

LAPORAN PENELITIAN

Efektivitas Pelaksanaan Raskin

Hastuti

Sulton Mawardi

Bambang Sulaksono

Akhmadi

Silvia Devina

Rima Prama Artha

LAPORAN PENELITIAN

Efektivitas Pelaksanaan Raskin

Lembaga Penelitian SMERU
Februari 2008

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU.

Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; faks: 62-21-31930850; e-mail: smeru@smeru.or.id; situs web: www.smeru.or.id

Efektivitas Pelaksanaan Raskin/Hastuti et al. -- Jakarta: SMERU Research Institute, 2008.

xviii, 51 p. ; 31 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, February 2008)

ISBN 978-979-3872-49-0

1. Raskin I. SMERU
II. Hastuti

338.19/DDC 21

Tim Peneliti

Koordinator:

Hastuti

Penasihat:

Sudarno Sumarto
Asep Suryahadi

Peneliti:

Sulton Mawardi
Bambang Sulaksono
Akhmadi
Silvia Devina
Rima Prama Artha

Penelaah Dokumen:

Ratna Dewi

Peneliti Lokal:

Joni Saputra
Heri Rubianto
Laode Udin

Editor

Budhi Adrianto

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan kajian ini dapat diselesaikan atas dukungan dan kerja sama dengan berbagai pihak. Penghargaan kami sampaikan kepada Bappenas, terutama Bapak Pungky Sumadi dan Ibu Vivi Yulaswati atas dukungan akses terhadap narasumber di tingkat pusat. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Decentralization Support Facility (DSF), terutama Ibu Susan Wong dan Ibu Lily Hoo yang telah memfasilitasi pelaksanaan kajian ini.

Ucapan terima kasih kami sampaikan juga kepada Bulog beserta jajarannya yang telah memberikan informasi dan data yang berharga. Secara khusus kami menghargai dukungan dan bantuan informasi yang diberikan oleh masyarakat, pemerintah daerah tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota serta provinsi yang menjadi sampel kajian ini. Penghargaan dan terima kasih kami sampaikan juga kepada lembaga pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, organisasi nonpemerintah, dan media massa yang telah memberikan informasi yang berharga.

ABSTRAK

Efektivitas Pelaksanaan Raskin

Program Raskin merupakan sebuah program beras bersubsidi bagi keluarga miskin yang menyediakan 10 kg beras per rumah tangga miskin dengan harga Rp1.000 per kg. Laporan ini menguraikan hasil kajian yang dilaksanakan Lembaga Penelitian SMERU terhadap Program Raskin yang bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program dalam mencapai tujuan dan untuk memperoleh pembelajaran dalam rangka perbaikan program. Kajian kualitatif ini menggunakan tiga pendekatan pengumpulan data, yaitu tinjauan dokumen dan analisis data sekunder atau meta-evaluasi; wawancara informan kunci di tingkat pusat; dan studi lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa secara umum efektivitas pelaksanaan Raskin masih relatif lemah, permasalahan banyak terjadi dari titik distribusi hingga rumah tangga penerima, dan jenis permasalahannya relatif sama dari tahun ke tahun. Rendahnya efektivitas program ditandai oleh kurangnya sosialisasi dan transparansi program; tidak tepatnya sasaran penerima, harga, jumlah, dan frekuensi penerimaan beras; tingginya biaya pengelolaan program; belum optimalnya pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi; dan kurang berfungsinya mekanisme pengaduan.

Kata kunci: Raskin, evaluasi program, program penanggulangan kemiskinan

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR SINGKATAN	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vi
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Kajian	2
1.3 Metodologi	2
II. TEMUAN PENELITIAN	5
2.1 Pelaksanaan Program	5
2.1.1 Sosialisasi dan Transparansi Informasi	5
2.1.2 Pagu Alokasi dan Rumah Tangga Sasaran	9
2.1.3 Penentuan Sasaran Penerima	12
2.1.4 Frekuensi Pendistribusian dan Penerimaan Beras	17
2.1.5 Jumlah dan Kualitas Beras yang Diterima Penerima Manfaat	19
2.1.6 Harga Beras dan Sistem Pembayaran	22
2.1.7 Peningkatan Kapasitas	24
2.2 Struktur Pendanaan	25
2.2.1 Jumlah Dana	25
2.2.2 Penggunaan Dana	27
2.2.3 Efektivitas dan Efisiensi Penggunaan Dana	28
2.3 Pemantauan, Evaluasi, dan Penanganan Pengaduan	31
2.3.1 Pelaksanaan <i>Monitoring</i> dan Evaluasi	31
2.3.2 Audit Pelaksanaan Program	33
2.3.3 Sistem Pengaduan dan Penanganannya	34
2.4 Pencapaian Hasil, Tingkat Kepuasan, dan Manfaat Program	35
2.4.1 Pencapaian Hasil	35
2.4.2 Tingkat Kepuasan terhadap Program	36
2.4.3 Manfaat Program bagi Rumah Tangga Penerima	38
III. PEMBELAJARAN DARI PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN	41
3.1 Pembelajaran Positif	41
3.2 Pembelajaran Negatif	41
IV. REKOMENDASI	42
DAFTAR ACUAN	44

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Jenis dan Jumlah Dokumen	2
Tabel 2.	Kriteria Pemilihan Provinsi Sampel	3
Tabel 3.	Wilayah Studi Program Raskin	3
Tabel 4.	Jumlah Rumah Tangga dan Pagu Alokasi Beras Raskin Nasional	10
Tabel 5.	Pagu Alokasi Beras Raskin di Wilayah Studi, 2005–2007	11
Tabel 6.	Target dan Realisasi Penerima Program Raskin	14
Tabel 7.	Distribusi Penerima Program Raskin Berdasarkan Kuintil Pengeluaran Rumah Tangga per Kapita	15
Tabel 8.	Persentase Penerima dan Nonpenerima Raskin Menurut Status Kemiskinan Rumah Tangga (%)	16
Tabel 9.	Korelasi Penerima Program Raskin dengan Rumah Tangga Berstatus Miskin	16
Tabel 10.	Frekuensi Distribusi Beras Raskin per Tahun	17
Tabel 11.	Rata-rata Frekuensi Penerimaan Beras Raskin per Rumah Tangga Penerima Tahun 2002	19
Tabel 12.	Pagu dan Realisasi Alokasi Beras Raskin	19
Tabel 13.	Jumlah Jatah dan Realisasi Beras Raskin per Rumah Tangga per Bulan	20
Tabel 14.	Realisasi Jumlah Beras Raskin per Rumah Tangga	21
Tabel 15.	Harga Beras Raskin yang Dibayar Penerima Manfaat menurut Berbagai Dokumen	22
Tabel 16.	Harga Beras Raskin di Tingkat Rumah Tangga	23
Tabel 17.	Anggaran Program Raskin dan Realisasi Penggunaannya	26
Tabel 18.	Penggunaan Biaya Operasional Program Raskin di Subdivre Bojonegoro per Juli 2007	28
Tabel 19.	Selisih Harga Pengadaan dan Harga Penjualan Beras Bulog	29
Tabel 20.	Biaya Operasional untuk Honor Pejabat/Institusi Lokal	30
Tabel 21.	Tingkat Manfaat Program Raskin bagi Penerima Manfaat	39
Tabel 22.	Jumlah Transfer Pendapatan Program Raskin kepada Penerima Manfaat di Wilayah Sampel (2007)	40

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Proporsi Rumah Tangga Penerima Program Raskin di Indonesia dan Provinsi Sampel	9
Gambar 2.	Tingkat Kepuasan Penerima terhadap Pelaksanaan Program Raskin	37

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BKKBN	: Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPS	: Badan Pusat Statistik
Bulog	: Badan Urusan Logistik
divre	: divisi regional (Bulog tingkat provinsi)
FEUI	: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
FGD	: <i>focus group discussion</i>
JPS	: Jaring Pengaman Sosial
mudes	: musyawarah desa
OPK	: operasi pasar khusus
pedum	: pedoman umum
pemda	: pemerintah daerah
PKK	: Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga
PSE-05	: Pendataan Sosial Ekonomi rumah tangga Tahun 2005
ornop	: organisasi nonpemerintah
Raskin	: beras untuk rumah tangga miskin
RT	: rukun tetangga
RTM	: rumah tangga miskin
RW	: rukun warga
subdivre	: sub divisi regional (Bulog tingkat kabupaten/kota)
Susenas	: Survei Sosial Ekonomi Nasional
UPM	: unit pengaduan masyarakat
WFP	: World Food Programme

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Program Raskin adalah program nasional yang bertujuan membantu rumah tangga miskin dalam memenuhi kecukupan kebutuhan pangan dan mengurangi beban finansial melalui penyediaan beras bersubsidi. Program ini merupakan kelanjutan Program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998. Pada 2007, Program Raskin menargetkan penyediaan 1,9 juta ton beras bagi 15,8 juta rumah tangga miskin dengan total biaya Rp 6,28 triliun. Setiap rumah tangga menerima 10 kg beras setiap bulan dengan harga Rp1.000 per kilogram di titik distribusi. Penyaluran beras hingga titik distribusi menjadi tanggung jawab Bulog, sementara dari titik distribusi kepada rumah tangga sasaran menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Program Raskin telah mengalami beberapa kali penyesuaian, namun efektivitasnya masih diperdebatkan. Oleh karena itu, Bappenas meminta Lembaga Penelitian SMERU untuk mengkaji efektivitas Program Raskin dan memetik pelajaran dalam rangka perbaikan program. Kajian ini menggunakan pendekatan tinjauan dokumen dan analisis data sekunder (meta-evaluasi) yang didukung dengan wawancara informan kunci di tingkat pusat; dan studi lapangan. Berikut ini adalah temuan utama hasil kajian.

Dari sisi penyaluran hingga titik distribusi, Badan Urusan Logistik (Bulog) telah melaksanakan tugasnya dengan relatif baik dan sesuai dengan pedoman program. Namun, penilaian keberhasilan program tidak dapat dilakukan secara parsial karena Program Raskin merupakan sebuah kesatuan program untuk menyampaikan beras bersubsidi kepada rumah tangga miskin. Permasalahan pelaksanaan Program Raskin banyak terjadi dari titik distribusi hingga rumah tangga penerima.

Menurut Pedoman Umum (Pedum) Raskin, keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Secara umum, hasil kajian terhadap pelaksanaan Program Raskin menunjukkan bahwa efektivitas program masih relatif lemah. Hal ini ditandai oleh sosialisasi dan transparansi yang kurang memadai; target penerima, harga, jumlah, dan frekuensi penerimaan beras yang kurang tepat; biaya pengelolaan program yang tinggi; pelaksanaan pemantauan yang belum optimal; dan mekanisme pengaduan yang kurang berfungsi.

A. Sosialisasi dan Transparansi Informasi

Sosialisasi program merupakan salah satu kunci keberhasilan sebuah program, namun kegiatan penting ini tidak diatur secara rinci dalam Pedum Raskin. Hal ini menjadi salah satu penyebab bervariasinya kegiatan sosialisasi tingkat aparat antarwilayah dan lemahnya sosialisasi kepada masyarakat.

1. Dapat disimpulkan dari tinjauan dokumen bahwa sosialisasi Program Raskin kepada pelaksana di jajaran pemda mengandalkan pendekatan struktural birokratis dan umumnya tidak dilakukan secara khusus melainkan dalam bentuk rapat koordinasi. Hal tersebut sejalan dengan temuan lapangan bahwa sosialisasi kepada aparat dilakukan secara berjenjang dan seringkali digabungkan dengan *monitoring* dan evaluasi (monev). Sosialisasi di tingkat provinsi dilakukan dua kali setahun, sedangkan di tingkat kabupaten/kota bergantung pada masing-masing pemda.

2. Dapat disimpulkan dari tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan bahwa sosialisasi kepada masyarakat yang mengandalkan penyebaran informasi informal dari aparat desa/kelurahan dan petugas pembagi merupakan salah satu titik lemah program. Umumnya masyarakat dan penerima manfaat tidak memperoleh informasi program secara menyeluruh. Bahkan banyak di antara mereka yang tidak mengetahui informasi umum, seperti arti Raskin, jatah beras yang seharusnya diterima, harga beras di titik distribusi, dan frekuensi penerimaan per tahun. Namun demikian, di wilayah yang dikunjungi, umumnya masyarakat sudah mengetahui esensi program sebagai bantuan beras dari pemerintah untuk masyarakat miskin.
3. Keterbatasan sosialisasi berpengaruh terhadap transparansi program kepada masyarakat, berpotensi menimbulkan korupsi, ketidaktepatan sasaran, dan kesalahan persepsi aparat pemda bahwa Program Raskin adalah program Pemerintah Pusat sehingga memengaruhi keseriusan mereka dalam mendukung pelaksanaan program.
4. Tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan menunjukkan bahwa transparansi program masih lemah, baik tentang ketersediaan informasi umum program, daftar penerima manfaat, maupun tentang penentuan harga. Di semua wilayah studi tidak ditemukan adanya informasi tentang Program Raskin yang ditempel di tempat umum atau dapat diakses oleh masyarakat luas. Informasi penerima Program Raskin yang dapat diakses oleh masyarakat hanya ditemui di Kabupaten Agam, Sumatra Barat.

B. Sasaran, Penargetan, Jumlah dan Harga Beras

Secara umum pendistribusian beras Raskin masih mengalami beberapa masalah, seperti pagu rumah tangga miskin (RTM) sasaran lebih rendah daripada jumlah total RTM, penargetan kurang akurat, jumlah beras dan frekuensi penerimaan oleh penerima manfaat sebagian besar kurang dari ketentuan, dan harga yang dibayar penerima manfaat tidak selalu tepat.

1. Hingga 2005, sasaran Program Raskin adalah keluarga prasejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera I (KS-I) alasan ekonomi berdasarkan data BKKBN. Sejak 2006, sasaran program berubah menjadi RTM hasil pendataan BPS melalui PSE-05 (Pendataan Sosial Ekonomi rumah tangga 2005). Program Raskin beroperasi di semua wilayah tanpa membedakan kondisi kemiskinan wilayah karena RTM tersebar di semua wilayah dari provinsi sampai desa/kelurahan. Namun demikian, tinjauan dokumen menunjukkan bahwa pada beberapa kasus terdapat kecamatan atau desa/kelurahan yang tidak menerima beras Raskin selama jangka waktu tertentu karena adanya tunggakan, penyelewengan pelaksanaan, atau permintaan pihak kecamatan.
2. Jumlah RTM sasaran Program Raskin dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Meskipun demikian, jumlah sasaran RTM masih lebih rendah dari total RTM yang ada. Sebagai contoh, pada 2007 jumlah RTM mencapai 19,1 juta, namun Pemerintah Pusat hanya menganggarkan untuk 15,8 juta RTM sehingga terdapat 3,3 juta RTM yang tidak memperoleh jatah beras Raskin. Berdasarkan hasil tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan, kurangnya pagu berimplikasi pada munculnya berbagai permasalahan dalam pelaksanaan program seperti dalam penargetan, ketepatan jumlah beras per penerima manfaat, dan frekuensi distribusi. Kurangnya pagu ditambah dengan kekurangakuratan data BPS, yakni masih terdapat rumah tangga miskin yang tidak terdaftar dan sebaliknya masih ada rumah tangga tidak miskin yang terdaftar, dijadikan alasan untuk melakukan penyimpangan mekanisme pembagian dan penentuan sasaran.

3. Pedum Raskin 2001–2005 menyatakan bahwa penentuan rumah tangga sasaran dilakukan melalui musyawarah desa (mudes) dengan mengacu pada data KPS dan KS-1 BKKBN. Namun pada Pedum Raskin 2006–2007, tidak ada ketentuan bahwa mudes harus mengacu pada data RTM BPS. Apalagi dalam bab “Penetapan Penerima Manfaat” tidak disebutkan bahwa penerima manfaat harus rumah tangga miskin. Tidak adanya ketentuan tersebut dapat dijadikan dasar pembenaran petugas pelaksana untuk membagikan beras Raskin tidak hanya kepada RTM atau bahkan dibagi rata, asal keputusannya diambil melalui mudes.
4. Berdasarkan tinjauan dokumen, mudes tidak dilakukan di semua desa/kelurahan. Kalupun ada, pelaksanaannya belum optimal, kurang melibatkan masyarakat, dan umumnya tidak bertujuan untuk mempertajam sasaran. Kondisi tersebut sejalan dengan temuan lapangan yang menunjukkan bahwa mudes hanya dilakukan di desa sampel di Jawa Timur dan itu pun dimaksudkan untuk menyepakati pembagian beras Raskin secara merata kepada seluruh rumah tangga.
5. Menurut tinjauan dokumen, penargetan merupakan poin utama kelemahan Program Raskin karena tidak seluruh rumah tangga miskin menerima beras Raskin dan banyak rumah tangga tidak miskin yang menerimanya. Hasil analisis data Susenas pun menyimpulkan kondisi yang sama, yakni:
 - a. Beras Raskin diterima oleh semua kelompok rumah tangga berdasarkan tingkat kesejahteraan (kuintil pengeluaran rumah tangga per kapita). Rumah tangga dari kuintil 1 dan 2 yang merupakan kelompok paling tidak sejahtera hanya mencapai 53% dari total penerima; dengan kata lain, terdapat kebocoran sebesar 47%. Kondisi yang sama terjadi di tiga provinsi sampel penelitian.
 - b. Selama 2005–2006, proporsi rumah tangga miskin yang terjangkau Program Raskin meningkat 19,8 titik persen dari 62,9% menjadi 82,7%. Akan tetapi, peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga miskin tersebut juga dibarengi dengan peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga tidak miskin sebesar 8 titik persen dari 23,8% menjadi 31,8%.
 - c. Korelasi antara penerima Raskin dan status rumah tangga miskin antara 2005 dan 2006 mengalami peningkatan, namun nilainya tetap rendah, yakni dari 40% menjadi 48%.
6. Hasil temuan lapangan menunjukkan ketepatan target yang bervariasi. Di Sumatra Barat, penargetan relatif tepat. Di wilayah ini, penetapan target menggunakan data BPS dengan melakukan sedikit penyesuaian karena data dinilai kurang akurat. Di Jawa Timur, penargetan kurang tepat karena beras dibagikan secara merata kepada semua rumah tangga sehingga baik rumah tangga miskin maupun tidak miskin dapat menjadi penerima. Sementara itu, di Sulawesi Tenggara, penargetan ada yang tidak tepat karena dibagi rata atau digilir, dan ada yang tepat karena pagunya hanya dibagikan kepada rumah tangga miskin saja.
7. Alokasi beras untuk setiap rumah tangga mengalami beberapa kali perubahan. Tinjauan dokumen menunjukkan bahwa ketika alokasi beras ditetapkan 20 kg, jumlah beras yang diterima oleh rumah tangga penerima bervariasi dan umumnya kurang dari alokasi yang seharusnya, bahkan ada yang hanya 2 liter. Hasil analisis data Susenas menunjukkan bahwa beras Raskin dibagikan kepada penerima manfaat yang jumlahnya lebih banyak daripada jumlah sasaran, yakni mencapai 2–3 kali lipat sehingga jumlah beras yang diterima per rumah tangga lebih rendah dari ketentuan. Hasil kunjungan lapangan menunjukkan bahwa

ketika alokasi beras ditetapkan 10 kg (tahun 2007), penerima manfaat tidak selalu memperoleh beras sesuai ketentuan dan terdapat perbedaan antarwilayah. Di Sumatra Barat, umumnya penerima manfaat memperoleh 10 kg, di Jawa Timur hanya 4–7 kg, sedangkan di Sulawesi Tenggara 4–10 kg.

8. Penerima manfaat seharusnya memperoleh beras Raskin setiap bulan kecuali pada 2005 karena ditetapkan 10 kali selama setahun. Hasil tinjauan berbagai dokumen menyatakan bahwa penerima manfaat tidak selalu menerima beras Raskin setiap bulan, bahkan ada yang hanya satu kali setahun. Hasil analisis data Susenas menunjukkan bahwa frekuensi penerimaan beras Raskin oleh rumah tangga selama 2003 rata-rata hanya lima kali dalam setahun. Sementara itu, hasil kunjungan lapangan menunjukkan frekuensi penerimaan yang bervariasi. Di Sumatra Barat dan Jawa Timur, sebagian besar penerima memperoleh beras Raskin setiap bulan, sementara di Sulawesi Tenggara berkisar antara 1–4 bulan sekali.
9. Harga yang dibayar oleh penerima manfaat semestinya Rp1.000 per kg di titik distribusi. Tinjauan dokumen menyatakan penerima manfaat membayar harga yang bervariasi dengan kisaran antara Rp1.000 dan Rp2.900 per kg. Hasil analisis data Susenas menunjukkan bahwa harga rata-rata yang dibayar penerima manfaat melebihi ketentuan dan mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, yakni pada 2004 Rp1.160 per kg, pada 2005 Rp1.225 per kg, dan pada 2006 Rp1.253 per kg. Temuan lapangan menunjukkan harga yang bervariasi antardaerah karena adanya perbedaan biaya transportasi dari titik distribusi dan kebijakan masing-masing pelaksana lokal. Di Sumatra Barat, harga beras Raskin per kg adalah Rp1.200–Rp1.300, di Jawa Timur Rp1.000, dan di Sulawesi Tenggara Rp1.000–Rp1.440.

C. Pendanaan

Sejak 2002, pendanaan Program Raskin berasal dari APBN atau rupiah murni. Selain itu, sebagian pemda kabupaten/kota telah mengalokasikan APBD untuk menunjang pelaksanaan program dengan jumlah anggaran yang bervariasi, sedangkan penerima manfaat berkontribusi melalui pembelian beras Raskin di atas harga yang ditentukan. Secara umum, penggunaan dana Program Raskin baik yang berasal dari APBN, APBD, maupun dari masyarakat cenderung kurang efektif dan kurang efisien.

1. Sejak awal pelaksanaan hingga sekarang, sumber pendanaan Program Raskin telah mengalami perubahan. Selama delapan bulan pertama, seluruh dana program berasal dari anggaran rutin APBN atau rupiah murni. Setelah itu hingga 2001, program ini menjadi bagian dari Program Jaring Pengaman Sosial yang dananya berasal dari pinjaman Bank Dunia dalam kerangka *Social Safety Net Adjustment Loan (SSN-AL)*. Sejak 2002 hingga sekarang, pendanaan program berasal dari APBN atau rupiah murni.
2. APBN untuk Program Raskin mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, dan pada 2007 mencapai Rp6,28 triliun. Selama periode 2002–2004, sebagian besar anggaran Program Raskin terserap untuk biaya pengadaan beras sebesar 41%–57% dan *carryover stock history* 22%–43%. Komponen lainnya mencakup biaya pembayaran bunga bank 7%–9%, eksploitasi 5%, manajemen 3%, dan biaya pengepakan 1%–3%. Dalam konteks ini, biaya Program Raskin yang bersumber dari APBN hanya sampai pada titik distribusi. Biaya operasional dari titik distribusi sampai kepada penerima manfaat menjadi tanggung jawab pemda (APBD).

