua, kadang terdapat beras yang kualitasnya kurang baik. Mayoritas responden mengharapkan adanya kontinuitas kualitas beras yang cukup sesuai standar Perum BULOG.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. KESIMPULAN

1. Dari karakteristik responden penerima manfaat Raskin maka dapat disimpulkan karakteristik penerima manfaat Raskin di Kelurahan Pegangsaan Dua dan Kelurahan Penjaringan cukup memenuhi kriteria yang ditetapkan.
2. Pendistribusian Raskin dari Perum BULOG Divre Jakarta ke lokasi penelitian sampai saat ini tidak mengalami masalah yang berarti. Beras Raskin selalu diantarkan tepat waktu ke titik distribusi yang telah disepakati. Tetapi masih terdapat masalah pada kualitas beras di bawah spesifikasi yang ditentukan.
3. Khusus di Kelurahan Pegangsaan Dua, masih ada masyarakat yang tidak termasuk dalam daftar penerima manfaat dapat membeli beras Raskin. Hal ini disebabkan oleh adanya kesepakatan dalam musyawarah kelurahan yang menetapkan bahwa ada sebagian masyarakat yang dapat membeli beras Raskin di luar daftar penerima manfaat. Salah satu tujuan dari kesepakatan ini adalah meredam gejolak di masyarakat yang merasa berhak mendapat raskin tetapi tidak masuk dalam daftar penerima manfaat. Implikasi dari ketetapan ini adalah bahwa jumlah raskin yang dibagikan jumlahnya kurang dari jumlah normatif yang ditetapkan dalam pedoman umum pelaksanaan raskin.
4. Ditinjau dari empat kriteria tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu dan tepat kualitas di Kelurahan Pegangsaan Dua hanya memenuhi tepat waktu saja. Sedangkan di kelurahan Penjaringan kriteria tepat waktu dan tepat jumlah saja yang terpenuhi. Oleh sebab itu disimpulkan bahwa pelaksanaan Program Raskin di kedua kelurahan tersebut belum efektif.

5.2. SARAN

1. Beban biaya tambahan yang dibebankan kepada penerima manfaat sebaiknya dapat ditinjau kembali. Kepada pemerintah diharapkan dapat menyediakan dana untuk menanggulangi biaya tersebut agar para penerima manfaat Raskin dapat menerima harga sesuai dengan aturan normatifnya.
2. Perlu dilakukan perbaikan pedoman pelaksanaan Program Raskin terutama yang menyangkut penentuan kriteria penerima manfaat di tingkat kelurahan melalui musyawarah kelurahan. Apabila tidak jelas, maka akan berimplikasi pada berkurangnya jatah beras Raskin yang seharusnya dibeli oleh penerima manfaat yang memang masuk dalam daftar penerima manfaat yang sudah disahkan oleh kecamatan.
3. Perum BULOG diharapkan dapat lebih menjaga kontinuitas kualitas beras yang didistribusikan dalam Program Raskin agar beras yang diterima oleh penerima manfaat kualitasnya sesuai dengan kualitas beras yang ditetapkan dalam Pedoman Umum Pelaksanaan Program Raskin.
4. Untuk lebih menyempurnakan penelitian tentang pelaksanaan Raskin, perlu dilakukan penelitian selanjutnya yang lebih fokus pada biaya-biaya yang terjadi pada pendistribusian Raskin khususnya yang terjadi dari titik distribusi sampai titik bagi ke penerima manfaat.
5. Investigasi terhadap penyaluran beras untuk Program Raskin dari Gudang BULOG ke titik distribusi perlu dilakukan karena adanya dugaan rendahnya kualitas beras yang disalurkan di titik distribusi.