3. Pada 2007, secara nasional biaya distribusi dari gudang Bulog ke titik distribusi rata-rata sebesar Rp173/kg. Biaya ini bervariasi antarwilayah dengan kisaran antara Rp105/kg untuk Jawa dan Rp1.855/kg untuk Papua. Dalam praktik, biaya tersebut bukan hanya untuk biaya transportasi, tetapi juga untuk biaya pendukung lain seperti biaya administrasi, pelaporan, sosialisasi, insentif, perjalanan dinas, dan honor.
4. Sebagai penanggung jawab penyaluran beras dari titik distribusi ke penerima manfaat, sebagian pemda kabupaten/kota telah mengalokasikan dana APBD untuk pelaksanaan Program Raskin dengan jumlah yang bervariasi. Di Sumatra Barat, pada 2007 semua pemda kabupaten/kota menyediakan dana pendamping Program Raskin. Sebagai contoh, Kabupaten Pasaman menyediakan Rp1,3 milyar dan Agam Rp110 juta. Di Jawa Timur, hanya lima kabupaten yang menyediakan dana, yakni Kabupaten Probolinggo Rp62,8 juta, Lamongan Rp250 juta, Lumajang Rp112,7 juta, Jember Rp90 juta, dan Nganjuk Rp156 juta. Di Sulawesi Tenggara, tidak ada satu kabupaten/kota pun yang menyediakan anggaran khusus untuk pelaksanaan Program Raskin.
5. Tinjauan dokumen terhadap efektivitas dan efisiensi penggunaan dana Program Raskin menunjukkan adanya dua pendapat. Pendapat pertama menyatakan penggunaan dana tidak efisien dan tidak efektif karena (i) program kurang tepat sasaran sehingga mengakibatkan kebocoran kepada rumah tangga yang tidak berhak; (ii) biaya operasional program dinilai terlalu besar; dan (iii) selisih harga pengadaan dan harga jual beras Bulog terlalu besar. Seperti pada 2003, dari Rp4,83 triliun anggaran Program Raskin hanya 18% yang dinikmati oleh rumah tangga miskin, sementara 52% dinikmati oleh rumah tangga nonmiskin, dan 30% untuk biaya operasional dan keuntungan Bulog. Pada tahun yang sama, harga pengadaan beras Bulog hanya Rp2.790 per kg namun harga jual ke pemerintah mencapai Rp3.343 per kg. Pendapat kedua menyatakan bahwa Program Raskin merupakan program yang efektif dan efisien karena biaya operasional atau manajemen hanya sekitar 3%, lebih kecil daripada program sejenis di negara-negara lain.
6. Temuan lapangan juga menunjukkan penggunaan dana Program Raskin yang kurang efektif dan kurang efisien. Hal tersebut ditunjukkan oleh penargetan yang kurang tepat dan adanya pemberian honor kepada pejabat lokal. Sebagai contoh, subdivre di beberapa wilayah menyediakan dana Rp25.000 per titik distribusi, sementara subdivre Bojonegoro memberikan honor kepada pejabat lokal Rp2.060.000 per bulan atau Rp24.720.000 per tahun. Dana APBD untuk Program Raskin di Kabupaten Agam juga digunakan untuk honor petugas pelaksana di tingkat kecamatan. Praktik demikian menimbulkan inefisiensi dan telah melanggar aturan penggunaan dana. Peran pejabat/institusi tersebut dalam pelaksanaan Program Raskin sebenarnya sudah melekat pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) mereka sehingga seharusnya tidak perlu lagi mendapatkan honor.
7. Inefisiensi penggunaan dana Program Raskin juga terjadi pada penggunaan dana yang bersumber dari penerima manfaat. Di Sumatra Barat, misalnya, penerima Raskin dikenakan biaya transportasi Rp200–Rp300 per kg, padahal biaya angkut riil hanya Rp44–Rp125 per kg. Kelebihan ongkos angkut tersebut kemudian menjadi “hak” petugas pembagi beserta unsur terkait lainnya di tingkat desa. Dalam kasus ini, penerima manfaat justru “memberi subsidi” kepada petugas pembagi yang umumnya bukan termasuk kelompok miskin.

D. Peningkatan Kapasitas

Program Raskin tidak secara khusus mengagendakan aspek peningkatan kapasitas lembaga pelaksana atau masyarakat. Meskipun Bulog pernah melakukan upaya pendampingan melalui perguruan tinggi, namun kegiatan peningkatan kapasitas terhadap pelaksana tidak efektif.

1. Hasil tinjauan dokumen mengungkapkan bahwa pada 2005 dan 2006, Bulog meminta sepuluh perguruan tinggi untuk melakukan kajian dan pendampingan di 12 provinsi. Pendampingan terutama diberikan kepada pelaksana program di tingkat desa/kelurahan atau titik distribusi, khususnya tentang pelaksanaan sosialisasi, penargetan, dan penyaluran. Efektivitas kegiatan pendampingan terhadap peningkatan kapasitas pelaksana program tidak efektif karena kegiatan tersebut bersifat proyek, lebih ditujukan untuk penelitian, dan wilayah dampungannya terbatas. Universitas Andalas misalnya, hanya memberikan dampingan di enam *nagari*/desa/kelurahan pada 2005 dan di 12 *nagari*/desa/kelurahan pada 2006 dari total 900 *nagari*/desa/kelurahan yang ada di Sumatra Barat.
2. Hasil kunjungan lapangan menunjukkan bahwa di seluruh wilayah studi tidak pernah dilaksanakan upaya pendampingan dan peningkatan kapasitas pelaksana program maupun penerima Program Raskin.

E. *Monitoring dan Evaluasi (MONEV)*

Monev internal dan eksternal terhadap Program Raskin telah dilakukan banyak pihak dan hasilnya telah memberikan berbagai masukan. Namun demikian, masukan tersebut tidak sepenuhnya ditindaklanjuti dalam pelaksanaan sehingga menyebabkan pelaksanaan Program Raskin belum efektif.

1. Tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan menyimpulkan bahwa monev internal dilakukan berjenjang oleh Tim Raskin Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota secara rutin atau sesuai kebutuhan, pada wilayah sampel yang terbatas. Monev tersebut merupakan bagian dari kontrol terhadap program dan bertujuan untuk mengetahui dan menilai efektivitas pelaksanaan Program Raskin berdasarkan indikator kinerja 6T. Namun, kegiatan monev tersebut lebih bersifat menampung keluhan umum aparat pelaksana, sementara fungsi untuk mengetahui dan menilai efektivitas program belum optimal. Monev internal juga cenderung memfokuskan pada aspek keuangan dan administrasi.
2. Monev eksternal telah dilakukan oleh berbagai lembaga, baik universitas, lembaga nonpemerintah, lembaga penelitian, maupun lembaga internasional. Sebagian besar monev eksternal berupa evaluasi proses pelaksanaan program, sementara evaluasi dampak program masih sangat terbatas dan bersifat makro. Umumnya monev eksternal telah memberikan informasi tentang pelaksanaan program, baik yang bersifat kasuistik berdasarkan temuan lapangan, maupun yang bersifat makro berdasarkan analisis data sekunder.
3. Temuan lapangan mengungkapkan bahwa pelaksanaan monev di wilayah studi hanya dilaksanakan hingga jajaran aparat pelaksana Program Raskin di tingkat kecamatan. Monev di tingkat masyarakat hanya ditemui di satu desa sampel di Sulawesi Tenggara, itupun hanya berupa satu kali kunjungan ornop pada 2007.

4. Berbagai monev tersebut telah memberikan masukan bagi perbaikan program seperti perubahan acuan data penargetan, verifikasi penerima manfaat melalui mudes, dan jumlah beras per penerima. Meskipun demikian, perbaikan desain program tersebut tidak sepenuhnya ditindaklanjuti dalam pelaksanaan. Hal ini menyebabkan pelaksanaan Program Raskin masih belum efektif.

F. Audit Program

Audit program dilaksanakan secara rutin sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Hasilnya telah ditindaklanjuti oleh Bulog sesuai dengan permasalahan dan saran auditor.

1. Pelaksanaan audit Program Raskin antara lain diatur dalam Undang-undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Keuangan tentang Anggaran Biaya dan Pendapatan Bulog yang dikeluarkan setiap tahun. Hingga 2004 audit dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan sejak 2005 dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kedua lembaga tersebut melakukan audit terhadap aspek yang berbeda. BPKP menekankan pada aspek pelaksanaan program, sedangkan BPK pada aspek keuangan.
2. Hasil audit BPKP terhadap pelaksanaan program 2003 (diterbitkan pada 2004) menunjukkan bahwa kinerja pelaksanaan Program Raskin secara nasional mencapai 78,2% (dari nilai ideal 100%). Tingkat pencapaian program terhadap sasaran rumah tangga miskin hanya sebesar 59,4%, terhadap jumlah beras 61,42%, dan terhadap harga beras 68,5%. Selain itu, juga dinyatakan bahwa dokumen transaksi penyaluran tidak didukung oleh bukti yang memadai, masih terdapat sejumlah pemerintah kabupaten/kota yang belum menerbitkan petunjuk teknis (juknis), dan pelaksanaan pemantauan penyaluran beras secara fisik belum berlangsung optimal.
3. Audit BPK terhadap biaya perawatan beras Bulog tahun anggaran 2004 (diterbitkan pada 2006) menemukan beberapa kekeliruan perhitungan yang cukup mendasar. Sebelum diaudit, tagihan Bulog kepada pemerintah untuk biaya perawatan beras mencapai Rp350 milyar, namun setelah diaudit berubah menjadi Rp249 milyar, atau terjadi koreksi negatif sebesar Rp101 milyar (29%). Perbedaan tagihan biaya perawatan tersebut muncul sebab Bulog memasukkan biaya lain ke dalam biaya perawatan beras. Laporan hasil audit tersebut telah ditindaklanjuti oleh Bulog sesuai dengan temuan dan saran auditor, seperti membuat pedoman terkait pengadaan barang/jasa dan menyurati pemda yang mempunyai tunggakan pembayaran beras Raskin.

G. Sistem Pengaduan dan Penanganannya

Keberadaan sekretariat pengaduan tidak diketahui secara luas oleh masyarakat sehingga fungsinya sangat minimum. Biasanya masyarakat menyampaikan keluhan kepada aparat desa/kelurahan atau petugas pembagi beras Raskin, dan sebagian besar keluhan tidak ditindaklanjuti.

1. Sesuai Pedum, Program Raskin menyediakan sekretariat pengaduan masyarakat di tingkat provinsi dan kabupaten. Hasil tinjauan dokumen menyatakan bahwa keberadaan sekretariat tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat sehingga masyarakat tidak mengetahui ke mana mereka harus mengadu.

2. Meskipun ada permasalahan, umumnya masyarakat tidak mengadukan keluhannya. Jika mengadu pun, mereka menyampaikannya kepada aparat desa/kelurahan atau petugas pembagi beras Raskin, dan sebagian besar aduan tidak diselesaikan. Umumnya aduan tidak disampaikan ke tingkat yang lebih tinggi, kecuali aduan tentang kualitas beras.
3. Hasil kunjungan lapangan menunjukkan hal yang sama dengan hasil tinjauan dokumen.

H. Tingkat Kepuasan dan Manfaat Program

Aparat pelaksana program umumnya menyatakan tidak puas terhadap kinerja pelaksanaan Program Raskin. Sementara itu, masyarakat penerima manfaat umumnya menyatakan puas karena mereka mendapat manfaat langsung dari keberadaan program.

1. Tinjauan dokumen tidak menyatakan adanya pemda yang merasa puas terhadap pelaksanaan Program Raskin. Namun ditemukan pernyataan bahwa terdapat pemda yang tidak puas terhadap pelaksanaan Program Raskin karena tidak sesuai dengan tujuan program. Terdapat juga aparat desa yang tidak puas terhadap dampak program karena berpengaruh terhadap sikap gotong-royong dan kreativitas masyarakat. Sementara itu, masyarakat penerima menilai kualitas pelayanan Program Raskin memuaskan, meskipun penargetannya kurang tepat.
2. Temuan lapangan menunjukkan bahwa narasumber dari tingkat provinsi sampai tingkat desa/kelurahan menilai pelaksanaan program kurang memuaskan. Mereka berpendapat bahwa beberapa kegiatan pelaksanaan program masih lemah, terutama mengenai sosialisasi kepada masyarakat, penargetan, dan mekanisme pengaduan.
3. Meskipun aparat pemda kurang puas terhadap pelaksanaan program, mereka mempunyai pendapat yang berbeda terhadap keberadaan Program Raskin. Di Jawa Timur, ada aparat yang beranggapan Program Raskin tidak perlu dilanjutkan karena dampaknya tidak sepadan dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, di Sumatra Barat dan Sulawesi Tenggara, aparat beranggapan bahwa Program Raskin masih diperlukan untuk membantu penyediaan pangan bagi rumah tangga miskin.
4. Berdasarkan hasil FGD dengan penerima manfaat, aspek yang dinilai paling memuaskan dalam pelaksanaan Program Raskin adalah harga, cara pembayaran, dan penyaluran. Meskipun sebagian besar penerima manfaat membayar beras lebih dari Rp1.000 per kg, mereka tidak keberatan karena harga tersebut masih lebih murah daripada harga pasar pada saat kunjungan lapangan pada Agustus 2007 yang sekitar Rp4.200 per kg.
5. Aspek yang dinilai paling tidak memuaskan adalah sistem pemantauan, sistem pengaduan, dan jumlah beras. Pemantauan kurang memuaskan karena di wilayah mereka tidak pernah ada kegiatan pemantauan. Sistem pengaduan tidak memuaskan karena masyarakat tidak mengetahui keberadaan dan mekanismenya. Sementara itu, jumlah beras kurang memuaskan karena masih jauh di bawah kebutuhan rumah tangga.
6. Tinjauan dokumen mengungkapkan bahwa Program Raskin bermanfaat bagi rumah tangga penerima karena mampu meringankan beban ekonomi dan kebutuhan beras, serta meningkatkan kuantitas dan kualitas konsumsi. Manfaat tersebut merupakan bentuk dari transfer pendapatan *in natura* kepada rumah tangga penerima senilai Rp20.500 per bulan berdasarkan asumsi nilai total transfer manfaat Rp3,25 triliun per tahun dan jumlah

rumah tangga penerima 13,2 juta. Selain itu, Program Raskin dinilai dapat meningkatkan akses rumah tangga miskin terhadap beras.

7. Hasil analisis terhadap temuan lapangan menunjukkan bahwa transfer pendapatan relatif kecil karena jumlah dan frekuensi penerimaan beras oleh rumah tangga berada di bawah ketentuan, sedangkan harga yang dibayar sering di atas ketentuan. Secara teoretis, setiap bulan penerima Raskin akan menerima subsidi setara dengan selisih harga beras di pasaran dengan harga beras Raskin dikalikan dengan 10 kg. Pada harga rata-rata beras kualitas medium Rp4.200 per kg, penerima memperoleh subsidi Rp32.000/bulan atau Rp384.000/tahun. Dalam praktik, transfer pendapatan kepada penerima di wilayah studi berkisar antara Rp12.800–Rp29.000/bulan atau Rp38.400–Rp348.000/tahun. Hal tersebut karena penerima manfaat membayar antara Rp1.000–1.440 per kg, menerima 4–10 kg, dengan frekuensi distribusi 3–12 kali per tahun.
8. Peserta FGD juga mengemukakan beberapa jenis manfaat Program Raskin. Tiga manfaat utama adalah membantu biaya makan, mengurangi beban pikiran atau beban keluarga, dan membantu biaya sekolah. Program Raskin mengurangi biaya makan sehingga terdapat kelebihan pendapatan yang antara lain dapat digunakan untuk membantu biaya sekolah. Selain itu, peserta FGD juga menyatakan Program Raskin bermanfaat dalam menahan gejolak harga di tingkat desa.

I. Pembelajaran

Berdasarkan tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan, terdapat beberapa pembelajaran positif maupun negatif yang menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan Program Raskin dalam mencapai tujuan.

1. Pembelajaran Positif

- a. Ketepatan target penerima manfaat sangat ditentukan oleh keseriusan dan peran pemda serta pelaksana di tingkat lokal, sosialisasi yang menekankan bahwa Program Raskin hanya untuk rumah tangga miskin, penggunaan data BPS yang telah diverifikasi di tingkat lokal, dan transparansi daftar penerima.
- b. Ketepatan harga ditentukan oleh titik distribusi yang sekaligus berfungsi sebagai titik bagi dan lokasinya dekat dengan penerima manfaat, serta besarnya kontribusi APBD.

2. Pembelajaran Negatif

- a. Kurangnya pagu dibandingkan dengan jumlah RTM menyebabkan ketidaktepatan target, jumlah beras, dan frekuensi penyaluran.
- b. Ketidaktepatan target penerima manfaat dipengaruhi oleh lemahnya sosialisasi, kekurangpedulian masyarakat, ketidakseriusan pemda, dan kurangnya pagu dibanding jumlah RTM.
- c. Ketidakseriusan pemda antara lain dipengaruhi oleh kejenuhan terhadap program yang sudah berjalan lama dan sudah menjadi rutinitas, pelaksanaan program tidak sesuai dengan tujuan, serta tidak optimalnya sosialisasi.

- d. Ketidaktepatan harga dipengaruhi oleh titik distribusi yang tidak sekaligus menjadi titik bagi dan lokasinya jauh dengan penerima manfaat.
- e. Ketidaktepatan jadwal distribusi dipengaruhi oleh adanya tunggakan pembayaran dari titik distribusi.
- f. Ketidaktepatan jadwal distribusi berpengaruh terhadap kesiapan masyarakat dalam menyediakan waktu dan dana pembelian.
- g. Ketepatan frekuensi distribusi dan penerimaan beras oleh penerima tidak selalu menggambarkan keberhasilan pelaksanaan program. Hal tersebut karena ketika frekuensi distribusi tepat setiap bulan, rumah tangga penerima belum tentu memperoleh jumlah beras sesuai ketentuan, dan sebaliknya.

J. Rekomendasi

Program Raskin yang sudah berjalan selama sembilan tahun telah menggunakan dana yang cukup besar dan melibatkan banyak pihak, namun hingga saat ini kinerjanya masih belum efektif. Oleh karena itu, Program Raskin hanya bisa dilanjutkan jika memenuhi semua persyaratan berikut.

- a. Program Raskin perlu direvitalisasi, antara lain dengan melakukan sosialisasi nasional secara terarah untuk memberikan kesadaran dan pemahaman yang benar mengenai hakekat program ini kepada semua pemangku kepentingan, baik aparat pelaksana maupun masyarakat. Kegiatan sosialisasi tersebut harus diatur secara tegas dalam Pedum.
- b. Pagu jumlah rumah tangga penerima di tingkat nasional harus ditetapkan secara tegas dan sesuai dengan jumlah kelompok sasaran rumah tangga. Kategori rumah tangga sasaran harus didefinisikan secara jelas, apakah hanya dibatasi untuk kelompok sangat miskin saja, memasukkan kelompok miskin juga, atau menjangkau kelompok hampir miskin juga.
- c. Penanggung jawab distribusi beras mulai dari pengadaan sampai penyaluran kepada masyarakat harus dipegang oleh satu lembaga sehingga tugas, tanggung jawab, dan penilaian kinerjanya menjadi jelas.
- d. Pemda harus bertanggung jawab terhadap pembagian alokasi dan menjamin ketepatan target penerima. Untuk menjamin ketepatan target penerima, pemda melakukan verifikasi dengan mengacu pada data RTM BPS atau data lain yang menjadi acuan penetapan target di tingkat nasional.
- e. Jumlah rumah tangga penerima hasil verifikasi di tingkat desa/kelurahan maksimal sama dengan pagu yang diperoleh, supaya menjamin jumlah beras per rumah tangga sesuai dengan ketentuan. Pengesahan dan penentuan validitas daftar rumah tangga yang menjadi target dilakukan oleh dan menjadi tanggung jawab kecamatan.
- f. Perlu pengaturan titik distribusi yang dapat menunjang harga sesuai ketentuan. Letak titik distribusi perlu didekatkan dengan penerima manfaat sehingga bisa sekaligus menjadi titik bagi.

- g. Perlu kebijakan yang dapat memaksa pemda untuk mendukung pelaksanaan Program Raskin secara serius, baik dalam hal dukungan dana (APBD) maupun target keberhasilan program.
- h. Sistem penghargaan dan hukuman perlu diperkenalkan dan diberlakukan untuk menunjang pelaksanaan program sesuai dengan ketentuan. Penghargaan diberikan kepada wilayah atau pelaksana program yang berhasil melaksanakan program sesuai aturan dengan mengacu pada indikator tertentu. Penghargaan antara lain dapat berbentuk pemberian anugerah. Adapun hukuman dapat berbentuk pengumuman wilayah yang tidak berhasil di media, pencopotan, pengalihan tugas, dan penurunan pangkat bagi pejabat pelaksana.
- i. Untuk menjamin pelaksanaan Program Raskin yang sesuai dengan aturan dan untuk mendukung pelaksanaan sistem penghargaan dan hukuman, *monitoring* dan evaluasi harus dilakukan secara serius, terencana, dan bertanggung gugat oleh lembaga eksternal yang independen dan memiliki kredibilitas. Hasil pemantauan harus disampaikan kepada berbagai pihak termasuk publik secara luas dan dimanfaatkan secara sistematis untuk perbaikan pelaksanaan program.
- j. Semua ketentuan mengenai pelaksanaan program, seperti tentang sosialisasi, penargetan (verifikasi dan acuan data), *monitoring* dan evaluasi harus diatur secara jelas dan tegas dalam pedoman program.

Jika persyaratan tersebut tidak dipenuhi, maka Program Raskin perlu dihentikan dan kajian mendalam perlu dilakukan, antara lain terhadap aspek:

- a. dampak penghapusan Program Raskin terhadap ketahanan pangan rumah tangga miskin;
- b. pengalihan dana Program Raskin ke program lain yang lebih membantu rumah tangga miskin; dan
- c. peran Bulog dalam pengadaan dan stabilisasi harga pangan nasional karena selama ini lebih dari 80% beras pengadaan Bulog disalurkan melalui Program Raskin.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program Raskin (beras untuk rumah tangga miskin) merupakan program nasional yang bertujuan membantu memenuhi kecukupan pangan dan mengurangi beban finansial rumah tangga miskin (RTM) melalui penyediaan beras bersubsidi. Sejak 2007, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) menjadi koordinator pelaksanaan Program Raskin. Untuk pendistribusian beras, Badan Urusan Logistik (Bulog) bertanggung jawab mendistribusikan beras hingga titik distribusi, dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyalurkan beras dari titik distribusi kepada RTM.

Pada 2007, Program Raskin menargetkan penyediaan 1,9 juta ton beras bagi 15,8 juta rumah tangga miskin dengan total anggaran Rp6,28 triliun yang bersumber dari APBN. Setiap rumah tangga sasaran menerima 10 kg beras setiap bulan dengan harga Rp1.000 per kilogram di titik distribusi.¹

Program Raskin pada dasarnya merupakan kelanjutan dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998 di bawah Program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Selama sembilan tahun pelaksanaan Program Raskin, berbagai pihak telah melakukan evaluasi dan hasilnya telah memberikan input bagi perbaikan konsep dan pelaksanaan program. Beberapa penyesuaian yang telah dilakukan antara lain meliputi perubahan nama, jumlah beras per rumah tangga, frekuensi distribusi, sumber dan jenis data sasaran penerima manfaat, dan penyediaan lembaga pendamping.

Pada 2002, pemerintah mengganti nama OPK menjadi Program Raskin agar lebih mencerminkan sifat program, yakni sebagai bagian dari program perlindungan sosial bagi RTM, tidak lagi sebagai program darurat penanggulangan dampak krisis ekonomi. Penetapan jumlah beras per bulan per RTM yang pada awalnya 10 kg, selama beberapa tahun berikutnya bervariasi dari 10 kg hingga 20 kg, dan pada 2007 kembali menjadi 10 kg. Frekuensi distribusi yang pada tahun-tahun sebelumnya 12 kali, pada 2006 berkurang menjadi 10 kali, dan pada 2007 kembali menjadi 12 kali per tahun. Sasaran penerima manfaat yang sebelumnya menggunakan data keluarga prasejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera 1 (KS-1) alasan ekonomi hasil pendataan BKKBN, sejak 2006 berubah menggunakan data RTM hasil pendataan BPS melalui PSE-05.² Selain itu, dalam rangka meningkatkan kinerja pelaksanaan program, pada 2005 dan 2006 Bulog melakukan kerja sama dengan sepuluh perguruan tinggi negeri untuk memberikan pendampingan terhadap pelaksanaan Program Raskin di 12 provinsi.

Meskipun pemerintah telah berupaya memperbaiki konsep dan pelaksanaan Program Raskin, banyak pihak masih mempertanyakan efektivitas program. Oleh karena itu, Bappenas atas dukungan Bank Dunia dan Decentralization Support Facility (DSF) mengadakan evaluasi independen untuk mengkaji efektivitas pelaksanaan Program Raskin. Lembaga Penelitian SMERU yang selama ini telah melakukan beberapa studi tentang Program Raskin, mendapat tugas untuk melaksanakan kajian tersebut.

¹Secara konseptual titik distribusi merupakan tempat penyerahan beras kepada pelaksana distribusi di desa/kelurahan yang dapat dijangkau penerima manfaat, atau lokasi lain yang ditetapkan atas dasar kesepakatan tertulis antara pemda dengan Bulog (Pedum Raskin 2007).

²PSE-05 (Pendataan Sosial Ekonomi rumah tangga Tahun 2005) pada awalnya dimaksudkan untuk menentukan sasaran penerima Program Subsidi Langsung Tunai (SLT).

1.2 Tujuan Kajian

Secara umum kajian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan Program Raskin, dan mempelajari praktik pelaksanaannya guna mendapatkan pembelajaran dalam rangka perbaikan program. Secara spesifik, kajian ini bertujuan untuk menjawab beberapa pertanyaan pokok berikut.

- Apakah pelaksanaan program telah mencapai tujuan?
- Apakah program diterima oleh masyarakat paling miskin?
- Bagaimana pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan audit program?
- Bagaimana efektivitas dan struktur pendanaan program?
- Bagaimana tingkat kepuasan pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan program?
- Apa manfaat program bagi masyarakat?

1.3 Metodologi

Kajian ini berlangsung selama lima bulan pada Juli–November 2007. Kegiatan utama kajian adalah melakukan tinjauan dokumen dan analisis data sekunder (meta-evaluasi). Untuk melengkapi kegiatan meta-evaluasi sekaligus memperoleh informasi terkini, kajian ini juga didukung dengan wawancara informan kunci di tingkat pusat dan studi lapangan.

Tabel 1. Jenis dan Jumlah Dokumen

Jenis Dokumen	Tahun Publikasi										Jumlah
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Pedoman umum		1	1	1	1			1	1	1	7
Laporan penelitian dan evaluasi	1	2	1	1	1	1	3	2	9	2	23
Bahan presentasi	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	4
Artikel	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	3
Peraturan menteri	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	3
Laporan audit	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	4
Jumlah	1	3	2	2	2	2	5	7	16	4	44

Pada kegiatan meta-evaluasi, peneliti SMERU telah melakukan tinjauan terhadap 44 dokumen yang terdiri dari 7 Pedoman Umum (Pedum) Raskin, 23 laporan penelitian dan evaluasi berbagai lembaga, 4 laporan audit, 4 bahan presentasi, 3 artikel, dan 3 peraturan menteri. Dokumen tersebut diterbitkan sepanjang pelaksanaan Program Raskin, namun sebagian besar (73%) diterbitkan pada periode 2004–2007 (Tabel 1). Tinjauan dokumen juga dilakukan terhadap beberapa keputusan dan surat edaran gubernur, bupati, camat, dan kepala desa/kelurahan, serta terhadap hasil musyawarah desa (mudes). Untuk analisis data, peneliti SMERU telah melakukan analisis terhadap data sekunder yang bersumber dari data Susenas tahun 2002–2006 dan data Bulog.

Wawancara informan kunci di tingkat pusat dilakukan terhadap berbagai pemangku kepentingan, seperti lembaga pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan organisasi nonpemerintah (ornop). Dalam wawancara tersebut digunakan pedoman pertanyaan untuk menggali informasi mendalam tentang pelaksanaan Program Raskin dan mendiskusikan hasil penelitian dan evaluasi lembaga yang bersangkutan.

Untuk memperoleh informasi pelaksanaan Program Raskin terkini, pada 20–30 Agustus 2007 peneliti SMERU melakukan studi lapangan di tiga provinsi. Di setiap provinsi dipilih satu kabupaten, yakni Kabupaten Agam (Sumatra Barat), Kabupaten Bojonegoro (Jawa Timur), dan Kabupaten Kolaka (Sulawesi Tenggara). Ketiga wilayah dipilih secara purposif berdasarkan variasi letak wilayah, tingkat produksi beras, alokasi beras Raskin, tingkat kemiskinan, dan ketersediaan pendampingan dari perguruan tinggi (Tabel 2).

Tabel 2. Kriteria Pemilihan Provinsi Sampel

Provinsi	Produksi Beras 2005 (ton)	Alokasi Beras Raskin 2006 (ton)	Proporsi Rumah Tangga Penerima 2006 (%)	Tingkat Kemiskinan 2004 (%)	Universitas Pendamping 2005–2006
Jawa					
Jawa Timur	9.007.285	285.917	51,68	20,08	Universitas Brawijaya Malang
Luar Jawa (Barat dan Timur)					
Sumatra Barat	1.907.390	22.060	23,68	10,46	Universitas Andalas Padang
Sulawesi Tenggara	339.847	19.199	59,22	21,89	Tidak ada

Di masing-masing kabupaten sampel, dipilih satu kecamatan yang memperoleh alokasi beras Raskin cukup tinggi dan rutin, serta memiliki tingkat kemiskinan cukup tinggi. Di tingkat kecamatan, dipilih dua desa³/kelurahan dengan kriteria wilayah perkotaan/semiperkotaan atau dekat kota kecamatan, dan wilayah pedesaan atau jauh dari kota kecamatan. Secara total, studi lapangan ini telah mengunjungi enam desa/kelurahan sampel (Tabel 3).

Tabel 3. Wilayah Studi Program Raskin

Provinsi	Kabupaten	Kecamatan	Desa/Kelurahan
Sumatra Barat	Agam	Tanjung Raya	Maninjau Tanjung Sani
Jawa Timur	Bojonegoro	Ngasem	Ngasem Jelu
Sulawesi Tenggara	Kolaka	Watubangga	Wolulu Sumber Rejeki

³Di Sumatra Barat, desa disebut *nagari*.

Selama kunjungan lapangan, tim peneliti melakukan beberapa metode kajian cepat seperti observasi langsung, wawancara mendalam, dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Observasi antara lain dilaksanakan di tingkat masyarakat, dengan memperhatikan kondisi kehidupan masyarakat, khususnya responden. Wawancara mendalam dilakukan terhadap berbagai pemangku kepentingan di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan. Lembaga yang diwawancara meliputi divisi regional (divre) dan subdivisi regional (subdivre) Bulog, pejabat pemerintah, perguruan tinggi, ornop, media lokal, dan pelaksana Program Raskin di tingkat desa. Selain itu, wawancara mendalam juga dilakukan terhadap rumah tangga penerima dan rumah tangga nonpenerima yang dipilih secara purposif dengan pertimbangan ketersebaran lokasi rumah.

Wawancara dengan seluruh informan/responden menggunakan pedoman wawancara semiterstruktur. Informasi yang digali meliputi berbagai aspek terkait pelaksanaan Program Raskin, seperti sosialisasi, alokasi, penargetan, penyaluran, jumlah beras, harga beras, peningkatan kapasitas, *monitoring* dan evaluasi, sistem pengaduan, tingkat kepuasan, dan manfaat program.

Sementara itu, FGD dilaksanakan di setiap desa/kelurahan sehingga secara total terdapat enam FGD. Masing-masing FGD dihadiri sekitar 16 penerima manfaat yang terdiri dari laki-laki dan perempuan yang biasa membeli jatah beras atau paling tidak mengerti tentang pelaksanaan Program Raskin di desanya. Peserta FGD berasal dari rumah tangga yang berbeda dengan jumlah laki-laki dan perempuan yang seimbang, yakni masing-masing tujuh hingga sembilan orang. Melalui FGD digali informasi tentang pelaksanaan Program Raskin di desa yang bersangkutan, pengetahuan peserta terhadap aturan program, tingkat kepuasan, dan manfaat program.

Data dan informasi yang terkumpul dari hasil tinjauan dokumen, wawancara mendalam, dan FGD dianalisis dengan menggunakan metoda kualitatif, sedangkan data sekunder dari Susenas BPS dianalisis dengan menggunakan metoda kuantitatif.

Kajian ini dilakukan oleh tujuh peneliti SMERU, terdiri dari dua orang penasihat, yaitu Sudarno Sumarto dan Asep Suryahadi, serta lima orang peneliti, yaitu Hastuti, Sul-ton Mawardi, Bambang Sulaksono, Akhmadi, dan Silvia Devina. Kajian ini juga melibatkan satu orang peneliti tamu Rima Prama Artha, dan tiga peneliti lokal, yakni Joni Saputra (Sumatra Barat), Heri Rubianto (Jawa Timur), dan Laode Udin (Sulawesi Tenggara). Untuk keperluan peninjauan dokumen, kajian ini juga menyertakan pustakawan SMERU, Ratna Dewi.

Laporan hasil kajian ini terdiri dari empat bab. Bab pertama merupakan pendahuluan yang memaparkan latar belakang, tujuan, dan metodologi kajian. Bab dua menyajikan temuan tentang pelaksanaan program yang meliputi aspek sosialisasi, alokasi, penargetan, harga dan sistem pembayaran, struktur pendanaan, *monitoring* dan evaluasi, sistem audit, penanganan pengaduan, tingkat kepuasan, serta manfaat program. Bab tiga memaparkan pembelajaran positif dan negatif yang dipetik dari pelaksanaan program. Bab empat sebagai penutup, menyajikan rekomendasi terhadap pelaksanaan program selanjutnya.

II. TEMUAN PENELITIAN

Pelaksanaan distribusi beras Raskin merupakan tanggung jawab dua lembaga, yakni Bulog dan pemerintah daerah (pemda). Bulog bertanggung jawab terhadap penyaluran beras hingga titik distribusi, sedangkan pemda bertanggung jawab terhadap penyaluran beras dari titik distribusi hingga rumah tangga sasaran. Selama ini Bulog telah melaksanakan tugasnya dengan relatif baik dan sesuai aturan pelaksanaan. Namun demikian, penilaian keberhasilan program tidak dapat dilakukan secara parsial, karena Raskin merupakan sebuah kesatuan program untuk menyampaikan beras bersubsidi kepada rumah tangga miskin. Berdasarkan hasil tinjauan dokumen dan studi lapangan, permasalahan pelaksanaan Program Raskin banyak terjadi dari titik distribusi hingga rumah tangga penerima.

Menurut Pedum Raskin 2007, terdapat indikator 6T untuk mengukur tingkat keberhasilan Program Raskin, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Secara umum, hasil kajian ini menunjukkan bahwa efektivitas pelaksanaan Program Raskin relatif rendah. Indikasinya terlihat dari kurangnya sosialisasi dan transparansi, kurang tepatnya sasaran penerima, harga, jumlah, dan frekuensi penerimaan beras, tingginya biaya pengelolaan program, belum optimalnya pelaksanaan pemantauan, dan kurang berfungsinya mekanisme pengaduan. Uraian berikut menyajikan rincian permasalahan tersebut.

2.1 Pelaksanaan Program

Kinerja pelaksanaan Raskin dapat ditinjau dari aspek-aspek sosialisasi dan transparansi informasi, alokasi, penargetan, frekuensi pendistribusian, jumlah beras yang diterima penerima manfaat, harga beras dan sistem pembayaran, serta penggunaan dana. Salah satu ukuran kinerja masing-masing aspek pelaksanaan Raskin ditentukan oleh kesesuaian antara aturan program yang tertulis dalam Pedum Raskin dengan realisasi pelaksanaan berdasarkan informasi dari tinjauan dokumen, analisis data sekunder, dan temuan lapangan.

2.1.1 Sosialisasi dan Transparansi Informasi

Sosialisasi merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan suatu program. Namun demikian, Pedum Raskin tidak mengatur kegiatan yang penting ini secara rinci. Misalnya, Pedum tidak mengatur secara jelas tentang frekuensi dan waktu sosialisasi di setiap tingkatan pemerintahan maupun di tingkat masyarakat, serta siapa penanggung jawab pelaksanaan dan pendanaannya. Semestinya, aturan rinci tersebut ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) program yang disusun oleh pemda provinsi dan kabupaten/kota. Namun dalam pelaksanaannya, pemda yang membuat juklak masih terbatas, dan isi juklak hanya menyalin Pedum begitu saja tanpa ada tambahan ketentuan rinci tentang berbagai aspek pelaksanaan, termasuk sosialisasi. Tidak adanya ketentuan tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan kegiatan sosialisasi di tingkat aparat bervariasi antarwilayah, dan sosialisasi kepada masyarakat lemah. Sosialisasi yang lemah berpengaruh terhadap kurangnya transparansi program kepada masyarakat.

Berdasarkan Pedum Raskin 2007, sosialisasi atau penyebaran informasi program bertujuan agar masyarakat, khususnya masyarakat miskin mengetahui latar belakang, mekanisme pelaksanaan, hak dan kewajiban mereka, serta mekanisme pengaduan. Penyebaran informasi antara lain dapat dilakukan melalui rapat koordinasi dan sosialisasi, media massa, dan media lain seperti buklet, brosur, dan stiker. Kegiatan sosialisasi tambahan dapat dilakukan secara informal seperti melalui arisan, pertemuan adat, dan pertemuan keagamaan.

Sosialisasi kepada aparat

Menurut dokumen, kegiatan sosialisasi kepada pelaksana di jajaran pemda mengandalkan pendekatan struktural birokratis, yakni secara berjenjang hingga tingkat kabupaten atau kecamatan. Umumnya kegiatan sosialisasi tidak dilakukan secara khusus, melainkan dalam bentuk rapat koordinasi (rakor) (Anak Bangsa Peduli 2005: 33, 40; LP3ES 2000: 51; Institute for Empowerment and Development Studies 2005: 71–72). Terdapat kesan bahwa sosialisasi bukan merupakan aspek penting karena Program Raskin hanya merupakan program lanjutan dari OPK. Oleh karena itu, sosialisasi tidak diagendakan secara khusus, tetapi didasarkan pada kebutuhan (Hastuti dan Maxwell 2003:12).

Studi lapangan di ketiga wilayah sampel menunjukkan bahwa rakor dilakukan secara berjenjang di setiap tingkat pemerintahan, dari tingkat provinsi hingga tingkat desa/kelurahan. Di tingkat provinsi rakor biasanya dilakukan dua kali setahun, yakni pada awal pelaksanaan program yang sekaligus digunakan untuk membicarakan pembagian pagu kabupaten/kota, dan pada pertengahan atau akhir tahun untuk merencanakan program tahun berikutnya sekaligus evaluasi program tahun berjalan. Rakor tersebut dihadiri oleh berbagai instansi yang tergabung dalam tim Raskin tingkat provinsi, dan wakil pemerintah kabupaten/kota.

Di tingkat kabupaten sampel, pelaksanaan rakor bervariasi dan bergantung pada pemda masing-masing, namun paling tidak, terdapat rakor pada awal pelaksanaan program, khususnya untuk membahas pembagian pagu per kecamatan dan desa/kelurahan. Di Kabupaten Agam, rakor dilakukan pada awal dan akhir tahun. Selain itu, terdapat pertemuan rutin tiga bulanan antara subdivre Bulog dan pelaksana Program Raskin dari unsur pemerintah kabupaten. Pada setiap rakor tim penanggulangan kemiskinan kabupaten, mereka juga membicarakan pelaksanaan dan permasalahan Raskin. Di Kabupaten Bojonegoro, rakor dilakukan dua kali setahun, namun jika terdapat permasalahan atau topik tertentu yang perlu dibahas biasanya dilakukan rakor tambahan. Di Kabupaten Kolaka, rakor hanya dilakukan pada awal pelaksanaan program. Rakor di tingkat kabupaten tersebut biasanya dihadiri oleh tim Raskin kabupaten dan wakil kecamatan.

Pada 2007, tidak semua kecamatan sampel melakukan sosialisasi. Dari tiga kecamatan sampel, hanya Kecamatan Tanjung Raya di Kabupaten Agam yang melakukan sosialisasi pada awal tahun pelaksanaan program. Pesertanya adalah seluruh kepala desa (istilah setempat: wali *nagari*) dan ketua lingkungan (istilah setempat: wali *orong*) untuk membahas sistem penyaluran beras dan patokan penetapan harga jual kepada penerima manfaat. Sementara itu, di tingkat desa/kelurahan, sosialisasi tidak dilakukan setiap tahun karena Raskin dinilai sebagai program yang sudah lama berjalan dan dari tahun ke tahun tidak banyak mengalami perubahan. Jika sosialisasi tingkat desa dilakukan, biasanya hanya dihadiri perangkat desa dan tokoh masyarakat, tanpa melibatkan masyarakat.

Tinjauan dokumen menunjukkan bahwa kegiatan sosialisasi dalam bentuk penyebaran Pedum Raskin umumnya hanya terbatas sampai tingkat kabupaten/kota (Lembaga Demografi FEUI 2003: 33–34 dan PT Daya Makara UI 2006: 85). Meskipun terdapat provinsi atau kabupaten/kota yang membuat juklak Program Raskin, namun penyebarannya tidak menjangkau seluruh tingkat pemerintahan di bawahnya (Lembaga Demografi FEUI 2003: 33–34). Studi lapangan juga menunjukkan bahwa penyebaran Pedum sangat terbatas. Meskipun terdapat daerah sampel yang membuat juklak, yakni Provinsi Jawa Timur dan Sulawesi

Tenggara, serta Kabupaten Kolaka, namun penyebarannya tidak sampai di tingkat desa/kelurahan. Oleh karena itu, pelaksana program di tingkat desa/kelurahan umumnya lebih mengandalkan petunjuk lisan yang diperoleh dari rapat di tingkat kecamatan atau kabupaten. Hal yang sama terjadi pada petugas pembagi di tingkat masyarakat, padahal mereka merupakan ujung tombak pelaksanaan Program Raskin kepada rumah tangga. Dalam melaksanakan tugasnya, umumnya petugas pembagi hanya berpatokan pada informasi lisan dari kepala desa/kelurahan atau staf kecamatan, yang biasanya disampaikan secara informal.

Sementara itu, media informasi seperti iklan layanan masyarakat di televisi dan penyebaran brosur atau poster yang pernah diadakan beberapa tahun lalu, saat ini tidak ada lagi. Bahkan brosur atau poster yang seharusnya ditempelkan di lokasi umum, tidak pernah diketahui keberadaannya oleh masyarakat yang menjadi responden. Studi yang dilakukan oleh Anak Bangsa Peduli (2006: 40) di Jawa Barat menunjukkan bahwa upaya sosialisasi dari pemda melalui media masa hanya terdapat di Kabupaten Garut yang menggandeng media cetak dan radio. Universitas Andalas (2006: 3–6) melaporkan bahwa di Sumatra Barat pernah dilakukan sosialisasi dalam bentuk dialog interaktif di TVRI dan melalui media cetak.

Sosialisasi kepada masyarakat

Berdasarkan tinjauan terhadap berbagai dokumen dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan sosialisasi Program Raskin kepada masyarakat bervariasi dan umumnya tidak optimal. Temuan SMERU (Fillaili *et al* 2007: 70) menyatakan bahwa di tingkat desa tidak ada sosialisasi secara khusus kepada masyarakat. Menurut Universitas Andalas (2006: 3–15), dari 12 *nagari* yang menjadi objek pendampingan, sebelum pendampingan tidak satu pun *nagari* pernah melakukan sosialisasi. Universitas Brawijaya (2006: 61) menyebutkan bahwa di Kabupaten Madiun jumlah desa yang tidak melakukan sosialisasi cukup besar (42%). Temuan lapangan menunjukkan bahwa masyarakat di seluruh desa/kelurahan sampel tidak pernah menerima sosialisasi secara formal.

Kegiatan sosialisasi yang bervariasi tersebut menyebabkan sumber informasi program bagi masyarakat juga bervariasi. Kepala desa/kelurahan merupakan sumber informasi awal bagi masyarakat, namun umumnya informasi disampaikan secara informal dan tidak secara langsung. Menurut LP3ES (2000: 51) dan Universitas Brawijaya (2006: 63–69), penyampaian informasi program untuk keluarga sasaran sepenuhnya diserahkan kepada kepala desa. Sementara itu, menurut Hastuti dan Maxwell (2003: 12), umumnya kepala desa/lurah tidak memberikan informasi secara langsung kepada masyarakat, melainkan melalui kepala dusun, ketua RT atau tokoh masyarakat. Fillaili *et al* (2007: 92) menyatakan bahwa masyarakat mengetahui Program Raskin bukan dari kepala desa/kelurahan melainkan dari ketua RT, tetangga, dan televisi. Studi lapangan menemukan kecenderungan yang sama bahwa kepala desa bukan merupakan sumber informasi langsung. Masyarakat umumnya mendapatkan informasi dari petugas pembagi beras Raskin, seperti ketua RT dan pengurus Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK).

Kegiatan sosialisasi kepada masyarakat umumnya tidak optimal sehingga masyarakat termasuk penerima manfaat banyak yang tidak memahami program secara menyeluruh.⁵ Hastuti dan Maxwell (2003: 13) misalnya, melaporkan bahwa informasi yang diberikan kepada masyarakat terbatas pada teknik pelaksanaan, seperti jatah beras per keluarga, harga beras per kg, serta cara

⁵Hal ini juga ditemukan dalam studi-studi lain, seperti Anak Bangsa Peduli (2006: 47), PT Daya Makara UI (2006: 84), Hastuti dan Maxwell (2003: 13), IPB (2006: *slide* 19), Komisi IV DPR RI (2007: 10), Lembaga Demografi FE UI (2003: 89), Olken (dalam *Jurnal of Public Economic* 2006: 856), SMERU (1998: 8), Fillaili *et al* (2007: 70), Universitas Andalas (2005: 3-16), Universitas Brawijaya (2006: 60–68), dan Universitas Indonesia (2004: 160).

penebusan dan pembayaran. Sementara itu, informasi mengenai tujuan program dan sasaran keluarga miskin kurang ditekankan. Akibat kurangnya informasi, penggantian nama dari OPK menjadi Program Raskin yang diharapkan dapat mempertajam sasaran, menjadi tidak berarti. Program Raskin tetap lebih dikenal masyarakat sebagai pembagian “sembako” (sembilan bahan pokok) dari pemerintah sehingga keluarga yang tidak termasuk sasaran tetap menuntut untuk memperolehnya.

Studi lapangan juga menemukan hal yang sama bahwa sosialisasi masih lemah dan tidak dilakukan secara maksimal. Akibatnya, masyarakat termasuk penerima manfaat banyak yang tidak memahami program secara menyeluruh. Bahkan banyak di antara mereka yang tidak mengetahui informasi umum tentang program, seperti apa arti nama Raskin, berapa jatah beras yang seharusnya diterima, berapa harga beras di titik distribusi, dan berapa kali setahun semestinya mereka menerima beras. Namun demikian, esensi tentang Program Raskin sebagai bantuan beras dari pemerintah untuk rumah tangga miskin telah diketahui oleh masyarakat secara luas, meskipun tidak otomatis diterapkan dalam pelaksanaan.

Transparansi informasi

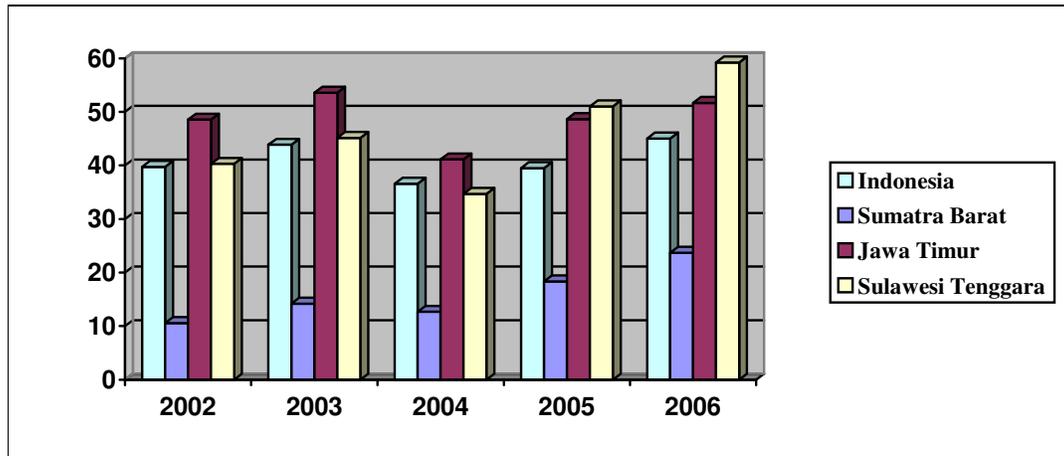
Keterbatasan sosialisasi berpengaruh terhadap rendahnya tingkat transparansi program kepada masyarakat. Dari seluruh dokumen yang dikaji, hanya Universitas Brawijaya (2006: 69) yang melaporkan adanya desa-desa di satu kecamatan sampel yang menempelkan informasi Program Raskin pada papan pengumuman. Informasi mengenai upaya transparansi daftar penerima manfaat juga hanya dilaporkan oleh sedikit dokumen. Menurut Hastuti dan Maxwell (2003: 13), beberapa desa pernah menempelkan daftar penerima di kantor kepala desa, namun daftar tersebut dirobek oleh masyarakat yang menuntut untuk menjadi penerima juga. Sementara itu, beberapa desa lain sengaja tidak menempelkan daftar nama karena khawatir akan menimbulkan tuntutan masyarakat. Lembaga Demografi FE-UI (2003: 89) dan PT Daya Makara UI (2006: 87) juga melaporkan bahwa daftar nama RTM sengaja tidak diumumkan karena alasan keamanan dan untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan.