DAFTAR PUSTAKA

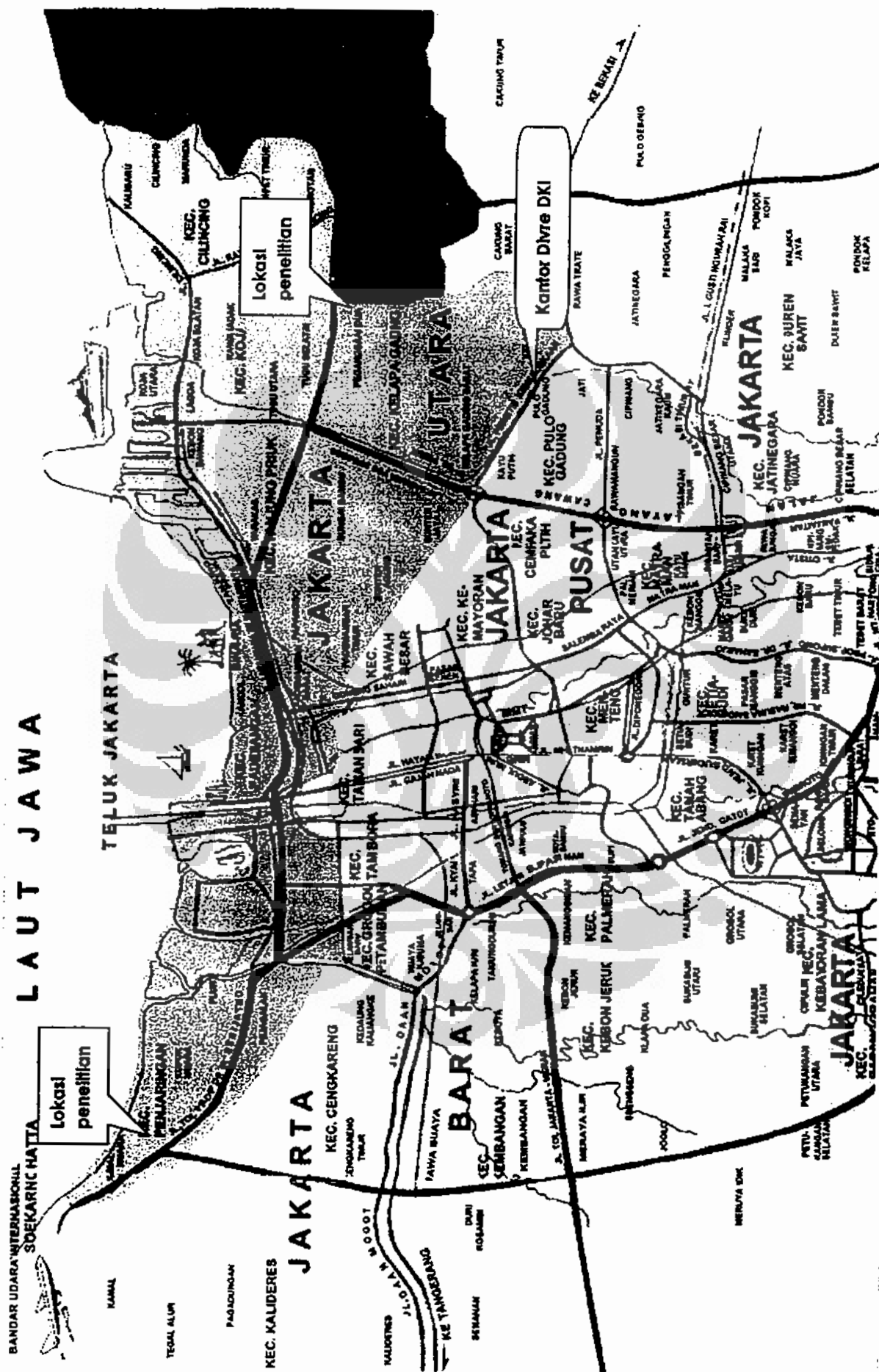
- _____, 2000. Studi Evaluasi JPS-OPK Beras di Daerah Pedesaan Tahun Anggaran 1999/2000. LP3ES. Jakarta.
- _____, 2006. Kajian Indeks BPS Tentang Kemiskinan. <http://www.gatra.com/>
- _____, 2006. Laporan Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Kota Cimahi dan Kabupaten Garut Tahun 2005. Laporan Penelitian LSM Anak Bangsa Peduli. Bandung.
- _____, 2006. Laporan Akhir Penelitian Peningkatan Efektivitas Program Raskin Melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi Negeri. Universitas Hasanuddin. Makassar.
- _____, 2007. Laporan Akhir Evaluasi Program Raskin Melalui Quick Survey RASKIN 2007. Perum BULOG dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB.
- _____, 2008. Jakarta Utara Dalam Angka. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- _____, 2008. Kecamatan Kelapa Gading Dalam Angka. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- _____, 2008. Kecamatan Penjaringan Dalam Angka. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- _____, 2008. Investasi dan Efektivitas Pengelolaan Portofolio Investasi di Dana Pensiun Telkom. <http://www.damandiri.com/>
- _____, 2009. Berita SETNEG 5 Oktober 2009. <http://www.setneg.go.id/>
- _____, 2009. *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*. <http://www.wikipedia.com/>
- _____, 2009. Analisis Deskriptif. Bhina Patria. <http://www.inparametric.com/>
- _____, 2009. Pedoman Umum Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN). Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI. Jakarta.
- Handayani, 2005. Pelaksanaan Program Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra) di Jawa Tengah. Tesis. Pascasarjana Universitas Gajah Mada. Jogjakarta.