Kondisi tersebut sejalan dengan temuan lapangan yang menunjukkan bahwa di semua wilayah studi tidak ditemukan adanya informasi tentang Program Raskin yang ditempel di tempat umum atau bisa diakses oleh masyarakat. Informasi tentang daftar rumah tangga penerima yang dapat diakses oleh masyarakat hanya ditemui di desa sampel di Kabupaten Agam. Daftar penerima manfaat tersebut tersedia di petugas pembagi dan rencananya akan segera ditempel di masjid-masjid, sesuai dengan upaya pencahangan program penanggulangan kemiskinan berbasis masjid.

Lemahnya pelaksanaan sosialisasi dan transparansi program menyebabkan munculnya berbagai dampak negatif, antara lain (i) potensi korupsi karena kurangnya kontrol dari masyarakat sebagai akibat ketidakpahaman mereka terhadap program (Olken, 2006: 856); (ii) ketidaktepatan target karena masyarakat tidak miskin turut menuntut jatah (Universitas Indonesia 2004: 160); (iii) munculnya keluhan, kritikan, kegelisahan/konflik di masyarakat (Anak Bangsa Peduli 2006: 47); dan (iv) timbulnya persepsi pemda yang menganggap Program Raskin sebagai program Pemerintah Pusat sehingga program ini bukan merupakan tanggung jawab pemda (PT Daya Makara UI 2006: 84). Kesalahan persepsi pemda tersebut akan berpengaruh terhadap keseriusan pemda dalam mendukung pelaksanaan program, termasuk di dalamnya dukungan terhadap pendanaan.

2.1.2 Pagu Alokasi dan Rumah Tangga Sasaran

Menurut data Susenas 2002–2006, persentase penerima Raskin dari seluruh rumah tangga di Indonesia berfluktuasi pada kisaran 36%–45%. Di Sumatra Barat, persentase penerima Raskin berkisar antara 11%–24%, di Jawa Timur 41%–53%, dan di Sulawesi Tenggara 35%–59% (Gambar 1). Kondisi tersebut sesuai dengan proporsi RTM di wilayah bersangkutan.



Sumber: Susenas BPS 2002–2006 (diolah)

Gambar 1. Proporsi Rumah Tangga Penerima Program Raskin di Indonesia dan Provinsi Sampel

Penetapan pagu alokasi beras Raskin nasional didasarkan pada ketersediaan anggaran subsidi dan jumlah sasaran penerima. Pagu alokasi nasional dialokasikan untuk masing-masing provinsi berdasarkan data sasaran penerima dengan mempertimbangkan usulan pemda. Selanjutnya, pemda provinsi menetapkan alokasi untuk setiap kabupaten/kota dan pemda kabupaten/kota menetapkan alokasi untuk setiap kecamatan dan desa/kelurahan yang dibawahinya. Semua pembagian tersebut ditetapkan secara proporsional sesuai data sasaran penerima di masing-masing wilayah. Sejak awal pelaksanaan OPK hingga 2005, sasaran penerima manfaat menggunakan data keluarga prasejahtera (Pra-KS) dan keluarga sejahtera-1 (KS-1) alasan ekonomi hasil pendataan BKKBN, namun sejak 2006 menggunakan data rumah tangga miskin (RTM) hasil pendataan BPS.

Program Raskin dilaksanakan di seluruh Indonesia tanpa membedakan kondisi kemiskinan wilayah karena RTM tersebar di seluruh wilayah. Hasil tinjauan dokumen dan analisis data menunjukkan hal yang sama. Seluruh wilayah hingga desa/kelurahan memperoleh pagu alokasi beras Raskin. Namun dalam pelaksanaannya, terdapat wilayah yang tidak memperoleh beras Raskin selama beberapa bulan distribusi. Hastuti dan Maxwell (2003: 14–15) menyebutkan bahwa terdapat desa dan kecamatan yang tidak berpartisipasi dalam program selama jangka waktu cukup lama, bahkan ada yang lebih dari satu tahun. Hal tersebut antara lain karena adanya tunggakan, penyelewengan, atau permintaan dari pihak kecamatan. Pihak Kecamatan tersebut menilai Program Raskin merepotkan dan beras yang diterima tidak sebanding dengan tenaga yang harus dikeluarkan serta risiko yang harus ditanggung. Fillaili *et al* (2007: 77) juga menyatakan bahwa akibat kemacetan pembayaran beras Raskin dari tingkat kelurahan, beberapa kecamatan di Tangerang tidak mengajukan penyaluran beras Raskin selama 2004–2005.

Tabel 4. Jumlah Rumah Tangga dan Pagu Alokasi Beras Raskin Nasional

Tahun	Jumlah Rumah Tangga			Pagu Alokasi (ton)
	RTM Total*	RTM Sasaran	% RTM Sasaran terhadap Total	
2000	16.000.000	7.500.000	46,88	1.350.000
2001	15.000.000	8.700.000	58,00	1.501.274
2002	15.135.561	9.790.000	64,68	2.349.600
2003	15.746.843	8.580.313	54,49	2.059.276
2004	15.746.843	8.590.804	54,56	2.061.793
2005	15.791.884	8.300.000	52,56	1.991.897
2006	15.503.295	10.830.000	69,86	1.624.500
2007	19.100.905	15.800.000	82,72	1.896.000

Sumber: Bulog

Keterangan: *Hingga 2005 data keluarga miskin BKKBN dan pada 2006 dan 2007 data rumah tangga miskin BPS

Berdasarkan Tabel 4 dapat diketahui bahwa pagu alokasi beras Raskin nasional mengalami peningkatan hingga 2002, namun kemudian mengalami penurunan, dan pada 2007 sedikit meningkat. Sementara itu, RTM sasaran program cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun proporsinya mengalami peningkatan, jumlah RTM sasaran masih lebih rendah dari pada total RTM. Sebagai contoh pada 2007, total RTM mencapai 19,1 juta, namun sasaran Program Raskin hanya 15,8 juta RTM sehingga terdapat 3,3 juta RTM yang tidak memperoleh beras Raskin. Lebih rendahnya RTM sasaran dibanding jumlah RTM tersebut berimplikasi pada munculnya berbagai permasalahan pelaksanaan program seperti dalam penargetan, ketepatan jumlah beras yang diterima rumah tangga, dan frekuensi distribusi.

Di tiga wilayah studi, pagu alokasi dan jumlah RTM sasaran Program Raskin mengalami perubahan dengan kecenderungan yang agak berbeda seperti ditunjukkan pada Tabel 5. Di Sumatra Barat, pagu alokasi dan jumlah RTM sasaran mengalami peningkatan. Perubahan data yang digunakan, dari data BKKBN menjadi data BPS, dan peningkatan jumlah RTM yang cukup besar merupakan alasan utama peningkatan pagu tersebut. Sampai tingkat kecamatan, jumlah pagu RTM yang diperoleh lebih rendah dari pada total RTM yang ada, namun di desa sampel terjadi sebaliknya. Hal tersebut karena di tingkat kecamatan dilakukan penyesuaian terhadap alokasi per desa berdasarkan informasi terkini dari kepala desa dan ketua lingkungan. Di lingkungan sampel, sedikit pengurangan pagu RTM sasaran tidak menjadi masalah karena adanya perubahan kondisi ekonomi RTM atau adanya RTM yang pindah dan meninggal. Sama halnya yang terjadi pada penambahan pagu RTM sasaran, karena masih adanya rumah tangga miskin yang belum terdaftar sebagai RTM.

Di Jawa Timur, pagu alokasi beras Raskin mengalami penurunan pada 2005–2006 dan meningkat lagi pada 2007. Kondisi tersebut tidak tercermin di Kabupaten Bojonegoro serta di kecamatan dan desa sampel. Di wilayah tersebut pagu alokasi 2007 justru mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Hal tersebut disebabkan oleh kecilnya peningkatan jumlah RTM di Kabupaten Bojonegoro dan adanya penurunan jumlah RTM di kecamatan dan desa sampel di kabupaten tersebut pada 2007. Seperti di Jawa Timur, pagu alokasi beras Raskin di Sulawesi Tenggara juga mengalami penurunan pada 2005–2006 dan meningkat kembali pada 2007. Baik di Jawa Timur maupun di Sulawesi Tenggara, pagu RTM sasaran lebih rendah daripada RTM yang ada.

Tabel 5. Pagu Alokasi Beras Raskin di Wilayah Studi, 2005–2007

Wilayah Administratif	Tahun 2005		Tahun 2006		Tahun 2007	
	Jumlah RTM Sasaran	Jumlah Beras (kg)	Jumlah RTM Sasaran	Jumlah Beras (kg)	Jumlah RTM Sasaran	Jumlah Beras (kg)
Prov. Sumatra Barat	141.410	22.060.000	147.067 (233.695)	22.060.000	302.640 (312.640)	36.317.000
Kab. Agam	8.995	1.702.120	11.453 (18.199)	1.702.120	22.647 (23.417)	2.717.640
Kec. Tanjung Raya	863	138.080	1.718	171.800	2.523 (2.535)	302.760
Nagari Maninjau	97	15.520	130	13.000	230 (226)	27.600
Nagari Tanjung Sani	222	35.520	375	37.500	544 (538)	65.280
Prov. Jawa Timur	1.441.750	346.020.000	1.906.115 (3.236.871)	285.917.000	2.653.598 (3.236.880)	318.431.760
Kab. Bojonegoro	108.950	26.148.000	128.471 (163.469)	19.271.000	134.142	16.096.996
Kec. Ngasem	-	-	11.580 (11.580)	1.737.000	9.606	1.152.720
Desa Ngasem	-	-	491 (491)	73650	402	48.240
Desa Jelu	-	-	907 (907)	136.050	861	103.320
Prov. Sulawesi Tenggara	230.045	25.304.950	239.987 (332.023)	19.198.960	259.384 (271.082)	23.344.560
Kab. Kolaka	16.557	1.821.270	17.273 (33.294)	1.381.840	20.689 (29.455)	1.862.010
Kec. Watubangga	2.960	296.000	3000	240000	3.244	291960
Kelurahan Wolulu	126	12.600	126	12.600	143	14.300
Desa Sumber Rejeki	137	13.700	137	13.700	142	14.200

Sumber: Keputusan gubernur, bupati, dan kecamatan lokasi sampel
Keterangan: angka dalam tanda kurung menunjukkan total RTM yang ada.

Berdasarkan hasil tinjauan dokumen, kurangnya pagu RTM sasaran tersebut menyebabkan munculnya berbagai permasalahan. Lembaga Demografi FEUI (2006: 47) menyebutkan bahwa kurangnya pagu beras Raskin dibanding RTM menyebabkan dilakukan bagi rata, pergiliran penerima manfaat setiap 2–3 bulan sekali, dan pengurangan jatah beras untuk penerima manfaat. Hal yang sama dikemukakan Anak Bangsa Peduli (2006: 12), PT Daya Makara UI (2006: 95), IPB (2006: slide 4), dan Universitas Indonesia (2004: 142, 149, 161). Sementara itu, menurut Universitas Brawijaya (2006: 38, 121), kurangnya pagu selain menyebabkan penerima manfaat memperoleh beras di bawah ketentuan, juga menimbulkan konflik horizontal saat pembagian beras. Institute for Empowerment and Development Studies (2005: 74) juga menyatakan bahwa lebih sedikitnya pagu beras Raskin dibanding jumlah RTM menimbulkan kecemburuan sosial dan disharmonisasi di tingkat masyarakat, juga menimbulkan kesulitan bagi pengelola di desa dalam menentukan prioritas warga yang benar-benar membutuhkan.

Studi lapangan menunjukkan kecenderungan yang sama. Kurangnya pagu dijadikan alasan oleh pelaksana program di tingkat lokal untuk melakukan penyimpangan mekanisme pembagian dan penentuan sasaran. Pelaksana lokal antara lain melakukan pengurangan frekuensi distribusi, pergiliran penerima, penambahan jumlah penerima, atau bagi rata. Semua pilihan penyimpangan tersebut pada akhirnya menyebabkan rumah tangga sasaran tidak memperoleh beras sesuai ketentuan. Penyimpangan tersebut juga didorong oleh kekurangakuratan data BPS, yakni masih adanya rumah tangga miskin yang tidak terdaftar dan sebaliknya terdapat rumah tangga tidak miskin yang terdaftar sebagai RTM.

2.1.3 Penentuan Sasaran Penerima

Musyawarah desa (mudes)

Menurut Pedum Raskin 2006-2006, RTM BPS yang merupakan data sasaran rumah tangga penerima program, digunakan sebagai dasar penetapan pagu alokasi hingga tingkat desa/kelurahan. Di tingkat desa/kelurahan, penetapan penerima manfaat menggunakan mekanisme mudes yang dilaksanakan secara transparan dan partisipatif dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat, termasuk perwakilan RTM.

Pada Pedum Raskin 2001–2005 dinyatakan bahwa penentuan rumah tangga sasaran melalui mudes dilakukan dengan mengacu pada data keluarga sasaran, yakni KPS dan KS-1 hasil pendataan BKKBN. Namun, pada Pedum Raskin 2006–2007, tidak ada ketentuan bahwa mudes harus mengacu pada data RTM BPS. Bahkan, pada bagian “Penetapan Penerima Manfaat” tidak disebutkan bahwa penerima manfaat harus rumah tangga miskin. Tidak adanya ketentuan tersebut dapat dijadikan dasar pembenaran bagi petugas pelaksana untuk membagikan beras Raskin tidak hanya kepada RTM atau bahkan dibagi rata, asal keputusannya diambil melalui mudes. Meskipun pada bagian pendahuluan Pedum disebutkan bahwa sasaran Program Raskin adalah RTM, namun sangat mungkin pelaksana program menggunakan Pedum secara parsial, tidak menyeluruh. Apalagi seperti disebutkan di atas, penyebaran Pedum Raskin masih sangat terbatas dan tidak sampai pada pelaksana di tingkat masyarakat.

Hasil tinjauan dokumen menunjukkan bahwa mudes tidak dilakukan di semua desa/kelurahan. Kalaupun dilakukan mudes, pelaksanaannya belum optimal karena kurang melibatkan masyarakat dan umumnya tidak bertujuan untuk mempertajam sasaran. Universitas Andalas (2006: 3-15) melaporkan bahwa dari 12 *nagari* yang didampingi hanya 1 *nagari* yang pernah melakukan mudes dan pelaksanaannya tidak lengkap. Menurut Universitas Hasanuddin (2006: 40), belum semua desa/kelurahan melaksanakan mudes dalam penetapan penerima manfaat. Bahkan IPB (2006: slide 15) menyatakan bahwa tidak ada mudes untuk merespon pagu, kalaupun ada hanya antara kepala desa dan ketua RT/RW. Berdasarkan studi Universitas Brawijaya (2006: 73, 79), di dua kabupaten sampel rata-rata sudah dilakukan mudes, namun di satu kabupaten lainnya hanya sebagian desa yang melakukan mudes. Menurut Hastuti dan Maxwell (2003: 40), di sebagian desa, musyawarah hanya dilakukan di antara staf desa dan pelaksanaannya cenderung hanya dijadikan alasan bahwa pengambilan keputusan sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan. Hal tersebut juga dikemukakan Universitas Indonesia (2004: 142, 150) dan PT Daya Makara UI (2006: 86) bahwa mudes kurang melibatkan masyarakat dan fungsi mudes yang sebetulnya untuk memverifikasi data kurang berjalan optimal. Bahkan Hastuti dan Maxwell (2003: 30), Universitas Andalas (1999: IV-25), dan Universitas Indonesia (2004: 142) melaporkan bahwa terdapat mudes yang menetapkan jatah beras dibagi rata kepada seluruh keluarga, baik kaya maupun miskin.

Temuan lapangan menunjukkan kondisi yang sesuai dengan hasil tinjauan dokumen. Dari enam desa/kelurahan sampel, hanya dua desa di Jawa Timur yang melakukan mudes. Bahkan pelaksanaan mudes di kedua desa tersebut tidak dimaksudkan untuk penajaman atau verifikasi data penerima manfaat, melainkan untuk memutuskan bahwa beras Raskin akan dibagi rata kepada semua rumah tangga.

Menurut Universitas Brawijaya (2006: 74), banyaknya desa yang tidak melakukan mudes disebabkan keterbatasan biaya, keterbatasan waktu, atau karena menganggap bahwa musyawarah cukup dilakukan di tingkat kecamatan. Sementara itu, menurut Lembaga Demografi FEUI (2003: 86) alasan tidak dilakukannya mudes antara lain karena telah ada daftar penerima dari petugas BKKBN.

Cara penentuan penerima manfaat

Sebagai akibat mudes belum dilaksanakan di seluruh wilayah dan pelaksanaannya kurang optimal, cara penetapan sasaran penerima manfaat bervariasi antarwilayah. Ada yang menetapkan sasaran melalui mudes, ada yang menggunakan data acuan nasional sebagai dasar (data BKKBN atau data RTM BPS), dan ada yang ditentukan ketua RT/RW atau oleh kepala desa/kelurahan.⁶ Pada banyak kasus, berbagai cara penetapan tersebut pada akhirnya menghasilkan keputusan bahwa beras Raskin dibagi rata kepada jumlah rumah tangga yang lebih banyak atau kepada seluruh rumah tangga.⁷ Berbagai alasan yang melatarbelakangi keputusan tersebut, antara lain untuk menghindari konflik, kurangnya pagu dibanding RTM, menghindari kecemburuan sosial, adanya tuntutan dari mereka yang tidak berhak, dan untuk mencapai target waktu penjualan beras serta pembayarannya.⁸

Hasil studi lapangan juga menunjukkan cara penetapan penerima manfaat yang bervariasi. Di Kabupaten Agam, Sumatra Barat, pmda menekankan kepada semua pelaksana Program Raskin untuk menggunakan RTM BPS sebagai penerima manfaat. Pada pelaksanaannya di desa sampel, petugas pelaksana di tingkat masyarakat melakukan penyesuaian atas persetujuan kepala desa karena hasil pendataan BPS dinilai belum tepat. Mereka melakukan penyesuaian dengan meminta RTM relatif mampu untuk menyerahkan jatahnya kepada rumah tangga lebih miskin tidak terdaftar. Pada beberapa kasus, penggantian penerima dilakukan atas kesadaran RTM terdaftar meskipun tidak rutin dalam setiap distribusi. Ada juga petugas yang melakukan penyesuaian dengan menambah jumlah penerima sehingga penerima memperoleh beras Raskin secara bergilir setiap dua bulan atau jatah berasnya berkurang. Pemilihan rumah tangga penerima pengganti atau tambahan tersebut dilakukan oleh petugas pembagi dengan melihat kondisi sosial ekonomi rumah tangga yang bersangkutan.

⁶Untuk pembahasan mengenai berbagai cara penetapan sasaran, lihat Hastuti dan Maxwell (2003: 31–32), Institute for Empowerment and Development Studies (2005: 68), Universitas Brawijaya (2006: 115), Universitas Hasanuddin (2006: 38–40), dan USESE Foundation (2004: 47, 49, 53).

⁷Kasus-kasus ini ditemukan dalam studi yang dilakukan Bulog (2006: 21), Hastuti dan Maxwell (2003: 30), Institute for Empowerment and Development Studies (2005: 34, 46), IPB (2005: *slide* 28), IPB (2006 *slide* 15), Lembaga Demografi FEUI (2003: 17, 39, 70), Perdana dan Maxwell (2004: 27), PT Daya Makara UI (2006: 27), Fillaili *et al* (2007: 95), Universitas Andalas (1999: IV-25), Universitas Bojonegoro (2006: 46–47), Universitas Brawijaya (2006: 41), Universitas Hasanuddin (2006: 46–47), Universitas Indonesia (2004: 142, 151), dan USESE Foundation (2004: 47).

⁸Berbagai alasan ini dikemukakan dalam studi Bulog (2006: 21, 27, 29), Institute for Empowerment and Development Studies (2005: 46–47), Lembaga Demografi FEUI (2003: 39, 47, 70, 78), Perdana dan Maxwell (2004: 28), PT Daya Makara UI (2006: 86), Fillaili *et al* (2007: 95), Universitas Andalas (1999: IV-25), Universitas Bojonegoro (2006: 46), Universitas Brawijaya (2006: 113, 133), Universitas Indonesia (2004: 136, 142), dan USESE Foundation (2004: 49, 51).

Di desa sampel Jawa Timur mudes dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat. Akan tetapi, mudes tersebut dilaksanakan untuk memutuskan bahwa beras Raskin akan dibagi rata kepada semua rumah tangga, tanpa melihat status ekonomi. Di satu dusun, pengecualian hanya diberlakukan bagi pegawai negeri, anggota TNI dan POLRI, serta pensiunan karena dinilai mempunyai penghasilan tetap dan mampu secara ekonomi. Kebijakan bagi rata tersebut dimaksudkan untuk menghindari ketegangan sosial akibat adanya tuntutan masyarakat nonmiskin yang beranggapan bahwa beras Raskin merupakan “hadiah” dari pemerintah sehingga semua rumah tangga berhak mendapatkannya.

Di desa sampel Sulawesi Tenggara, sistem pembagian beras Raskin berbeda antardesa bahkan antarlingkungan. Di Kelurahan Wolulu, untuk menghindari konflik dan ketegangan antarwarga, aparat satu lingkungan menerapkan sistem bagi rata kepada seluruh rumah tangga sehingga penerima manfaat tidak menerima beras Raskin secara penuh. Sementara itu, di lingkungan lain, aparat menerapkan pergiliran sehingga penerima tidak menerima beras Raskin setiap bulan. Di desa Sumber Rejeki, beras Raskin hanya dibagikan kepada sejumlah penerima manfaat tertentu sesuai jatah, yang penentuannya mengacu pada data BKKBN.

Ketepatan sasaran

Berbagai dokumen menyimpulkan bahwa ketepatan sasaran penerima merupakan aspek utama kelemahan Program Raskin karena tidak seluruh rumah tangga miskin menerima beras Raskin dan banyak rumah tangga tidak miskin yang menerimanya. Universitas Indonesia (2004: 159) menyimpulkan bahwa ditinjau dari efektivitas pelaksanaan, Program Raskin mempunyai banyak masalah pada sisi ketepatan sasaran. Universitas Hasanuddin (2006: 35) menyatakan bahwa masalah penerima manfaat masih merupakan isu pokok karena adanya RTM yang tidak menerima beras Raskin dan sebaliknya. Pernyataan yang sama dikemukakan Universitas Andalas (2005: 3–16), bahwa kelemahan Program Raskin antara lain adalah adanya keluarga mampu yang menerima beras Raskin. Menurut Sumarto dan Suryahadi (2001: 13), Program Raskin menjangkau 52,6% rumah tangga miskin, namun rumah tangga tidak miskin yang terjangkau juga relatif tinggi, yakni 36,9%. Bahkan World Bank (2006: 215) melaporkan bahwa beras Raskin lebih banyak diterima oleh rumah tangga bukan miskin. Pernyataan kekurangan ketepatan sasaran juga dilaporkan dalam berbagai dokumen lain.⁹

Hasil analisis terhadap data sekunder menunjukkan kesimpulan yang sama. Melalui analisis target dan realisasi Program Raskin pada Tabel 6, dapat diketahui bahwa baik menurut data Bulog maupun data hasil Susenas BPS, selama 2002–2006, beras Raskin telah dibagikan kepada jumlah rumah tangga penerima yang lebih banyak dari pada jumlah rumah tangga sasaran. Menurut data Bulog persentasi rumah tangga penerima terhadap sasaran berkisar antara 128%–147%, sedangkan menurut data Susenas BPS antara 214%–284% atau sekitar 2–3 kali lipat.

⁹Lihat, antara lain, Anak Bangsa Peduli (2006: 47), Hastuti dan Maxwell (2003: 45), Komisi IV DPR RI (2007: 10), Lembaga Demografi FEUI (2003: 17), LP3ES (2000: 54), Perdana dan Maxwell (2004), Universitas Andalas (2006: 3-25), Universitas Brawijaya (2006: 113, 133), Universitas Hasanuddin (2006: 52), dan World Bank (2003: 61 dan 2005: 3).