- Hastuti dan John Maxwell. 2003. "Beras Untuk Keluarga Miskin" (RASKIN) : Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif? Bukti-Bukti Dari Bengkulu dan Karawang. Laporan Lembaga Penelitian Smeru. Jakarta.
- Hastuti dkk. 2007. Efektivitas Pelaksanaan Raskin. Laporan Lembaga Penelitian Smeru. Jakarta.
- Hutagaol, MP dan Alla Asmara. 2008. Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Propinsi Jawa Barat Tahun 2007. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol. 26 No. 2 : 145-165. PSE-Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Nazir, Moh. 2003. *Metodologi Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Sahdan, Gregorius, 2005. Menanggulangi Kemiskinan Desa. *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Maret 2005. <http://www.ekonomirakyat.org/>
- Saxena, N.C., 2002. Food Assistance Programmes and Their Role in Alleviating Poverty Hunger in India. Research Report for USAID.
- Shintawati, Ayu. 2003. Evaluasi Program Pembagian Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) di Kabupaten Sukoharjo. Skripsi. Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret. Surakarta.
- Sugiyono. 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Tabor, Steven R. and M. Husein Sawit, 2005. RASKIN : A Macro-Program Assessment. Review Report.
- Todaro, Michael P., 1997. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Usman, Abdhul Aziz. 2006. Identifikasi Karakteristik Rumah Tangga Miskin Yang Mempengaruhi Kemiskinan di Sumatera Barat. Tesis-MPKP. FE-UI.
- Wiratmoko, Yudo. 2008. Relevansi Program Beras Untuk Keluarga Miskin Dengan Karakteristik Kebutuhan Pangan Masyarakat Miskin Di Kabupaten Kebumen. Tesis-Studi Pembangunan. Institut Teknologi Bandung. Bandung.

Tabel Jumlah Rumah Tangga Sasaran dan Alokasi Raskin di Wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara Tahun 2009

No.	Kecamatan/Kelurahan	Jumlah RTS (RTS)	Jumlah Raskin (Ton)
1.	Kecamatan Kelapa Gading		
	a. Kelurahan Pegangsaan Dua	563	8.445
	b. Kelurahan Kelapa Gading Barat	535	8.025
	c. Kelurahan Kelapa Gading Timur	134	2.010
2.	Kecamatan Penjaringan		
	a. Kelurahan Penjaringan	6.961	104.415
	b. Kelurahan Pejagalan	1.767	26.505
	c. Kelurahan Kapuk Muara	872	13.080
	d. Kelurahan Pluit	676	10.140
	e. Kelurahan Kamal Muara	613	9.195
3.	Kecamatan Pademangan		
	a. Kelurahan Pademangan Barat	3.005	45.075
	b. Kelurahan Ancol	1.802	27.030
	b. Kelurahan Pademangan Timur	820	12.300
4.	Kecamatan Tanjung Priok		
	a. Kelurahan Kebon Bawang	1.401	21.015
	b. Kelurahan Warakas	1.022	15.330
	c. Kelurahan Papanogo	988	14.820
	d. Kelurahan Tanjung Priok	954	14.310
	e. Kelurahan Sunter Agung	780	11.700
	f. Kelurahan Sunter Jaya	681	10.215
	g. Kelurahan Sungai Bambu	676	10.140
5.	Kecamatan Koja		
	a. Kelurahan Lagoa	2.834	42.510
	b. Kelurahan Rawa Badak Selatan	2.253	33.795
	c. Kelurahan Tugu Utara	2.028	30.420
	d. Kelurahan Koja	1.940	29.100
	e. Kelurahan Rawa Badak Utara	1.205	18.075
	f. Kelurahan Tugu Selatan	1.139	17.085
6.	Kecamatan Cilanding		
	a. Kelurahan Kalibaru	8.443	126.645
	b. Kelurahan Rorotan	2.199	32.985
	c. Kelurahan Semper Timur	2.165	32.475
	d. Kelurahan Cilanding	1.995	29.925
	e. Kelurahan Semper Barat	1.855	27.825
	f. Kelurahan Marunda	1.419	21.285
	g. Kelurahan Sukapura	1.102	16.530
	JUMLAH	58.427	822.405