Tabel 6. Target dan Realisasi Penerima Program Raskin

	2002	2003	2004	2005	2006
Jumlah RTM	15.135.561	15.746.843	15.746.843	15.791.884	15.503.295
Sasaran penerima (RTM)	9.790.000	8.580.313	8.590.804	8.300.000	10.830.000
Realisasi :					
Jumlah penerima:					
▪ Data Bulog	14.355.227	11.832.897	11.664.050	11.109.274	13.882.731
▪ Data BPS	20.943.085	22.519.131	20.063.738	23.552.956	25.147.329
Rasio data BPS data Bulog	1,46	1,90	1,72	2,12	1,70
% penerima dari RTM					
▪ Data Bulog	94,84	75,14	74,07	70,35	89,55
▪ Data BPS	138,37	143,00	127,41	149,15	162,21
% penerima dari sasaran					
▪ Data Bulog	146,63	137,91	135,77	133,85	128,19
▪ Data BPS	213,92	262,45	233,55	283,77	232,20

Sumber: Bulog dan Susenas BPS (diolah)

Jika beras Raskin hanya dibagikan kepada rumah tangga paling miskin, maka menurut data Bulog, Program Raskin akan mampu memenuhi 70%–95% RTM yang ada, bahkan menurut BPS akan melebihi RTM (127%–152%). Selain itu, dengan jumlah rumah tangga 50–59 juta pada 2002–2006, maka realisasi beras Raskin tersebut seharusnya dapat memberi manfaat kepada sekitar 40% rumah tangga di Indonesia dan bisa menjangkau seluruh rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan terendah, meskipun dengan jumlah beras di bawah ketentuan.

Namun menurut hasil Susenas, beras Raskin diterima oleh semua kelompok rumah tangga berdasarkan kuintil pengeluaran per kapita. Rumah tangga dari kuintil 1 dan 2 yang merupakan kelompok paling tidak sejahtera hanya mencapai 53% dari total penerima. Hal serupa terjadi di ketiga provinsi sampel, yakni penerima Raskin yang berasal dari kuintil 1 dan 2 hanya 44%–63%. Sebaliknya, beras Raskin masih diterima rumah tangga tergolong mampu di kuintil 3–5, yang seharusnya sama sekali tidak mendapat beras Raskin. Hal ini berarti terdapat kebocoran sebesar 47% di tingkat nasional dan 37%–56% di provinsi sampel (Tabel 7).

Tabel 7. Distribusi Penerima Raskin Berdasarkan Kuintil Pengeluaran Rumah Tangga per Kapita (%)

Kuintil	2002	2003	2004	2005	2006
Indonesia					
Kuintil 1	29,11	28,19	28,47	29,19	29,04
Kuintil 2	23,66	23,38	23,37	24,01	23,48
Kuintil 3	19,63	19,88	20,03	19,84	19,83
Kuintil 4	16,37	16,74	16,60	16,06	16,36
Kuintil 5	11,22	11,81	11,53	10,90	11,29
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Sumatra Barat					
Kuintil 1	20,82	22,49	27,21	26,26	27,95
Kuintil 2	23,47	21,90	20,98	21,38	22,50
Kuintil 3	22,30	20,82	22,13	21,99	19,07
Kuintil 4	17,86	21,37	17,28	16,63	17,91
Kuintil 5	15,55	13,43	12,40	13,75	12,58
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Jawa Timur					
Kuintil 1	31,26	31,86	31,79	33,64	33,19
Kuintil 2	23,94	24,53	24,94	25,24	24,74
Kuintil 3	19,18	19,43	19,21	19,18	19,36
Kuintil 4	15,58	14,33	14,79	13,72	14,08
Kuintil 5	10,04	9,85	9,28	8,21	8,64
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Sulawesi Tenggara					
Kuintil 1	34,25	35,39	33,14	39,67	36,59
Kuintil 2	22,79	27,43	25,80	23,24	24,20
Kuintil 3	19,57	20,46	19,98	17,17	18,55
Kuintil 4	13,94	12,05	13,09	12,56	13,96
Kuintil 5	9,45	4,68	7,98	7,37	6,70
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Susenas BPS 2002—2006 (diolah)

Ketepatan target dapat diketahui juga dengan melihat proporsi rumah tangga miskin dan tidak miskin yang terjangkau dan tidak terjangkau program. Hasil pengolahan data Susenas menunjukkan bahwa selama 2005–2006, proporsi rumah tangga miskin yang terjangkau Program Raskin meningkat 19,8 titik persen dari 62,9% menjadi 82,7%. Sayangnya, peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga miskin tersebut juga dibarengi dengan peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga tidak miskin, yakni sebesar 8 titik persen atau meningkat dari 23,8% menjadi 31,8% (Tabel 8).

Tabel 8. Persentase Penerima dan Nonpenerima Raskin Menurut Status Kemiskinan Rumah Tangga (%)

	2005		2006	
	Miskin	Tidak miskin	Miskin	Tidak miskin
Penerima	62,88	23,85	82,69	31,82
Nonpenerima	37,12	76,15	17,31	68,18
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Susenas BPS 2005 dan 2006 (diolah)

Keterangan: Pada 2006, rumah tangga miskin adalah penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan tidak miskin adalah bukan penerima BLT

Pada 2005 dan 2006, korelasi antara penerima Raskin dengan rumah tangga miskin di Indonesia mengalami peningkatan, namun nilainya tetap rendah yakni dari 40% menjadi 48%. Korelasi antara penerima Raskin dengan rumah tangga miskin di ketiga wilayah sampel juga meningkat. Tingkat korelasi di Sulawesi Tenggara meningkat cukup tinggi, yakni dari 43% menjadi 65%, sedangkan di Sumatra Barat dan Jawa Timur, peningkatan nilai korelasi relatif kecil, masing-masing dari 36% menjadi 50% dan dari 41% menjadi 47% (Tabel 9).

Tabel 9. Korelasi Penerima Raskin dengan Rumah Tangga Berstatus Miskin

Wilayah	Koefisien Korelasi	
	2005	2006
Indonesia	0,3987	0,4836
Sumatra Barat	0,3658	0,4995
Jawa Timur	0,4154	0,4757
Sulawesi Tenggara	0,4316	0,6574

Sumber: Susenas BPS 2005 dan 2006 (diolah)

Berdasarkan hasil studi lapangan dapat diketahui bahwa ketepatan sasaran relatif bervariasi antarwilayah. Di desa sampel Sumatra Barat sasaran relatif tepat, namun masih terdapat sebagian kecil rumah tangga miskin yang tidak menerima Raskin, dan sebaliknya ada rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima. Sementara itu, di desa sampel Jawa Timur sasaran tidak tepat karena diterapkan sistem bagi rata sehingga seluruh kategori rumah tangga menerima Raskin. Di Sulawesi Tenggara ketepatan sasaran di desa sampel bervariasi. Di satu desa sampel, sasaran tidak tepat karena diterapkan sistem gilir atau bagi rata sehingga rumah tangga miskin maupun tidak miskin menjadi penerima. Di desa sampel lain relatif tepat sasaran karena beras Raskin hanya dibagikan kepada rumah tangga yang berhak menerima.

Meski hanya terjadi pada wilayah terbatas, berdasarkan tinjauan dokumen terdapat wilayah yang dapat melaksanakan Program Raskin relatif tepat sasaran. Hastuti dan Maxwell (2003: 47) menunjukkan bahwa ketepatan sasaran dipengaruhi oleh adanya ketegasan dan keseriusan kepala desa dalam membagikan beras Raskin hanya kepada RTM. Kebijakan tersebut bisa diterima masyarakat setempat karena adanya upaya sosialisasi dari kepala desa bahwa beras Raskin hanya untuk RTM, dan adanya transparansi rumah tangga penerima. Praktik tersebut dapat dilakukan meskipun di desa tetangga beras Raskin cenderung dibagi rata.

Temuan lapangan di Sumatra Barat juga menunjukkan bahwa ketepatan sasaran dipengaruhi oleh keseriusan aparat pelaksana. Di wilayah ini pemda tingkat provinsi hingga desa/kelurahan mendukung pelaksanaan Program Raskin sebagai bagian dari upaya menggiatkan program pengentasan kemiskinan. Pemda setempat menggunakan keberhasilan pelaksanaan Program Raskin sebagai salah satu indikator penilaian kinerja pemda di bawahnya. Dalam pelaksanaan Program Raskin, pemda menekankan kepada pelaksana untuk menggunakan data RTM BPS sebagai penerima manfaat.¹⁰ Data penerima manfaat tersebut tersedia sampai di petugas pembagi dan diketahui serta mudah diakses masyarakat. Ketepatan sasaran tersebut juga didukung oleh upaya berbagai pihak dalam meningkatkan pemahaman masyarakat bahwa beras Raskin adalah hak RTM.¹¹ Di samping itu,

¹⁰Di Kabupaten Agam, data RTM BPS yang digunakan untuk penentuan sasaran, sudah diverifikasi kembali pada akhir 2006 oleh pemda bekerja sama dengan BPS dengan menggunakan dana APBD.

¹¹Upaya sosialisasi juga dilakukan oleh Universitas Andalas dengan merancang dan menawarkan kepada pemda untuk menempelkan stiker "Keluarga Miskin: Ya Allah sejahterakanlah saudara kami yang miskin ini, lindungi dan rahmatilah mereka. Seandainya mereka berpura-pura miskin, kami sadar azabMu amat pedih" di rumah RTM sasaran. Divre Bulog setempat juga sudah membuat CD lagu Raskin yang menekankan bahwa beras Raskin hanya diperuntukkan bagi RTM.

adanya penghargaan terhadap pemda kabupaten/kota pelaksana distribusi beras Raskin terbaik baru-baru ini (2007) diperkirakan akan mendorong seluruh pemda kabupaten/kota untuk berupaya memperoleh penghargaan sejenis pada tahun berikutnya.

Sementara itu, di Sulawesi Tenggara, ketepatan target di satu desa studi terjadi karena jumlah pagu yang diperoleh sesuai dengan jumlah RTM yang ada. Selain itu, pada saat rapat desa juga sering disisipkan upaya sosialisasi Program Raskin kepada masyarakat.

2.1.4 Frekuensi Pendistribusian dan Penerimaan Beras

Sejak Juli 1998, pagu alokasi beras Raskin didistribusikan setiap bulan atau 12 kali dalam setahun, kecuali pada 2006 hanya 10 kali (Tabel 10).¹² Frekuensi penyaluran pada 2007 ditetapkan 12 kali, namun dalam pelaksanaannya ada kemungkinan tidak dilakukan secara penuh karena adanya peningkatan harga beras. Saat APBN ditetapkan, harga beras pengadaan Bulog ditentukan sebesar Rp3.550 per kg, namun pada realisasinya mengalami peningkatan sejak Juni, dan saat penelitian dilakukan mencapai Rp4.000 per kg. Karenanya, ada kemungkinan bahwa penyaluran beras Raskin bulan Desember ditiadakan atau tetap diadakan jika pemerintah menambah anggaran.

Tabel 10. Frekuensi Distribusi Beras Raskin per Tahun

Tahun	Frekuensi Per Tahun
1998/1999	9
1999/2000	12
2000	9
2001	12
2002	12
2003	12
2004	12
2005	12
2006	10
2007	12

Sumber: Pedoman Umum Raskin Berbagai Tahun

Berbagai dokumen menyatakan bahwa di sebagian besar wilayah, frekuensi pendistribusian beras Raskin dilaksanakan sesuai aturan. Namun demikian, terdapat beberapa wilayah yang menerima frekuensi distribusi tidak penuh karena berbagai alasan. Hastuti dan Maxwell (2003: 29), Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 56), dan Universitas Indonesia (2004: 161) melaporkan bahwa terdapat wilayah yang mengajukan pendistribusian beras Raskin dilakukan dua bulan sekali karena kurangnya pagu. Menurut Tabor dan Sawit (2006: 35) beras Raskin di Nusa Tenggara Barat hanya disalurkan pada musim paceklik dengan alasan selama musim panen terdapat banyak peluang kerja dan bahan pangan tersedia. Pada kasus tersebut wilayah tetap menerima beras Raskin sesuai jatah dalam satu tahun namun pendistribusiannya tidak setiap bulan. Sementara itu, Universitas Brawijaya (2006: 94)

¹²Pada 2000 terdapat perubahan periode tahun anggaran dari April–Maret menjadi Januari–Desember sehingga frekuensi distribusi pada tahun tersebut hanya sembilan kali.

melaporkan bahwa terdapat desa-desa yang tidak menerima beras Raskin setiap bulan karena terdapat masalah administrasi dan pembayaran.

Menurut hasil kunjungan lapangan, frekuensi distribusi beras Raskin di ketiga wilayah sampel bersifat rutin dan dilaksanakan sesuai ketentuan kecuali di Kabupaten Kolaka. Di kabupaten tersebut pagu yang diterima kurang dari jumlah rumah tangga miskin sehingga diputuskan untuk mengalokasikan pagu menjadi sembilan kali distribusi. Di Provinsi Sumatra Barat juga terdapat kabupaten yang tidak melakukan pendistribusian setiap bulan, yakni Kabupaten Kepulauan Mentawai. Di kabupaten ini, beras Raskin didistribusikan setiap empat bulan karena lokasi kabupaten tersebut jauh dari ibu kota provinsi dan hanya dapat dicapai melalui jalur laut yang sangat dipengaruhi oleh kondisi cuaca.

Frekuensi distribusi di tingkat wilayah tidak selalu sama dengan frekuensi penerimaan oleh rumah tangga sasaran. Rumah tangga sasaran tidak selalu dapat mengakses beras Raskin setiap ada pendistribusian karena terdapat sistem pergiliran penerima. Pada beberapa kasus, rumah tangga tidak dapat mengakses beras Raskin karena tidak memiliki dana untuk membelinya atau karena tidak sampainya informasi tentang kedatangan beras.¹³

Berdasarkan dokumen, penerima manfaat tidak selalu menerima beras Raskin setiap bulan, bahkan ada yang hanya satu kali setahun. IPB (2005: *slide* 12–13) menyatakan bahwa frekuensi responden menerima beras Raskin di wilayah studi mereka bervariasi antara 1–10 kali per tahun dari seharusnya 12 kali. Anak Bangsa Peduli (2006: 37, 45) juga menyatakan cukup banyak responden (20–23%) yang membeli beras hanya 1–3 kali selama 2005. Lembaga Demografi FEUI (2003: 39) dan Universitas Andalas (2006: 3–22) juga mengemukakan bahwa penerima manfaat di beberapa desa tidak dapat membeli beras Raskin setiap bulan atau hanya 2–3 bulan sekali karena adanya pergiliran penerima. Sementara itu, ketika frekuensi distribusi ditetapkan 10 kali per tahun pada 2006, Fillaili *et al* (2007: 94) melaporkan bahwa responden tidak menerima setiap bulan melainkan hanya 1–6 kali per tahun.

Hasil analisis data Susenas 2003 juga mendukung temuan dokumen. Frekuensi penerimaan beras Raskin oleh rumah tangga pada periode Januari–Desember 2002, baik di tingkat nasional maupun di ketiga provinsi sampel, berkisar antara 1–8 kali. Hal tersebut berarti tidak ada rumah tangga sampel Susenas yang menerima beras Raskin secara penuh 12 kali selama 2002. Rata-rata penerimaan beras Raskin hanya 4–5 kali, atau kurang dari 50% frekuensi seharusnya (Tabel 11).

Tabel 11: Rata-rata Frekuensi Penerimaan Raskin per Rumah Tangga Penerima Tahun 2002

Wilayah	Rata-rata	Minimal	Maksimal
Indonesia	5	1	8
Sumatra Barat	4	1	8
Jawa Timur	5	1	8
Sulawesi Tenggara	4	1	8

Sumber: Susenas BPS 2003 (diolah)

Hasil studi lapangan menunjukkan bahwa di wilayah studi, sebagian besar penerima manfaat dapat memperoleh beras Raskin setiap ada distribusi. Di desa sampel Sumatra Barat, sebagian besar penerima memperoleh setiap bulan sekali. Penerima manfaat yang tidak menerima beras setiap

¹³Hal ini ditemukan dalam studi Anak Bangsa Peduli (2006: 47), Bulog (2006: 18), Lembaga Demografi FE-UI (2003: 79-81), Universitas Andalas (2006: 3-22), dan Universitas Indonesia (2004: 78).

distribusi ditemukan di satu dusun yang menerapkan sistem pergiliran untuk sebagian rumah tangga yang dinilai bukan paling miskin sehingga mereka hanya menerima beras Raskin setiap dua bulan. Di desa sampel Jawa Timur, umumnya penerima dapat memperoleh beras Raskin setiap bulan. Sementara itu, di desa sampel Sulawesi Tenggara, sebagian penerima manfaat dapat memperoleh sesuai jadwal distribusi, yakni 9 kali per tahun. Namun penerima manfaat lain di wilayah yang menerapkan sistem bagi rata dan pergiliran, hanya memperoleh beras Raskin 3–4 kali per tahun.

2.1.5 Jumlah dan Kualitas Beras yang Diterima Penerima Manfaat

Setiap tahun, pagu alokasi beras Raskin nasional hampir selalu terealisasi secara penuh dengan kisaran antara 95,13%–99,97% (Tabel 12). Bulog menyalurkan pagu alokasi hingga titik distribusi yang tersebar di seluruh Indonesia, yang pada 2007 berjumlah lebih dari 50.000 titik distribusi. Namun demikian, hal tersebut belum cukup menunjukkan keberhasilan penyaluran program karena keberhasilan penyaluran program antara lain diukur dari ketepatan jumlah dan kualitas beras yang diterima oleh rumah tangga penerima manfaat.

Tabel 12. Pagu dan Realisasi Alokasi Beras Raskin

Tahun	Pagu (ton)	Realisasi	
		ton	%
2002	2.349.600	2.235.141	95,13
2003	2.059.276	2.023.664	98,27
2004	2.061.793	2.060.198	99,92
2005	1.991.897	1.991.897	99,96
2006	1.624.500	1.624.500	99,97

Sumber: Bulog

Jumlah beras yang diterima penerima manfaat

Jatah beras per rumah tangga sasaran per bulan mengalami beberapa kali perubahan. Setelah selama beberapa tahun ditetapkan 20 kg, pada dua tahun terakhir ini jatah beras Raskin per rumah tangga per bulan berdasarkan alokasi nasional mengalami penurunan menjadi 15 kg pada 2006, dan 10 kg pada 2007 (Tabel 13).

Tabel 13. Jumlah Jatah dan Realisasi Beras Raskin per Rumah Tangga per Bulan

Tahun	Jatah (kg)		Realisasi Rata-rata (kg)	
	Pagu Alokasi/RTM	Pedoman Umum	Bulog	Susenas BPS
1998/1999	10 dan 20*	10 dan 20*	n.a.	n.a.
1999/2000	20	20	n.a.	n.a.
2000	20	20	n.a.	n.a.
2001	14,38	10–20	n.a.	n.a.
2002	20	20	13,0	8,9
2003	20	20	14,3	7,5
2004	20	20	14,7	8,6
2005	20	10–20	14,9	7,0
2006	15	10–15	9,8	5,7
2007	10	10	n.a.	n.a.

Sumber: Pedoman Umum Raskin berbagai tahun dan data Bulog serta data Susenas BPS (diolah)
 Keterangan: *Jumlah beras pada Juli–November 1998 sebanyak 10 kg per bulan dan pada Desember 1998–Maret 1999 sebanyak 20 kg per bulan
 n.a. = data tidak tersedia

Jatah beras per rumah tangga berdasarkan alokasi tersebut pada 2001, 2005, dan 2006 tidak sama dengan yang tercantum dalam Pedum. Pada tahun tersebut, Pedum menetapkan jumlah beras per rumah tangga sasaran tidak dalam jumlah yang pasti, melainkan berdasarkan kisaran. Pada 2005 misalnya, pedoman umum membolehkan pembagian dengan kisaran 10–20 kg per rumah tangga, padahal pagu alokasi 20 kg. Di satu sisi hal tersebut dapat memberi peluang kepada pelaksana untuk menjangkau rumah tangga miskin yang tidak menerima jatah, namun di sisi lain bisa menjadi peluang terjadinya penyimpangan.

Tinjauan dokumen menunjukkan bahwa jumlah beras yang diterima rumah tangga penerima manfaat bervariasi dan umumnya kurang dari alokasi yang seharusnya.¹⁴ Bahkan ketika jatah beras ditetapkan 20 kg terdapat penerima manfaat yang memperoleh 2 liter.¹⁵ World Bank (2005: 3) mengemukakan bahwa penerima manfaat rata-rata hanya memperoleh 6–10 kg per distribusi. Universitas Indonesia (2004: 142) menyatakan bahwa beras yang diperoleh penerima manfaat hanya 8–16 kg per distribusi. Universitas Andalas (2006: 3–22) juga melaporkan bahwa terdapat penerima manfaat yang hanya menerima 3 kg. Penerima manfaat yang memperoleh beras kurang dari ketentuan juga ditemukan di Kabupaten Bogor dengan rata-rata 2–4 kg/bulan dan di Kabupaten Sukabumi 6–8 kg/bulan (IPB 2005: *slide* 12–13).

Hasil analisis terhadap data Susenas menunjukkan bahwa beras Raskin dibagikan kepada jumlah penerima manfaat yang lebih banyak daripada sasaran, yakni mencapai 2–3 kali lipat, sehingga jumlah beras yang diterima setiap penerima manfaat lebih rendah dari ketentuan (Tabel 14). Menurut data Bulog, penerima manfaat memperoleh 9,8–14,9 kg per bulan, sedangkan menurut data Susenas BPS hanya 5,7–8,9 kg per bulan. Jumlah tersebut masing-masing hanya mencapai 65%–78% dan 35%–45% dari jatah alokasi per penerima manfaat.

Tabel 14. Realisasi Jumlah Beras Raskin per Rumah Tangga

Tahun	Realisasi Penyaluran (ton)	Realisasi Penerima Manfaat (rumah tangga)		Jumlah beras per Penerima Manfaat (kg)	
		Bulog	BPS	Bulog	BPS
2002	2.235.141	14.355.227	20.943.085	13,0	8,9
2003	2.023.664	11.832.897	22.519.131	14,3	7,5
2004	2.060.198	11.664.050	20.063.738	14,7	8,6
2005	1.991.897	11.109.274	23.552.956	14,9	7,0
2006	1.624.500	13.882.731	25.147.329	9,8	5,4

Sumber: Bulog dan Susenas BPS 2002–2006

Temuan tidak jauh berbeda juga diperoleh dari hasil kunjungan lapangan yang menunjukkan bahwa ketika alokasi beras ditetapkan 10 kg pada 2007, penerima manfaat tidak selalu memperoleh beras sesuai ketentuan dan terdapat perbedaan antarwilayah. Di desa sampel Sumatra Barat, rumah tangga penerima manfaat umumnya memperoleh beras sesuai ketentuan, yakni 10 kg per bulan. Penerima manfaat yang memperoleh beras Raskin di bawah ketentuan, tepatnya 10 liter, hanya ditemui di satu lingkungan. Hal tersebut terjadi karena petugas pembagi menambahkan rumah

¹⁴Lihat Anak Bangsa Peduli (2006: 44), Bulog (2006: 37), Hastuti dan Maxwell (2003: 37), Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 58), IPB (2005: *slide* 12 dan 2006: *slide* 11), Lembaga Demografi FEUI (2003: 79), LP3ES (2000: 29), PT Daya Makara UI (2006: 95), Fillaili *et al* (2007: 72-73), Tim *Monitoring* dan Evaluasi Raskin Jawa Barat (2005: *slide* 26), Universitas Andalas (1999: IV-30, 2005: 3-13, dan 2006: 3-22), Universitas Bojonegoro (2006: 53), Universitas Brawijaya (2006: 133), Universitas Indonesia (2004: 142), dan USESE Foundation (2004: 83).

¹⁵Kasus ini ditemukan dalam studi Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 58), IPB (2005: *slide* 12 dan 2006: *slide* 11), dan Lembaga Demografi FEUI (2003: 79).

tangga miskin tidak terdaftar sebagai penerima manfaat atas persetujuan kepala desa dan ketua lingkungan serta diketahui oleh rumah tangga terdaftar.

Di desa sampel Jawa Timur, penerima manfaat memperoleh 4–7 kg per bulan karena beras Raskin dibagikan secara merata kepada seluruh rumah tangga. Meskipun jumlah beras yang diterima lebih kecil dari seharusnya, masyarakat tidak mempermasalahkannya karena mereka lebih mementingkan kebersamaan.

Di Kabupaten Kolaka, Sulawesi Tenggara, variasi jumlah beras tidak hanya terjadi antardesa/kelurahan tetapi antardusun. Di satu dusun yang melakukan pergiliran, penerima manfaat memperoleh beras sesuai ketentuan 10 kg tetapi tidak menjadi penerima pada setiap distribusi. Sementara itu, di dusun lain di desa yang sama yang menerapkan bagi rata, penerima manfaat hanya memperoleh 4 kg per distribusi. Di desa sampel lain, jumlah penerima manfaat sama dengan jumlah rumah tangga sasaran sehingga setiap rumah tangga penerima memperoleh 10 kg per distribusi.

Kualitas beras

Kualitas beras Raskin berdasarkan Pedum adalah beras berkualitas medium kondisi baik dan tidak berhama, sesuai dengan standar kualitas pembelian pemerintah yang diatur dalam perundang-undangan. Berdasarkan tinjauan dokumen, kualitas beras Raskin yang diperoleh penerima manfaat bervariasi, sebagian besar cukup baik, namun terkadang buruk.¹⁶ Menurut Lembaga Demografi FEUI (2003: 24), kualitas beras yang kurang baik hanya terdapat pada beberapa karung saja.

Secara umum, masalah kualitas beras Raskin yang selalu mendapat kritikan pada tahap awal program OPK, pada tahun-tahun berikutnya menunjukkan kecenderungan yang membaik. Menurut hasil studi Hastuti dan Maxwell (2003: 25), kualitas Raskin di wilayah sampel masih dalam standar yang bisa diterima. IPB (2005: *slide* 25), Tim Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Jawa Barat (2005: *slide* 10, 16, 27), dan Universitas Andalas (2006: 3-24) melaporkan bahwa sebagian besar responden menyatakan kualitas beras yang mereka terima layak untuk dikonsumsi. Universitas Indonesia (2004: 145) juga melaporkan bahwa kualitas beras Raskin tidak jauh berbeda dengan kualitas beras yang biasa dikonsumsi penerima manfaat.

Hasil studi lapangan menemukan hal yang sama. Responden di ketiga wilayah sampel menyatakan bahwa beras Raskin yang diterima belakangan ini berkualitas baik atau setara dengan beras yang biasa mereka konsumsi. Namun, pada tahun-tahun sebelumnya, kadang-kadang mereka menerima beras berkualitas kurang baik seperti bau, berketu, dan berwarna kuning.

2.1.6 Harga Beras dan Sistem Pembayaran

Sejak awal pelaksanaan program pada 1998, harga beras Raskin ditetapkan Rp1.000 per kg di titik distribusi. Hasil tinjauan dokumen menunjukkan bahwa penerima manfaat membayar harga yang bervariasi pada kisaran Rp1.000–Rp2.900 per kg. Sebagian besar dokumen menyatakan adanya penerima manfaat yang membayar sesuai ketentuan Rp1.000 per kg. Namun demikian, seluruh dokumen juga menyatakan adanya penerima manfaat yang membayar lebih dari ketentuan. Bahkan menurut IPB (2006: *slide* 12) harga beras Raskin di

¹⁶Lihat Anak Bangsa Peduli (2006: 37, 44), IPB (2005 *slide* 25), Institute of Empowerment and Development Studies (2006: 86), Komisi IV DPR RI (2007: 11), LP3ES (2000: 30), PT Daya Makara UI (2006: 98), SMERU (1998: 9), Fillaili *et al* (2007: 98), Universitas Bojonegoro (2006: 55), Universitas Brawijaya (2006: 105-109), dan USESE Foundation (2004: 73).

wilayah sampel ada yang mencapai Rp3.750 per kg (Tabel 15). Hal tersebut menunjukkan adanya ketidaktepatan harga yang dibayar penerima manfaat.

Tabel 15. Harga Beras Raskin yang Dibayar Penerima Manfaat menurut Berbagai Dokumen

Pelaksana Penelitian	Tahun Publikasi	Harga (Rp/kg)
Anak Bangsa Peduli	2006	1.000–1.500
Bulog	2006	1.000–2.000
Hastuti dan Maxwell (SMERU)	2003	1.100–1.875
Institut Pertanian Bogor	2005	1.400–1.800
Institut Pertanian Bogor	2006	1.037–3.750
Institute of Empowerment and Development Studies	2006	1.000–1.440
LP3ES	1999	1.000–1.500
Lembaga Demografi FEUI	2003	1.000–2.200
SMERU	2003	1.100–1.875
Fillaili <i>et al</i> (SMERU)	2007	1.100–1.750
Tim Raskin Jawa Barat	2005	1.125–1.500
Universitas Andalas	1999	1.000–1.300
Universitas Andalas	2005	1.000–1.500
Universitas Andalas	2006	1.000–1.600 (ada kasus 2.700)
Universitas Bojonegoro	2006	1.000–1.400
Universitas Brawijaya	2006	1.000–1.250
Universitas Hasanuddin	2006	1.000–1.350
Universitas Indonesia	2004	1.000–1.200
USESE Foundation	2004	1.000–1.800
World Bank	2006	Maksimal 2.900

Berdasarkan data Susenas 2004–2006, harga rata-rata nasional yang dibayar penerima manfaat melebihi ketentuan dan mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Hal tersebut juga terjadi di tiga provinsi sampel (Tabel 16). Di antara ketiga wilayah sampel, harga rata-rata di Provinsi Sumatra Barat paling tinggi, dan di Jawa Timur paling rendah.

Tabel 16. Harga Beras Raskin di Tingkat Rumah Tangga

Wilayah	Harga Rata-rata (Rp/kg)		
	2004*	2005*	2006**
Indonesia	1.160	1.225	1.253
Sumatra Barat	1.175	1.261	1.477
Jawa Timur	1.090	1.117	1.081
Sulawesi Tenggara	1.126	1.233	1.319

Sumber: Susenas BPS 2004–2006 (diolah)

Keterangan: *periode 3 bulan terakhir

**periode 6 bulan terakhir

Studi lapangan di ketiga daerah sampel menunjukkan bahwa harga yang dibayar oleh penerima manfaat bervariasi. Di desa sampel Sumatra Barat, penerima manfaat membayar Rp1.200–Rp1.300 per kg, di Jawa Timur Rp1.000 per kg, dan di Sulawesi Tenggara Rp1.000–Rp1.440 per kg. Di Jawa Timur, harga sesuai dengan ketentuan karena titik distribusi berlokasi di desa dan sekaligus berfungsi sebagai titik bagi beras.¹⁷ Di Sumatra Barat, harga lebih tinggi karena titik distribusi berada di kantor kecamatan yang jaraknya bisa mencapai 25 km dari titik bagi. Di Sulawesi Tenggara, harga ada yang tepat dan ada yang tidak tepat karena fungsi titik distribusi berbeda, ada yang sekaligus sebagai titik bagi tetapi ada yang hanya sebagai titik distribusi.

Berdasarkan kenyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa ketepatan harga beras Raskin antara lain ditentukan oleh jarak dari titik distribusi ke penerima manfaat karena memengaruhi biaya, serta fungsi titik distribusi, yakni hanya sebagai titik distribusi atau sekaligus sebagai titik bagi. Beberapa hasil studi lain menyatakan bahwa harga beras Raskin ditentukan oleh biaya transportasi dari titik distribusi ke penerima manfaat.¹⁸ Sementara itu, pengurangan harga beras Raskin dapat dipengaruhi oleh penyediaan kemasan (kantong plastik, karung, ember) oleh penerima manfaat (Institute of Empowerment and Development Studies 2005: 34; Lembaga Demografi FEUI 2003: 22) dan besarnya kontribusi APBD (Universitas Andalas 2006: 3–23).

Variasi harga juga dipengaruhi oleh kebijakan dalam memutuskan harga yang sebagian besar ditentukan oleh pelaksana lokal. Hastuti dan Maxwell (2003: 35) melaporkan bahwa terdapat kecenderungan kepala desa paling berperan dalam memutuskan harga. Menurut USESE Foundation (2006: 56, 64, 69) dan Lembaga Demografi FEUI (2003: 19, 88–89) harga ditetapkan secara bervariasi, yakni melalui musyawarah, atau diputuskan oleh ketua RT/RW, pengurus PKK, atau kepala desa. Adapun menurut Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 67), PT Daya Makara UI (2006: 93), dan Universitas Hasanuddin (2006: 39), penetapan harga disepakati bersama oleh kepala desa dengan penerima manfaat.

Berdasarkan hasil studi lapangan dapat diketahui bahwa harga diputuskan secara bervariasi. Di desa sampel Sumatra Barat dan Sulawesi Tenggara, harga diputuskan oleh kepala desa atau petugas pembagi, sedangkan di Jawa Timur diputuskan melalui musyawarah desa. Meskipun di semua lokasi penerima manfaat tidak dilibatkan dalam penentuan harga, namun umumnya mereka dapat menerima keputusan tersebut karena harga yang ditetapkan lebih rendah daripada harga pasar.

Rumah tangga penerima umumnya membayar beras Raskin secara tunai (*cash and carry*). Pada beberapa kasus terdapat rumah tangga penerima yang membayar sebelum beras datang, tetapi ada juga yang membayar beberapa hari setelah beras diterima. Keharusan membayar beras secara tunai dapat menyebabkan penerima tidak sanggup membeli pada saat beras datang. Menurut Lembaga Demografi FEUI (2003: 18), jika RTM tidak bisa menebus beras, maka jatahnya akan ditawarkan kepada rumah tangga lain yang belum tentu miskin.

¹⁷Titik bagi adalah tempat RTM mengambil beras.

¹⁸Lihat antara lain: Hastuti dan Maxwell (2003: 35), Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 67), Lembaga Demografi FEUI (2003: 19), PT Daya Makara UI (2006: 93), dan Universitas Bojonegoro (2006: 51).

¹⁹Lihat Anak Bangsa Peduli (2006: 47), Lembaga Demografi FEUI (2003: 18), Fillaili *et al* (2007: 77), Universitas Hasanuddin (2006: 36), dan USESE Foundation (2004: 74).

Uang yang terkumpul dari penerima manfaat akan diserahkan oleh petugas pembagi kepada pelaksana di titik distribusi. Selanjutnya, pelaksana di titik distribusi akan menyetorkannya ke subdivre Bulog, secara langsung atau melalui transfer bank. Biasanya, pelaksana di titik distribusi diberi kelonggaran dalam menyetorkan uang sampai dua minggu sejak beras diterima di titik distribusi. Kelancaran pembayaran dari pelaksana di titik distribusi tersebut menentukan kelancaran penyaluran beras berikutnya. Sebelum dana disetorkan, Bulog tidak akan menyalurkan beras kepada titik distribusi bersangkutan.¹⁹

2.1.7 Peningkatan Kapasitas

Program Raskin tidak mengagendakan aspek peningkatan kapasitas lembaga pelaksana atau masyarakat secara khusus. Hal tersebut dikarenakan program ini dirancang hanya untuk menyediakan bantuan beras bersubsidi guna mengurangi beban pengeluaran RTM. Namun demikian, pada 2005–2006, Bulog pernah meminta sepuluh perguruan tinggi untuk melakukan kajian sekaligus pendampingan di 12 provinsi. Dalam melaksanakan tugasnya, perguruan tinggi tersebut menempatkan mahasiswa di beberapa desa/kelurahan untuk memberikan pendampingan kepada pelaksana Program Raskin terkait dengan aspek sosialisasi, penentuan sasaran, penyaluran, dan pembayaran. Selain itu, perguruan tinggi pendamping juga memberikan masukan kepada Perum Bulog.

Pelaksanaan pendampingan dari perguruan tinggi kepada pelaksana di tingkat desa/kelurahan tidak efektif karena kegiatannya bersifat proyek, lebih ditujukan untuk penelitian, dan wilayah dampungannya terbatas. Universitas Andalas misalnya hanya memberikan pendampingan di enam desa/kelurahan pada 2005 dan di 12 desa/kelurahan pada 2006 dari total 900 desa/kelurahan di Sumatra Barat. Pada masing-masing tahun, pendampingan hanya dilakukan selama dua bulan.

Hasil kunjungan lapangan tidak menemukan adanya upaya pendampingan dan peningkatan kapasitas terhadap lembaga pelaksana dan penerima manfaat di tiga wilayah sampel. Bahkan, di satu desa sampel di Jawa Timur yang merupakan salah satu desa dampung perguruan tinggi, tidak terungkap adanya informasi yang menyatakan desa tersebut pernah mendapatkan pendampingan.

Namun demikian, meskipun tidak diperoleh secara khusus, peningkatan kapasitas bisa juga diperoleh melalui pengalaman dalam melaksanakan program. Pelaksana program dapat memperoleh tambahan pengetahuan dalam berbagai aspek terkait pelaksanaan Program Raskin, seperti dalam perencanaan, penetapan sasaran, pendistribusian, pengelolaan keluhan, dan pelaporan. Bagi pihak lain seperti perguruan tinggi, ornop, dan lembaga penelitian, pelaksanaan Program Raskin dapat dijadikan sumber pengetahuan melalui pelaksanaan berbagai kegiatan penelitian serta *monitoring* dan evaluasi. Tabor dan Sawit (2006: 61), menyatakan bahwa Program Raskin telah berperan sebagai laboratorium yang bermanfaat dalam membangun kapasitas masyarakat sipil di berbagai tingkatan, melalui kegiatan pemantauan dan pemberlakuan tanggung gugat terhadap program.

2.2 Struktur Pendanaan

Sesuai dengan skala operasional program yang bersifat nasional, pendanaan Program Raskin pada dasarnya merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat. Sejak awal pelaksanaan, sumber pendanaan mengalami beberapa perubahan. Menurut Tabor dan Sawit (2006: 98), pada delapan bulan pertama pelaksanaan program, dana sepenuhnya berasal dari dana rutin APBN atau rupiah

murni. Setelah itu hingga 2001, program dimasukkan sebagai salah satu Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) sehingga sumber pendanaannya tidak lagi dari rupiah murni, melainkan dari pinjaman lunak Bank Dunia, IMF, Program Pangan Dunia (WFP), hibah dan bantuan bilateral dalam kerangka *Social Safety Net Adjustment Loan* (SSN-AL). Sejak 2002 hingga sekarang, program tidak lagi merupakan bagian JPS sehingga sumber pendanaannya kembali berasal dari dana rutin APBN atau rupiah murni. Di samping dana APBN, pelaksanaan Program Raskin juga ditunjang oleh dana yang bersumber dari APBD dan masyarakat.

2.2.1 Jumlah Dana

Jumlah dana yang dialokasikan pemerintah untuk Program Raskin mengalami peningkatan dari tahun ke tahun sejalan dengan makin meningkatnya sasaran RTM. Pada tahun pertama pelaksanaan (1998–1999), dana APBN yang terserap berjumlah Rp2,67 triliun (Tabor dan Sawit 2006: 107). Pada 2007 jumlah dana Program Raskin meningkat menjadi Rp6,28 triliun (Tabel 17). Hal tersebut berarti sejak awal program hingga 2007, anggaran Program Raskin mengalami peningkatan rata-rata 15% per tahun.

Menurut Pedum, sebagai penanggung jawab penyaluran beras dari titik distribusi hingga penerima manfaat, pemda diminta mengalokasikan dana APBD untuk pelaksanaan Program Raskin. Pemerintah provinsi diminta menyediakan anggaran untuk pembinaan, koordinasi, dan monev. Pemerintah kabupaten/kota diminta mengalokasikan anggaran untuk biaya operasional dari titik distribusi sampai penerima manfaat, serta untuk pembinaan Unit Pengaduan Masyarakat (UPM), koordinasi, dan monev.

Tabel 17. Anggaran Program Raskin dan Realisasi Penggunaannya

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anggaran Raskin (Rp triliun)	4,24	4,8	4,83	4,97	5,32	6,28
Biaya Realisasi APBN per kg (Rp)						
Pengadaan	1.781,55	1.582,09	1.410,14	2.240,98	3.143,53	3.671,88
Pengemasan	96,59	106,74	36,83	42,73	49,7	57,06
Eksplorasi	157,54	175,75	175,84	354,37	474,43	483,59
Manajemen	87,54	84,52	90,35	190,96	248,65	246,17
Biaya bank	21,53	25,32	21,41	48,98	79,1	110,62
Beban bunga	280,51	277,44	232,32	452,91	592,72	na
<i>Historic stock carryover</i>	677,21	1.086,98	1.494,67	na	na	na
Total biaya	3.102,47	3.338,84	3.461,56	na	na	na

Sumber: – Tahun 2002–2004 dari Tabor dan Sawit (2006: 41).
– Tahun 2005–2007 dari Bulog.

Catatan: – Untuk tahun 2005–2007, Bulog tidak memberikan data biaya *historic stock carryover*.
– Biaya eksploitasi meliputi biaya gudang (sewa, survey, pembangunan, dan perbaikan), transportasi beras antardaerah, penyusutan, fumigasi, dan penyemprotan.
– *Historic stock carryover* adalah nilai historis atau nilai buku dari beras yang dibeli pada tahun sebelumnya dan dijual kepada pemerintah pada tahun berjalan.

Menurut Universitas Indonesia (2004: 153–156), komitmen pemda melalui APBD diperlukan untuk menyediakan dana talangan,²⁰ biaya distribusi, dan sosialisasi. Dari lima kabupaten sampel hanya satu yang menyediakan dana talangan dan tidak ada satu pun yang menyediakan

²⁰Dana talangan merupakan dana yang disediakan oleh pemda dan dititipkan kepada Bulog untuk menalangi pembayaran beras Raskin dari masyarakat sehingga dapat menjamin rutinitas distribusi beras Raskin.

dana operasional. Anak Bangsa Peduli (2006: 33, 40) menyatakan bahwa terdapat satu kabupaten sampel yang menyediakan biaya operasional dan satu kabupaten lain menyediakan biaya pembenahan. Sementara itu, Universitas Andalas (2006: 3–26 dan 3–27) menyatakan bahwa semua daerah kabupaten/kota di Sumatra Barat telah menyediakan dana pendamping, namun jumlahnya belum memadai dan bervariasi. Adapun yang menyediakan dana talangan hanya satu kota.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa dukungan dana pemda terhadap Program Raskin bervariasi. Pemerintah daerah sampel yang cukup responsif dalam menunjang biaya Program Raskin adalah Sumatra Barat. Di provinsi ini seluruh kabupaten/kota telah memberikan kontribusi dana dari APBD dengan jumlah yang bervariasi. Sebagai contoh pada 2007, Kabupaten Pasaman menyediakan Rp1,3 miliar dan Kabupaten Agam menyediakan Rp110 juta. Di Jawa Timur, menurut Bapemas per Agustus 2007 hanya lima kabupaten yang telah mengalokasikan anggaran untuk menunjang kegiatan Program Raskin, yakni Kabupaten Probolinggo (Rp62,8 juta), Lamongan (Rp250 juta), Lumajang (Rp112,7 juta), Jember (Rp90 juta), dan Nganjuk (Rp156 juta). Sementara itu, di Provinsi Sulawesi Tenggara, tidak ada satu pun pemerintah kabupaten/kota yang memberikan kontribusi APBD untuk mendukung Program Raskin.

Dalam pemenuhan biaya distribusi dari titik distribusi hingga penerima manfaat, Pedum juga menganjurkan untuk mendorong partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat diwujudkan dalam bentuk pembayaran harga beras oleh penerima manfaat yang lebih tinggi dari patokan harga resmi Rp1.000 per kg di titik distribusi. Dari hasil tinjauan dokumen dan studi lapangan dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat bervariasi, seperti diulas pada subbab 2.1.6 tentang harga beras yang dibayar penerima manfaat.

2.2.2 Penggunaan Dana

Secara teknis dana APBN untuk Program Raskin digunakan untuk membiayai tiga kegiatan pokok, yakni pengadaan, penyimpanan, dan pendistribusian beras sampai titik distribusi. Tabel 17 menyajikan rincian penggunaan dana APBN untuk Program Raskin selama 2002–2007 yang sebagian besar terserap untuk biaya pengadaan beras. Menurut Tabor dan Sawit (2006: 41), pada 2002–2004 sebagian besar anggaran Program Raskin terserap untuk biaya pengadaan beras (41%–57%) dan biaya *historic stock carryover* (22%–43%). Komponen biaya lainnya mencakup beban bunga bank (6,7%–9,0%) dan biaya eksploitasi (5,1%–5,3%). Untuk biaya manajemen, yang sering menjadi tolok ukur efisiensi penggunaan dana suatu program, jumlahnya hanya mencapai (2,5%–2,8%).

Pada 2005–2007, data penggunaan dana APBN dari Bulog juga mengindikasikan pola yang hampir sama. Namun demikian, selama periode 2002–2007, masing-masing komponen biaya tidak menunjukkan kecenderungan yang sama. Komponen biaya pengadaan dan pengemasan berfluktuasi, sementara komponen biaya eksploitasi, manajemen, biaya bank, dan beban bunga mengalami peningkatan cukup tinggi.

Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, biaya Program Raskin yang masih menjadi tanggungan APBN adalah biaya distribusi beras hingga titik distribusi. Secara nasional, pada 2007 biaya distribusi rata-rata Rp173/kg. Di tingkat wilayah, biaya distribusi dari APBN bervariasi antara Rp105/kg untuk Jawa hingga Rp1.855/kg untuk Papua. Di Sumatra Barat, biaya distribusi ditetapkan Rp141/kg, khusus untuk Kepulauan Mentawai yang sulit diakses, Rp411/kg. Di Jawa Timur, biaya distribusi ditetapkan Rp102/kg, dan untuk subdivre Bojonegoro yang meliputi tiga kabupaten ditetapkan Rp114/kg.

Biaya distribusi dari APBN digunakan untuk biaya transportasi dan biaya pendukung lainnya seperti biaya-biaya administrasi, pelaporan, sosialisasi, perjalanan dinas, dan honor. Di Subdivre Bojonegoro Jawa Timur, total biaya operasional Program Raskin pada Juli 2007 mencapai Rp280,8 juta untuk mendistribusikan beras sebanyak 2.456 ton ke 1.232 titik distribusi. Sebagian besar biaya tersebut terserap untuk biaya pengangkutan dari gudang Bulog ke titik distribusi (43% atau Rp49/kg) dan biaya di titik distribusi (25% atau Rp28/kg). Adapun biaya pendukung, sebagian besar terserap untuk biaya honor dan biaya perjalanan dinas (Tabel 18).

Biaya honor yang dikeluarkan mencakup honor untuk anggota tim Raskin daerah dan pihak lain yang terkait. Kebijakan tentang pemberian honor tersebut tidak diatur Bulog secara formal, melainkan tergantung pada masing-masing divre atau subdivre dengan mempertimbangkan kondisi masing-masing daerah. Ada subdivre yang memberikan dana kepada pelaksana di setiap titik distribusi sebesar Rp25.000 per distribusi. Ada pula subdivre yang memberikan honor kepada para pejabat/instansi terkait.

Tabel 18. Penggunaan Biaya Operasional Program Raskin di Subdivre Bojonegoro per Juli 2007

Uraian	Biaya (Rupiah)		
	Biaya Total (Rp)	Biaya per Kg (Rp/kg)	Persentase (%)
A. Biaya distribusi	189.933.390	77	67.65
- Biaya angkutan	120.349.390	49	42.86
- Biaya titik distribusi	69.584.000	28	24.78
B. Biaya pendukung	90.832.990	37	32.35
- Biaya administrasi	18.502.530	8	6.59
- Biaya honor dan perjalanan dinas	45.052.800	18	16.05
- Biaya rapat dan koordinasi	27.277.660	11	9.72
Total biaya operasional	280.766.380	114	100.00

Sumber: Divre Bulog Jawa Timur, 2007

Mengenai penggunaan dana APBD, beberapa dokumen yang melaporkan adanya pemda yang menyediakan APBD untuk pelaksanaan Program Raskin, tidak membahas secara rinci tentang penggunaannya. Dokumen hanya menyatakan bahwa dana APBD digunakan untuk biaya operasional, biaya pembenahan, dan sebagai dana talangan. Namun demikian, Universitas Andalas (2006: 3–23) melaporkan bahwa APBD di Kabupaten Pasaman digunakan untuk biaya distribusi beras sehingga penerima manfaat membayar beras Rp1.000 per kg.