Sumber : BPS Kota Administrasi Jakarta Utara, 2009 (diolah)



**DAFTAR PERTANYAAN
Untuk Responden**

I. IDENTITAS TEMPAT

1. Nama Kelurahan :
2. Nama Kecamatan :

II. DATA PRIBADI

1. Nama :
2. Alamat :
3. Umur :
4. Pekerjaan :
5. Jumlah Anggota Keluarga :

III. KARAKTERISTIK SOSIAL EKONOMI PENERIMA MANFAAT RASKIN

4. Pendidikan terakhir yang anda selesaikan
 - a. Tamat SD
 - b. Tidak Tamat SD
 - c. Tamat SLTP
 - d. Tidak Tamat SLTP
 - e. Tamat SLTA
 - f. Tidak Tamat SLTA
 - g. Lain-Lain :
5. Penghasilan Anda
 - Pekerjaan Pokok Hasil Rp.....
 - Pekerjaan sambilan Hasil Rp.
6. Apakah ada anggota keluarga lain yang bekerja selain kepala keluarga?
 - a. Ya b. Tidak
7. Jika ada, Isi Perkerjaan dan Penghasilannya
 - Pekerjaan
 - Penghasilan Rp.
8. Jika tidak, apa alasan anda?
.....
9. Berapa jumlah anak anda yang sekolah?
10. Berapa jumlah anak anda yang tidak sekolah?
- Kenapa anak anda tidak sekolah, apa alasan anda?.....
-
11. Berapa kali keluarga anda makan dalam sehari?
12. Apakah dalam sekali seminggu keluarga anda makan daging, ikan atau telur?
 - a. Ya b. TidakJika ya, apa alasan anda?
-
- Jika tidak, apa alasan anda?
-

(Lanjutan)

13. Apakah anggota keluarga anda memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja, sekolah dan berpergian?
a. Ya b. Tidak
Jika ya, apa alasan anda?
.....
Jika tidak, apa alasan anda?
.....
14. Apakah dalam setahun terakhir anggota keluarga membeli paling kurang satu stel pakaian baru? a. Ya b. Tidak
Jika ya, apa alasan anda?
.....
Jika tidak, apa alasan anda?
.....
15. Terbuat dari apa bagian lantai rumah yang terluas?
Apa alasan anda?
16. Berapa luas lantai rumah anda?
Apa alasan anda?
17. Terbuat dari apa dinding rumah yang dihuni?
18. Adakah sarana MCK di dalam rumah? a. Ya b. Tidak
Jika tidak, dimana melakukan kegiatan MCK?
19. Apakah sumber penerangan di rumah?
20. Darimanakah sumber air minum yang digunakan?
21. Jika ada yang sakit berobat kemana?

IV. JUMLAH BERAS RASKIN

21. Berapa kg beras raskin perbulan yang anda terima?
22. Beras Raskin yang anda terima cukup untuk berapa hari?
Apa alasan anda?

V. WAKTU BERAS SAMPAI KE PENERIMA MANFAAT

23. Apakah beras raskin selalu anda dapatkan tiap bulannya? a. Ya b. Tidak
Jika ya, apa waktunya selalu sama setiap bulan?
Jika tidak, apa alasannya?
Bagaimana pendapat anda mengenai hal tersebut?
.....

VI. HARGA BERAS RASKIN

24. Berapa harga yang anda bayarkan setiap membeli beras raskin?
.....

(Lanjutan)

VII. KUALITAS BERAS RASKIN

25. Bagaimanakah kualitas beras raskin yang anda terima?

26. Apakah anda suka mengkonsumsi beras raskin? a. Ya b. Tidak
Jika ya, apa alasannya?

Jika tidak, apa alasannya?

Bagaimana pendapat anda mengenai hal tersebut?

VIII. DISTRIBUSI BERAS RASKIN

27. Bagaimana cara anda mendapatkan beras raskin?

Bagaimana pendapat anda mengenai hal tersebut?

IX. PENDAPAT TENTANG PROGRAM RASKIN SECARA KESELURUHAN

28. Bagaimana menurut anda Pelaksanaan Program Raskin Selama ini?

.....
.....
.....
.....

GAMBAR KONDISI TEMPAT TINGGAL RESPONDEN

1. Kelurahan Pegangsaan Dua



2. Kelurahan Penjaringan