Studi lapangan menunjukkan bahwa secara umum dana APBD digunakan untuk membiayai kegiatan tim pelaksana Program Raskin. Di Sumatra Barat, dana APBD digunakan untuk insentif petugas pelaksana tingkat kecamatan yang besarnya Rp18/kg. Petugas pelaksana di kecamatan sampel yang diangkat camat berjumlah enam orang sehingga masing-masing petugas menerima Rp75.000 per distribusi. Di Jawa Timur, sebagian besar penggunaan dana APBD hanya untuk biaya operasional tim koordinasi Raskin masing-masing kabupaten, bukan untuk kegiatan distribusi beras atau untuk menambah kekurangan pagu yang diterima.

Sementara itu, biaya yang bersumber dari masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk pembayaran harga beras lebih tinggi dari ketentuan, umumnya digunakan untuk biaya transportasi beras dari titik distribusi hingga titik bagi. Biaya transportasi mencakup juga biaya bongkar muat dan insentif petugas. Menurut Tabor dan Sawit (2006: 41), biaya yang bersumber dari masyarakat penerima pada 2002–2004 mencapai Rp190/kg, Rp210/kg dan Rp250/kg, atau secara nasional berjumlah Rp425 milyar, Rp425 milyar, dan Rp515 milyar.

2.2.3 Efektivitas dan Efisiensi Penggunaan Dana

Kinerja sebuah program ditentukan juga oleh tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Indikator efektivitas dan efisiensi penggunaan dana antara lain mencakup kesesuaian jenis penggunaan, biaya unit kegiatan, dan hasil kegiatan.

Berdasarkan tinjauan dokumen, terdapat dua pendapat terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan dana Program Raskin. Pendapat pertama menyatakan bahwa penggunaan dana Program Raskin tidak efektif dan tidak efisien (World Bank 2003: 63; 2005: 3; 2006: 215). Argumen yang melatarbelakangi pandangan tersebut adalah:

- (i) Sasaran Program Raskin kurang tepat sehingga mengakibatkan terjadinya kebocoran dana Program Raskin kepada rumah tangga yang tidak berhak menerima. Pada 2003, dari total anggaran Rp4,83 triliun, hanya 18% yang dinikmati oleh rumah tangga miskin. Sebagian besar (52%) dari anggaran tersebut justru dinikmati oleh rumah tangga tidak miskin. Hal tersebut didukung data Susenas yang telah diulas pada subbab 2.1.3 bahwa kebocoran penargetan mencapai 47%.
- (ii) Biaya operasional program termasuk keuntungan Bulog, dinilai terlalu besar karena menyerap 30% dari total anggaran Program Raskin.
- (iii) Selisih harga pengadaan dan harga jual beras Bulog kepada pemerintah terlalu besar. Pada 2004, pemerintah membayar harga Rp3.343/kg, padahal penyediaan beras oleh pihak swasta dapat diperoleh pada tingkat harga Rp2.800/kg. Perbedaan harga pengadaan dan penjualan beras dari Bulog juga dapat dilihat pada Tabel 19. Selisih kedua harga tersebut berkisar antara 12%–20%, atau rata-rata 16% per tahun.

Tabel 19. Selisih Harga Pengadaan dan Harga Penjualan Beras Bulog

Harga Beras Bulog	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Harga pengadaan (Rp/kg)	2.470	2.790	2.790	2.790	3.550	4.000
Harga penjualan (Rp/kg)	2.804	3.343	3.343	3.494	4.275	4.620
Perbedaan (Rp/kg)	334	553	553	704	725	620
Perbedaan (%)	12%	17%	17%	20%	17%	13%

Sumber: Tabor dan Sawit (2006: 38); Bulog (2007)

Pendapat kedua menyatakan bahwa pelaksanaan Program Raskin efektif dan efisien hanya berdasarkan proporsi biaya manajemen program (Tabor dan Sawit 2006: 39–42). Biaya manajemen Program Raskin selama 2002–2004 hanya 2,66%, 2,38% dan 2,43% dari total biaya, jumlah tersebut sangat rendah dibandingkan dengan standar biaya manajemen program bantuan sosial di seluruh dunia. Rasio biaya manajemen 10% biasanya dianggap baik untuk standar internasional dan beberapa program bantuan sosial di Eropa memiliki biaya manajemen 12%–15%.

Meskipun menyatakan biaya manajemen rendah, Tabor dan Sawit (2006: 42) juga menyatakan perlunya mengurangi biaya Program Raskin secara signifikan karena program ini menggunakan kredit komersial jangka pendek,²¹ biaya distribusi lebih tinggi dari yang diperlukan, mutu beras lebih rendah dari semestinya, *historic stock carryover* lebih besar dari kebutuhan, dan dalam pengelolaan Bulog menggunakan pekerja temporer.

Mengenai aspek ketidaktepatan sasaran yang mengambil porsi cukup besar dalam pelaksanaan Program Raskin, Tabor dan Sawit (2006: 35–37) menyatakan bahwa faktor ini belum bisa menjadi tolok ukur penilaian efisiensi penggunaan dana Program Raskin. Hal ini dikarenakan masih terdapat kelemahan data dan perbedaan persepsi mengenai kemiskinan dan rawan pangan, dan oleh karena itu, sulit untuk menyimpulkan apakah penargetan Program Raskin telah berlangsung dengan baik.

Hasil studi lapangan mengindikasikan bahwa penggunaan dana tidak efektif dan tidak efisien. Hal tersebut antara lain ditunjukkan oleh adanya kekurangtepatan sasaran dan penggunaan dana (lihat subbab 2.1.3). Kekurangtepatan penggunaan dana terindikasi dari adanya dana APBN Raskin yang digunakan untuk honor pejabat/instansi lokal. Sebagai contoh, beberapa subdivre menyediakan dana Rp25.000 per titik distribusi. Sementara itu, subdivre lain memberikan honor kepada pejabat/instansi dari tingkat kabupaten hingga desa yang berjumlah Rp2.060.000 per bulan atau Rp24.720.000 per tahun (Tabel 20). Jika praktik pemberian honor tersebut berlaku secara nasional maka akan menyerap dana Program Raskin sekitar Rp40 milyar per tahun.²²

Tabel 20. Biaya Operasional untuk Honor Pejabat/Instansi Lokal

Penerima Honor	Jumlah Honor (Rp/Distribusi)
Bupati	800.000
Pemda	300.000–400.000
BPS	300.000
Badan Pengawasan Daerah (Bawasda)	400.000
Camat	75.000
Mantri statistik (Mantis)/Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB)	50.000
Kepala desa	35.000
Kepolisian sektor	25.000–50.000

Sumber: Hasil wawancara narasumber

Penggunaan dana dalam Program Raskin yang tidak efisien tidak saja terbatas pada penggunaan dana yang bersumber dari APBN, namun juga terjadi pada penggunaan dana APBD. Hal tersebut dapat diketahui dari dana APBD Raskin Kabupaten Agam yang digunakan untuk honor petugas pelaksana di tingkat kecamatan.

²¹Dalam pelaksanaan Program Raskin, Bulog mendanai pengadaan dan biaya operasional penyaluran beras dengan menggunakan kredit komersial dari lembaga perbankan yang kemudian akan ditagihkan kepada pemerintah melalui Departemen Keuangan.

²²Perhitungan berdasarkan jumlah kabupaten, kecamatan, dan desa.

Praktik pemberian honor tersebut selain tidak efisien juga telah melanggar aturan penggunaan anggaran. Alasannya, peran masing-masing pejabat/institusi dalam pelaksanaan Program Raskin merupakan peran yang sudah melekat dalam koridor tugas pokok dan fungsi (tupoksi) pejabat bersangkutan sehingga tidak seharusnya mendapatkan honor atau insentif tambahan.

Penggunaan dana yang tidak efisien juga ditemukan pada penggunaan dana yang bersumber dari rumah tangga penerima. Di desa sampel Sumatera Barat misalnya, penerima manfaat membayar beras Raskin Rp1.200–Rp1.300 per kg. Artinya terdapat selisih Rp200–Rp300 per kg yang dianggarkan untuk biaya transportasi dari titik distribusi ke titik bagi. Karena biaya transportasi riil hanya Rp44–Rp125 per kg, terdapat kelebihan dana Rp154–175 per kg. Kelebihan dana dari rumah tangga penerima tersebut tidak diinformasikan kepada masyarakat secara transparan, dan dianggap sebagai “hak” petugas pembagi. Petugas pembagi ada yang memanfaatkan dana tersebut untuk kepentingan pribadi, dan ada juga yang membagikan kepada unsur terkait lain, seperti PKK, posyandu, dan kepala desa. Hanya dengan jumlah penerima manfaat antara 34–66 rumah tangga per titik bagi, petugas pembagi beserta pihak terkait di tingkat lokal dapat memperoleh kelebihan dana antara Rp53.000–Rp118.000 setiap kali distribusi. Dalam kasus ini, persoalannya tidak semata menyangkut tidak efisiennya penggunaan dana, melainkan menyangkut pula aspek moral. Hal tersebut karena rumah tangga miskin justru harus memberikan “subsidi”–tidak penting berapa jumlahnya– kepada para petugas pembagi yang bukan termasuk kelompok miskin.

Munculnya persoalan kurang efisien dan/atau penyalahgunaan anggaran Program Raskin yang bersumber dari APBN, APBD, maupun dari masyarakat, antara lain merupakan akibat dari pendanaan Program Raskin yang tidak menyeluruh, yakni tidak mencakup biaya distribusi beras Raskin dari titik distribusi ke masyarakat. Pedum Raskin memang menggariskan pemda bertanggung jawab terhadap distribusi beras Raskin dari titik distribusi sampai ke penerima. Di satu pihak, Pemerintah Pusat sepertinya tidak secara sungguh-sungguh mengeluarkan kebijakan imperatif yang mampu memaksa pemda memberikan biaya pendukung pelaksanaan Program Raskin. Di lain pihak, pejabat di tingkat provinsi maupun kabupaten banyak yang menyamakan Program Raskin sebagaimana mekanisme proyek Pemerintah Pusat pada umumnya. Artinya, keterlibatan mereka dalam Program Raskin tergantung pada ketersediaan dana operasional. Mengingat Program Raskin merupakan program Pemerintah Pusat, maka terdapat kecenderungan pemda menghendaki semua biaya yang timbul akibat dari program ini sepenuhnya menjadi tanggungan Pemerintah Pusat.

2.3 Pemantauan, Evaluasi, dan Penanganan Pengaduan

Menurut Pedum 2007, pemantauan atau *monitoring* dan evaluasi (*monev*) merupakan bagian dari kontrol terhadap program dan bertujuan untuk mengetahui dan menilai efektivitas pelaksanaan Program Raskin berdasarkan indikator kinerja 6T. Sebagai bagian dari *monev*, masyarakat dapat menyampaikan aduan dalam bentuk keluhan, kritik, dan saran perbaikan terhadap pelaksanaan program kepada Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) atau melalui media elektronik.

2.3.1 Pelaksanaan *Monitoring* dan Evaluasi

Monev dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan pelaksanaannya, yaitu *monev* internal dan eksternal. *Monev* internal dilakukan oleh Tim Raskin Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, sementara *monev* eksternal dilakukan oleh lembaga lain di luar tim Raskin, baik atas

permintaan tim Raskin, inisiatif sendiri lembaga yang bersangkutan, atau atas permintaan pihak lain di luar tim Raskin.

Berdasarkan laporan monev Bulog (2006) dapat diketahui bahwa monev internal dilakukan pada wilayah sampel yang terbatas, yakni hanya satu kabupaten/kota per provinsi. Monev tersebut lebih bersifat menampung keluhan umum aparat pelaksana, sementara fungsi untuk mengetahui dan menilai efektivitas program berdasarkan indikator 6T belum optimal. Menurut Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 71–72), di Provinsi Banten, pemantauan internal dilakukan secara berjenjang. Anak Bangsa Peduli (2006: 33, 41) menyatakan bahwa pemda melakukan pengawasan secara berkala. Hastuti dan Maxwell (2003: 40–41), Olken (2006: 855), dan Fillaili *et al* (2007: 100) menilai bahwa monev internal cenderung memfokuskan pada aspek keuangan dan administrasi. BPKP (2004: 21) dan IPB (2006: slide 22) menyatakan bahwa pemantauan masih belum optimal. Menurut Universitas Brawijaya (2006: 135), kurang efektifnya pemantauan disebabkan kurang seriusnya pemangku kepentingan di masing-masing tingkat pemerintahan, sebagai akibat dari tidak adanya penanggung jawab dan alokasi dana khusus untuk mengelola program.

Menurut Tabor dan Sawit (2006: 61) Program Raskin turut berperan dalam mengembangkan kemampuan publik untuk melakukan pemantauan atas program pelayanan pemerintah. Berdasarkan tinjauan terhadap berbagai dokumen, dapat disimpulkan bahwa monev eksternal memang telah dilakukan oleh berbagai lembaga, baik perguruan tinggi, ornop, lembaga penelitian, maupun lembaga internasional. Sebagian besar monev eksternal berbentuk evaluasi terhadap proses pelaksanaan Program Raskin dengan melakukan analisis data sekunder dan kunjungan lapangan. Sementara itu, monev eksternal yang melakukan evaluasi dampak sangat terbatas dan bersifat makro atau menggunakan data sekunder di tingkat nasional.

Selama pelaksanaan program, Tim Raskin Pusat juga telah beberapa kali menugaskan berbagai lembaga untuk melakukan monev. Lembaga yang pernah diminta melakukan monev antara lain LP3ES, CEFFNAS, dan UGM pada 1998–1999, 35 perguruan tinggi negeri/swasta pada 2003, dan sepuluh perguruan tinggi negeri pada 2005 dan 2006.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa monev di wilayah studi dilakukan oleh tim Raskin daerah. Selain itu, divre dan subdivre Bulog juga mempunyai tim monev tersendiri, namun kegiatan monevnya hanya difokuskan pada aspek yang menjadi kepentingan dan tanggung jawab Bulog seperti aspek pembayaran, jadwal penyaluran, timbangan, dan kualitas beras.

Di wilayah studi, pelaksanaan monev internal hanya sampai jajaran aparat pelaksana Raskin di tingkat kecamatan. Di Sumatra Barat monev dilakukan secara berjenjang oleh unsur Bulog maupun pemda. Monev juga dilakukan bersamaan dengan kegiatan sosialisasi sehingga disebut sosmonev. Di Jawa Timur monev tidak dilakukan secara rutin karena tidak tersedia anggaran khusus. Pelaksanaan monev internal lebih bersifat insidental atau dilakukan sewaktu-waktu berdasarkan pengaduan masyarakat. Di Sulawesi Tenggara, monev internal dilakukan melalui mekanisme pelaporan secara berjenjang dari bawah dalam lingkup divre Sulawesi Tenggara, dan peninjauan langsung ke lapangan.

Sementara itu, pelaksanaan monev eksternal bervariasi antarwilayah. Di Sumatra Barat dan Jawa Timur yang merupakan wilayah dampingan, monev dilakukan oleh perguruan tinggi pendamping. Namun demikian pelaksanaan monev dari perguruan tinggi terbatas. Di Jawa Timur, monev tersebut cenderung dilakukan hanya ketika ada permintaan khusus dari Bulog. Di Kabupaten Agam, monev dari perguruan tinggi hanya dilakukan pada 2007 dan

pelaksanaannya tidak intensif. Hal ini terlihat dari pelaksanaan monev yang hanya berlangsung sehari untuk mengunjungi satu kabupaten, satu kecamatan, dan satu desa sampel. Di Sulawesi Tenggara, monev eksternal di tingkat masyarakat hanya ditemui di satu desa sampel, itupun hanya berupa satu kali kunjungan ornop pada 2007.

Berbagai monev tersebut telah memberikan informasi tentang pelaksanaan program, baik yang bersifat kasuistik berdasarkan temuan lapangan maupun yang bersifat makro berdasarkan analisis data sekunder, sebagaimana diuraikan dalam laporan ini pada bagian temuan penelitian yang bersumber dari tinjauan dokumen. Umumnya, hasil monev telah memberikan masukan bagi perbaikan desain program, seperti dalam hal peningkatan ketepatan penetapan target melalui perubahan nama program dari OPK menjadi Program Raskin, perubahan sumber data sasaran dari BKKBN menjadi BPS, pelaksanaan mudes, dan transparansi program serta sasaran. Meskipun demikian, perbaikan desain program tersebut tidak sepenuhnya ditindaklanjuti dalam pelaksanaan. Hal ini menyebabkan pelaksanaan Program Raskin masih belum optimal.

2.3.2 Audit Pelaksanaan Program

Audit Program Raskin antara lain diatur dalam Undang-undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Peraturan Menteri Keuangan tentang Anggaran Biaya dan Pendapatan Bulog yang dikeluarkan setiap tahun.²³ Misalnya dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 117/PMK.02/2007 pada Bab VIII, Bagian Ketiga Pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa: "Biaya perawatan beras sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) dan subsidi pangan Program Raskin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (6) diaudit oleh auditor yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku."

Sepanjang pelaksanaan Program Raskin, lembaga pelaksana audit mengalami pergantian yang dilatarbelakangi oleh perubahan status hukum lembaga Bulog dari lembaga pemerintah nondepartemen menjadi perusahaan umum (perum). Hingga 2004 audit dilakukan oleh BPKP, dan sejak 2005 dilakukan oleh BPK. Kedua lembaga tersebut melakukan audit terhadap aspek yang berbeda. BPKP menekankan pada aspek pelaksanaan program, sedangkan BPK pada aspek keuangan.

Hasil audit BPKP terhadap pelaksanaan program 2003 yang laporannya diterbitkan pada 2004, menunjukkan bahwa nilai kinerja pelaksanaan PKPS BBM Bidang Pangan (Raskin) secara nasional mencapai 78,2% dari nilai ideal 100%. Tingkat pencapaian kinerja program tersebut didasarkan pada ketepatan sasaran rumah tangga 59,4%, jumlah beras 61,42%, dan realisasi jumlah pembayaran oleh penerima manfaat 68,5%. Selain itu, BPKP juga menyatakan bahwa dokumen transaksi penyaluran tidak didukung oleh bukti yang memadai, masih terdapat sejumlah pemerintah kabupaten/kota yang belum menerbitkan juknis, dan pelaksanaan pemantauan penyaluran beras secara fisik belum berlangsung optimal. BPKP juga menyatakan bahwa hasil audit aparat pengawasan fungsional tidak ditindaklanjuti sehingga penyimpangan penyaluran beras tetap berlanjut pada pelaksanaan program tahun tersebut.

Audit BPK terhadap biaya perawatan beras Bulog tahun anggaran 2004 yang diterbitkan pada 2006, menemukan beberapa kekeliruan perhitungan yang cukup mendasar. Sebelum diaudit, tagihan Bulog kepada pemerintah untuk biaya perawatan beras mencapai Rp349.980.847.938,02, namun setelah diaudit berubah menjadi Rp248.792.012.813,14 atau terjadi koreksi negatif sebesar Rp101.188.835.124,88 (29%). Perbedaan tagihan biaya perawatan

²³Antara lain Peraturan Menteri Keuangan No.115/PMK.02/2005, No.50/PMK.02/2006, dan No.117/PMK.02/2007.

tersebut terjadi karena Bulog memasukkan biaya lain ke dalam biaya perawatan beras, seperti (i) biaya pembangunan aset dan biaya pengelolaan proyek pembangunan yang dimasukkan ke dalam biaya pemeliharaan gudang; (ii) biaya gaji, tunjangan fungsional, jabatan, operasional, dan hari raya, serta gaji ke-13 dimasukkan ke dalam biaya manajemen personel; (iii) biaya listrik, air, dan telpon di rumah dinas, sumbangan, dan perawatan gudang bidang komersial dimasukkan ke dalam biaya manajemen belanja barang; dan (iv) biaya beras World Food Programme (WFP), insentif, tunjangan tim operasional, tunjangan representatif, dan perjalanan dinas bidang komersial, serta biaya perayaan dan sumbangan di luar kegiatan PSO (*public service obligation*) dimasukkan ke dalam biaya manajemen operasional.

Audit BKP terhadap aspek lain, yakni tentang Perum Bulog dan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan dan Pengendalian Intern Tahun 2004, menemukan beberapa hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Program Raskin seperti adanya pemda yang mempunyai tunggakan, penggelapan beras di gudang Kabanjahe sejumlah 598 ton atau senilai Rp2,2 milyar, dan penyalahgunaan hasil penjualan beras Raskin sebesar Rp148 juta oleh pegawai subdivre Semarang.

Menurut BPK, laporan hasil audit sebagian besar telah ditindaklanjuti oleh Bulog sesuai dengan temuan dan saran yang disampaikan. Tindak lanjut yang dilakukan antara lain dengan membuat pedoman terkait pengadaan barang/jasa dan menyurati pemda yang mempunyai tunggakan pembayaran beras Raskin.

2.3.3 Sistem Pengaduan dan Penanganannya

Aduan dari masyarakat dalam bentuk keluhan, kritik, dan saran perbaikan terhadap pelaksanaan program, dapat disampaikan kepada UPM di bawah koordinasi Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (BPMD). Menurut Pedum, UPM terdapat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pengaduan dapat dilakukan secara tertulis, lisan melalui telepon, atau datang langsung ke sekretariat UPM.

Beberapa dokumen menyatakan keberadaan UPM di masing-masing tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun demikian, keberadaan unit tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat sehingga fungsinya sangat minimal. PT Daya Makara Universitas Indonesia (2006: 99–100) menyatakan bahwa, peranan UPM masih sangat minim karena masyarakat tidak tahu tentang adanya UPM secara jelas. LP3ES (2000: 27) menyatakan bahwa sebagian besar masyarakat tidak mengetahui boleh tidaknya menyampaikan keluhan. Temuan dokumen tersebut sesuai dengan temuan lapangan bahwa di setiap wilayah terdapat UPM. Selain itu, divre dan subdivre Bulog juga menyediakan sarana pengaduan khusus melalui PO Box dan telepon bebas biaya. Namun, keberadaan UPM dan sarana pengaduan khusus tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat sehingga peranannya sangat minimal.

Akibat tidak adanya sosialisasi, masyarakat tidak mengetahui keberadaan UPM, mekanisme pengaduan, dan ke mana atau kepada siapa harus menyampaikan aduan. Di lain pihak, umumnya masyarakat enggan mengadu meskipun terdapat permasalahan. Menurut PT Daya Makara Universitas Indonesia (2006: 99–100), masyarakat kurang peduli terhadap permasalahan Program Raskin di wilayahnya dan sebagian bersikap apatis terhadap pengaduan karena adanya stigma buruk terhadap program pemerintah. LP3ES (2000: 34) menyatakan bahwa sebagian besar responden (89%) tidak pernah mengadukan masalah pelaksanaan program. Universitas Brawijaya (2006: 108–109) menyatakan juga bahwa umumnya masyarakat tidak pernah mengadu kepada siapa pun tentang Program Raskin.

Kalaupun ada masyarakat yang mengadu, pengaduan hanya disampaikan kepada aparat desa/kelurahan, petugas pembagi beras Raskin, atau tokoh masyarakat di wilayahnya. Anak Bangsa Peduli (2006: 38,45) menyatakan bahwa sebagian besar keluhan disampaikan kepada ketua RT/RW. Menurut Institute of Empowerment and Development (2005: 76), pengaduan dari masyarakat diajukan kepada petugas Program Raskin di tingkat RT. LP3ES (2000: 35), melaporkan bahwa keluhan disampaikan kepada kepala desa, petugas pembagi, atau tokoh masyarakat. Kondisi tersebut sesuai dengan temuan lapangan bahwa di wilayah studi, umumnya masyarakat tidak melakukan pengaduan. Jika ada masyarakat yang mengadu hanya disampaikan kepada petugas pembagi atau aparat desa/kelurahan.

Keluhan yang muncul di masyarakat umumnya menyangkut masalah kualitas dan jumlah beras yang diterima penerima manfaat, ketepatan sasaran, dan kesesuaian berat beras per kemasan. Anak Bangsa Peduli (2006: 38, 45) melaporkan bahwa keluhan yang dirasakan masyarakat umumnya tentang kualitas beras, kemasan, kurangnya jatah, dan pembagian tidak merata. Institute of Empowerment and Development (2005: 75–76) menyatakan bahwa masalah yang umumnya dirasakan adalah tentang kualitas beras Raskin dan jumlah beras yang tidak 20 kg per karung. LP3ES (2000: 35) menyatakan bahwa permasalahan yang dominan diajukan berkaitan dengan kebijakan jumlah beras dan ketepatan sasaran.

Hampir semua keluhan tidak diselesaikan. Universitas Brawijaya (2006: 109) menyatakan bahwa walaupun ada sebagian kecil warga yang mengadu, namun tidak mendapat tanggapan dari aparat desa/kelurahan. LP3ES (2000: 35) melaporkan bahwa hanya sedikit responden yang menyatakan keluhannya diselesaikan karena keluhan yang disampaikan berhubungan dengan kebijakan yang bukan wewenang kepala desa dan petugas pelaksana lokal, seperti kebijakan tentang jumlah beras dan ketepatan sasaran.

Menurut temuan lapangan, masyarakat enggan melakukan pengaduan karena khawatir akan berdampak negatif terhadap keberlangsungan mereka sebagai penerima Raskin. Kalaupun ada, umumnya keluhan hanya disampaikan kepada petugas pembagi. Sebagian kecil keluhan diselesaikan di tingkat lokal, namun sebagian besar yang tidak diselesaikan tidak diteruskan kepada tingkat yang lebih tinggi. Keluhan yang disampaikan ke tingkat yang lebih tinggi (petugas Bulog) biasanya hanya menyangkut kualitas beras.

2.4 Pencapaian Hasil, Tingkat Kepuasan, dan Manfaat Program

Pemerintah telah mengeluarkan dana yang cukup besar dalam setiap tahun untuk pelaksanaan Program Raskin. Selain itu, program ini juga telah melibatkan berbagai instansi pemerintah, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat desa/kelurahan. Berbagai lembaga di luar program seperti lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan ornop pun telah banyak yang melakukan penelitian dan evaluasi guna memberi masukan bagi perbaikan program. Dengan banyaknya sumber daya yang dilibatkan dan upaya yang dilakukan, diharapkan program ini terlaksana dengan baik sehingga dapat memperoleh pencapaian hasil yang cukup tinggi, memberi kepuasan terhadap berbagai pihak, dan memberi manfaat khususnya untuk masyarakat penerima.

Berikut ini akan diuraikan tentang pencapaian hasil, tingkat kepuasan berbagai pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan Program Raskin, dan tingkat manfaat Program Raskin bagi rumah tangga penerima, baik berdasarkan tinjauan dokumen, analisis data sekunder maupun studi lapangan. Khusus untuk studi lapangan, penilaian tingkat kepuasan dan manfaat dari rumah tangga penerima dilakukan melalui FGD di enam desa sampel. Dalam hal ini, peserta FGD diminta memberi skala nilai 0–10, dengan nilai 0 menunjukkan tingkat kepuasan atau

tingkat manfaat yang paling rendah dan nilai 10 paling tinggi. Peserta FGD dipisahkan menjadi kelompok laki-laki dan perempuan sehingga diperoleh 12 variasi penilaian.

2.4.1 Pencapaian Hasil

Tujuan Program Raskin berdasarkan Pedum Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemberian bantuan pemenuhan sebagian kebutuhan pangan dalam bentuk beras. Jika rumah tangga miskin memperoleh secara penuh 10 kg per bulan, tujuan pengurangan beban mencapai sekitar 25% dari kebutuhan beras karena rata-rata rumah tangga mengkonsumsi beras sekitar 40 kg per bulan.

Berdasarkan hasil tinjauan dokumen, analisis data sekunder, dan studi lapangan, pelaksanaan Program Raskin belum dapat mencapai tujuannya. Hal ini terutama karena adanya ketidaktepatan sasaran. Beras Raskin dibagikan kepada jumlah rumah tangga yang lebih besar dari pada ketentuan, mencakup rumah tangga yang tidak miskin juga sehingga menyebabkan rumah tangga miskin menerima beras jauh di bawah ketentuan. Kondisi ini diperparah dengan adanya pengurangan frekuensi distribusi, masih adanya rumah tangga miskin yang tidak menjadi penerima Raskin, dan tingkat harga pembelian beras oleh rumah tangga yang melebihi ketentuan. World Bank (2005: 3) misalnya menyatakan bahwa rata-rata nilai subsidi beras Raskin yang diterima oleh penerima manfaat hanya sekitar 2,1% dari pengeluaran per kapita, dan kebanyakan subsidi yang dikeluarkan tidak sampai pada rumah tangga yang tepat.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Program Raskin belum bisa secara signifikan membantu masyarakat miskin dalam mengurangi beban pengeluaran rumah tangga. Jika tujuan pengurangan beban pengeluaran belum tercapai, maka kontribusi Program Raskin terhadap pengentasan kemiskinan juga belum tercapai. Universitas Andalas (2006: 3–27) juga menyatakan bahwa meskipun terdapat 53,3% pejabat pemerintah dan 42,3% tokoh masyarakat yang berpendapat Program Raskin termasuk berhasil dibanding program lainnya, tetapi dilihat dari efektivitas terhadap pengentasan kemiskinan belum memperlihatkan hasil yang signifikan. Menurut Institute of Empowerment and Development Studies (2005: 74), Program Raskin merupakan proyek (*core business*) Bulog yang memprioritaskan distribusi beras sehingga tidak mencapai sasaran pengentasan kemiskinan.

2.4.2 Tingkat Kepuasan terhadap Program

Pada seluruh dokumen yang ditinjau, tidak ada satu pun yang menyatakan bahwa terdapat pemda yang merasa puas terhadap pelaksanaan Program Raskin. Dokumen justru menyatakan adanya pemda yang tidak puas. Menurut PT Daya Makara UI (2006: 84), terdapat pemda yang apatis terhadap Program Raskin karena realisasi program masih jauh dari tujuannya. LP3ES (2000: 47) juga melaporkan adanya aparat desa yang tidak puas terhadap dampak program karena berpengaruh terhadap sikap gotong-royong dan kreativitas masyarakat. Menurut Hastuti dan Maxwell (2003: 56) terdapat kepala desa yang berpendapat bahwa Program Raskin tidak banyak manfaatnya bagi masyarakat.

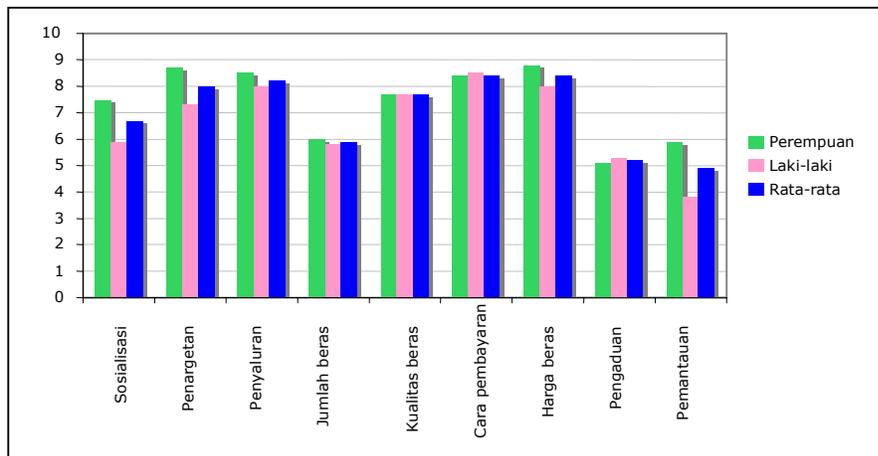
Berbagai narasumber studi lapangan dari tingkat provinsi hingga masyarakat berpendapat bahwa beberapa kegiatan pelaksanaan program masih lemah, terutama kegiatan sosialisasi kepada masyarakat, penargetan, dan mekanisme pengaduan. Sementara itu, aspek pelaksanaan yang dinilai sudah baik oleh beberapa pihak antara lain adalah kualitas beras.

Melihat kenyataan pelaksanaan program di lapangan, aparat pemda mempunyai sikap dan persepsi yang berbeda terhadap keberadaan Program Raskin. Di satu pihak, ada aparat pemda yang menganggap program ini masih dibutuhkan untuk membantu penyediaan pangan bagi rumah tangga miskin. Di lain pihak, ada juga aparat pemda yang menganggap program ini tidak perlu dilanjutkan karena dampaknya tidak sepadan dengan biaya yang telah dikeluarkan.

Pendapat untuk tidak melanjutkan program juga ditemui pada beberapa dokumen. Menurut Hastuti dan Maxwell (2003: 56) terdapat kepala desa yang tidak setuju dengan Program Raskin dan berpendapat akan jauh lebih baik jika program ini dihentikan. Lembaga Demografi FEUI (2003: 40) menyatakan bahwa terdapat lurah yang tidak setuju dengan Program Raskin karena mengajarkan masyarakat untuk mempunyai mental minta-minta. LP3ES (2000: 47) juga mengkhawatirkan adanya ketergantungan masyarakat terhadap bantuan beras dan munculnya kecemburuan sosial.

Sementara itu, penerima manfaat relatif puas terhadap pelaksanaan Program Raskin. Universitas Andalas (1999: IV-33, IV-34) melaporkan bahwa 95% responden puas terhadap cara pelayanan. Universitas Bojonegoro (2006: 56) melaporkan bahwa mutu pelayanan penyaluran beras Raskin dikategorikan sangat baik dengan indeks kepuasan masyarakat sebesar 82,25.

Berdasarkan hasil FGD dengan rumah tangga penerima, peserta FGD perempuan rata-rata memberi penilaian yang lebih tinggi daripada peserta laki-laki. Menurut peserta perempuan, harga beras merupakan aspek yang paling memuaskan, sedangkan pengaduan merupakan aspek paling tidak memuaskan. Adapun menurut peserta laki-laki, aspek yang paling memuaskan adalah cara pembayaran, sedangkan aspek yang paling tidak memuaskan adalah pemantauan (Gambar 2).



Sumber: FGD Penerima Manfaat

Keterangan: Tingkat kepuasan diukur dengan skala 0–10. Nilai 0 berarti paling tidak puas, sedangkan nilai 10 berarti paling puas.

Gambar 2. Tingkat Kepuasan Penerima terhadap Pelaksanaan Program Raskin

Berdasarkan FGD gabungan laki-laki dan perempuan, aspek yang dinilai paling memuaskan dalam pelaksanaan Program Raskin adalah tingkat harga, cara pembayaran, dan cara penyaluran. Meskipun sebagian besar penerima manfaat membayar beras lebih dari Rp1.000 per kg, tetapi mereka tidak keberatan dan menilai wajar karena harga tersebut masih sangat murah bila dibandingkan dengan harga pasar yang sekitar Rp4.200 per kg. Apalagi mereka

mengerti bahwa harga yang mereka bayar tersebut termasuk biaya transportasi dari titik distribusi ke titik bagi. Cara pembayaran dinilai cukup memuaskan karena tidak memberatkan bagi rumah tangga penerima manfaat. Bahkan terkadang penerima manfaat bisa meminta penangguhan pembayaran kepada petugas pembagi jika saat penyaluran belum tersedia uang. Sementara itu, penyaluran yang biasanya dilakukan oleh aparat desa, kepala dusun/RW/RT, atau pengurus PKK juga dinilai cukup baik karena petugas membagikan beras dengan cukup adil dan takarannya sesuai (Gambar 2).

Aspek yang dinilai paling tidak memuaskan peserta FGD gabungan adalah sistem pemantauan, pengaduan, dan jumlah beras. Peserta FGD tidak puas terhadap pelaksanaan pemantauan karena selama ini tidak pernah ada kegiatan pemantauan di wilayahnya. Mereka juga kurang puas terhadap aspek pengaduan karena mereka tidak mengetahui keberadaan dan mekanismenya. Sementara itu, kekurangpuasan terhadap jumlah beras yang diterima dikarenakan jumlahnya masih jauh dibandingkan dengan kebutuhan rumah tangga. Sebagai contoh, jika mereka menerima beras secara penuh 10 kg, jumlah tersebut hanya cukup untuk konsumsi satu minggu.

2.4.3 Manfaat Program bagi Rumah Tangga Penerima

Manfaat umum

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.²⁴ Misalnya Universitas Hasanuddin (2006: 52) 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: 12), bantuan pangan mampu memecahkan sebagian dari persoalan gizi keluarga miskin.

Selain manfaat langsung, Program Raskin juga memberikan manfaat tidak langsung seperti penciptaan lapangan kerja, membantu biaya kesehatan dan pendidikan, serta berkontribusi terhadap stabilisasi harga. Anak Bangsa Peduli (2006: 40) melaporkan adanya narasumber yang berpendapat bahwa Program Raskin bermanfaat karena menciptakan lapangan pekerjaan (padat karya) bagi pihak lain seperti jasa angkut dan kuli. LP3ES (2000: 55) melaporkan bahwa meskipun kecil, transfer pendapatan dari Program Raskin mampu menghemat uang antara lain untuk biaya kesehatan dan pendidikan. Tabor dan Sawit (2006: 45) menuliskan bahwa Program Raskin dapat menjaga stabilitas harga beras.

Hasil studi lapangan menunjukkan bahwa pemangku kepentingan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kecamatan mempunyai penilaian yang beragam terhadap manfaat Program Raskin bagi rumah tangga miskin. Sebagian pemangku kepentingan menilai Program Raskin membantu masyarakat kurang mampu dalam pemenuhan pangan, dan sebagian lainnya menilai Program Raskin sebagai program kurang mendidik karena membuat rumah tangga miskin menjadi manja. Rumah tangga penerima menilai Program Raskin bermanfaat meskipun jumlah beras dinilai kurang dan kualitasnya terkadang kurang baik.

²⁴Lihat Anak Bangsa Peduli (2006: 47), IPB (2006: slide 24), LP3ES (2000: 55), SMERU (1998: 4), Tabor dan Sawit (2006: 12, 50), Tim *Monitoring dan Evaluasi Raskin Provinsi Jawa Barat* (2005: slide 17, 21, 28), Universitas Andalas (2005: 3-15 dan 2006: 3-23, 3-24), Universitas Brawijaya (2006: 109), dan Universitas Hasanuddin (2006: 52).

Berdasarkan penggalan informasi melalui FGD, seluruh hasil FGD menunjukkan bahwa Program Raskin bermanfaat bagi rumah tangga miskin. Jumlah dan jenis manfaat Program Raskin yang dikemukakan peserta FGD sedikit berbeda antarwilayah. FGD di Kabupaten Agam, menyebutkan delapan jenis manfaat, sedangkan di Bojonegoro dan Kolaka menyebutkan empat jenis manfaat. Dari semua jenis manfaat yang dikemukakan dalam FGD, hanya tiga jenis manfaat yang disebutkan di semua lokasi, yakni membantu biaya makan, mengurangi beban ekonomi atau pikiran keluarga, dan dapat membantu biaya sekolah (Tabel 21). Jadi dengan adanya Program 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 pada FGD di Sumatra 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.

Tabel 21. Tingkat Manfaat Program Raskin bagi Penerima Manfaat

Manfaat Program Raskin	Nilai Skor			
	Sumatra Barat	Jawa Timur	Sulawesi Tenggara	Rata-rata
1. Membantu biaya makan/pangan	6,5	6	8,7	7,1
2. Mengurangi beban ekonomi/pikiran	6	6,5	7,7	6,8
3. Membantu biaya sekolah	6,4	5	7,5	6,5
4. Menghindari gejolak harga	7	-	-	
5. Menimbulkan semangat	6,2	-	-	
6. Membantu pengentasan kemiskinan	5,5	-	-	
7. Menambah sayur dan lauk-pauk	5	-	-	
8. Membayar arisan/undangan	1,5	5	3,3	3,3

Sumber: FGD Penerima Manfaat

Transfer pendapatan

Berbagai manfaat dari Program Raskin tersebut merupakan transfer pendapatan dalam bentuk *natura* (beras) dari Program Raskin kepada rumah tangga penerima. Secara sederhana, penerima manfaat akan memperoleh transfer pendapatan atau subsidi finansial yang besarnya tergantung pada jumlah dan frekuensi penerimaan beras, serta tingkat harga beras Raskin dan beras di pasar setempat.

Tabor dan Sawit (2006: 109) mengungkapkan bahwa pada 1998/1999 Program Raskin telah mentransfer Rp3,4 triliun kepada 9,3 juta rumah tangga, atau setara dengan Rp365.590 per tahun atau Rp30.466 per bulan per rumah tangga. Menurut hasil studi LP3ES (2000: 55) transfer pendapatan kepada penerima pada September 1999 hanya Rp15.357. Tabor dan Sawit (2006: 45) juga melaporkan bahwa pada 2002–2004, berdasarkan asumsi jumlah rumah tangga penerima 13,2 juta dan nilai total transfer manfaat Rp3,25 triliun per tahun, rumah tangga penerima memperoleh transfer pendapatan rata-rata Rp20.500 per bulan.

Secara teoritis, pada 2007 jumlah transfer pendapatan Program Raskin kepada rumah tangga penerima per bulan setara dengan 10 kg dikalikan selisih harga beras di pasaran setempat dengan harga beras Raskin (Rp1.000 per kg). Pada saat studi lapangan, harga beras kualitas medium (setara dengan kualitas beras Bulog) di wilayah sampel sekitar Rp4.200 per kg. Ini

berarti penerima Raskin akan menerima subsidi sebesar Rp32.000 per bulan atau Rp384.000 per tahun.

Kenyataannya, penerima manfaat di wilayah sampel tidak menerima subsidi sebesar itu, baik karena jumlah beras dan frekuensi penerimaan kurang dari ketentuan, ataupun karena tingkat harga yang dibayar melebihi Rp1.000 per kg. Di daerah sampel Sumatra Barat, penerima manfaat memperoleh 8–10 kg per bulan atau pada sedikit kasus per dua bulan, namun harganya Rp1.200–Rp1.300 per kg. Di Jawa Timur, harga beras Raskin Rp1.000 per kg, namun penerima manfaat hanya mendapat 4–7 kg per bulan. Di Sulawesi Tenggara, pada 2007 penerima manfaat hanya memperoleh 3–9 kali, masing-masing sebanyak 4–10 kg pada tingkat harga Rp1.000–Rp1.200 per liter. Berdasarkan kondisi demikian, transfer pendapatan kepada rumah tangga penerima Raskin di daerah sampel berkisar antara Rp12.800–Rp29.000 per distribusi atau Rp38.400–Rp348.000 per tahun (Tabel 22).

Tabel 22. Jumlah Transfer Pendapatan Program Raskin kepada Penerima Manfaat di Wilayah Sampel (2007)

Item	Seharusnya	Sumatra Barat		Jawa Timur		Sulawesi Tenggara	
		Minimal	Maksimal	Minimal	Maksimal	Minimal	Maksimal
Harga pasar	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200
Harga beras Raskin	1,000	1,200	1,300	1,000	1,000	1,000	1,440
Selisih harga	3,200	3,000	2,900	3,200	3,200	3,200	2,760
Jumlah (kg)	10	8	10	4	7	4	10
Frekuensi per tahun	12	6	12	12	12	3	9
Subsidi per distribusi	32,000	24,000	29,000	12,800	22,400	12,800	27,600
Subsidi per tahun	384,000	144,000	348,000	153,600	268,800	38,400	248,400

Akses terhadap beras

Manfaat Program Raskin bagi masyarakat dalam mengakses beras relatif kecil karena beras selalu tersedia di tingkat masyarakat. Di semua lokasi, beras selalu tersedia baik dari hasil panen di wilayah bersangkutan maupun dari luar wilayah yang didatangkan oleh pedagang setempat. Selain itu, beras merupakan kebutuhan pokok bagi masyarakat sehingga pemenuhannya menjadi prioritas. Jika anggaran rumah tangga terbatas, masyarakat tetap akan berusaha membeli beras dengan mengurangi pembelian kebutuhan lainnya.

III. PEMBELAJARAN DARI PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN

Tinjauan dokumen, analisis data, dan kunjungan lapangan menunjukkan adanya aspek-aspek pelaksanaan Program Raskin yang baik maupun buruk. Berdasarkan praktik pelaksanaan tersebut dapat dipetik beberapa pembelajaran positif maupun negatif yang dapat dipergunakan untuk perbaikan pelaksanaan program.

3.1 Pembelajaran Positif

Pembelajaran positif dari praktik pelaksanaan Program Raskin yang dapat dipetik adalah:

- a. Ketepatan target penerima manfaat sangat ditentukan oleh keseriusan dan peran pemda serta pelaksana di tingkat lokal, sosialisasi yang menekankan bahwa beras Raskin hanya untuk rumah tangga miskin, penggunaan data BPS yang telah diverifikasi di tingkat lokal, dan transparansi daftar penerima.
- b. Ketepatan harga ditentukan oleh titik distribusi yang sekaligus berfungsi sebagai titik bagi dan lokasinya dekat dengan penerima manfaat, serta besarnya kontribusi APBD.

3.2 Pembelajaran Negatif

Pembelajaran negatif yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan Program Raskin adalah:

- a. Kurangnya pagu dibandingkan dengan jumlah RTM menyebabkan ketidaktepatan target, jumlah beras, dan frekuensi penyaluran.
- b. Ketidaktepatan target penerima manfaat dipengaruhi oleh lemahnya sosialisasi, kekurangpedulian masyarakat, ketidakseriusan pemda, dan kurangnya pagu dibanding jumlah RTM.
- c. Ketidakseriusan pemda antara lain dipengaruhi oleh kejenuhan terhadap program yang sudah berjalan lama dan sudah menjadi rutinitas, pelaksanaan program tidak sesuai dengan tujuan, serta tidak optimalnya sosialisasi.
- d. Ketidaktepatan harga dipengaruhi oleh titik distribusi yang tidak sekaligus menjadi titik bagi dan lokasinya jauh dengan penerima manfaat.
- e. Ketidaktepatan jadwal distribusi dipengaruhi oleh adanya tunggakan pembayaran dari titik distribusi.
- f. Ketidaktepatan jadwal distribusi berpengaruh terhadap kesiapan masyarakat dalam menyediakan waktu dan dana pembelian.
- g. Ketepatan frekuensi distribusi dan penerimaan beras oleh penerima tidak selalu menggambarkan keberhasilan pelaksanaan program. Hal tersebut karena ketika frekuensi distribusi tepat setiap bulan, rumah tangga penerima belum tentu memperoleh jumlah beras sesuai ketentuan, dan sebaliknya.

IV. REKOMENDASI

Program Raskin yang sudah berjalan selama sembilan tahun telah menggunakan dana yang cukup besar dan melibatkan banyak pihak, namun hingga saat ini kinerjanya masih belum efektif. Oleh karena itu, Program Raskin hanya bisa dilanjutkan jika memenuhi semua persyaratan berikut:

- a. Program Raskin perlu direvitalisasi, antara lain dengan melakukan sosialisasi nasional secara terarah untuk memberikan kesadaran dan pemahaman yang benar mengenai hakekat program ini kepada semua pemangku kepentingan, baik aparat pelaksana maupun masyarakat. Kegiatan sosialisasi tersebut harus diatur secara tegas dalam Pedum.
- b. Pagu jumlah rumah tangga penerima di tingkat nasional harus ditetapkan secara tegas dan sesuai dengan jumlah kelompok sasaran rumah tangga. Kategori rumah tangga sasaran harus didefinisikan secara jelas, apakah hanya dibatasi untuk kelompok sangat miskin saja, memasukkan kelompok miskin juga, atau menjangkau kelompok hampir miskin juga.
- c. Penanggung jawab distribusi beras mulai dari pengadaan sampai penyaluran kepada masyarakat harus dipegang oleh satu lembaga sehingga tugas, tanggung jawab, dan penilaian kinerjanya menjadi jelas.
- d. Pemda harus bertanggung jawab terhadap pembagian alokasi dan menjamin ketepatan target penerima. Untuk menjamin ketepatan target penerima, pemda melakukan verifikasi dengan mengacu pada data RTM BPS atau data lain yang menjadi acuan penetapan target di tingkat nasional.
- e. Jumlah rumah tangga penerima hasil verifikasi di tingkat desa/kelurahan maksimal sama dengan pagu yang diperoleh, supaya menjamin jumlah beras per rumah tangga sesuai dengan ketentuan. Pengesahan dan penentuan validitas daftar nama target dilakukan oleh dan menjadi tanggung jawab kecamatan.
- f. Perlu pengaturan titik distribusi yang dapat menunjang harga sesuai ketentuan. Letak titik distribusi perlu didekatkan dengan penerima manfaat sehingga bisa sekaligus menjadi titik bagi.
- g. Perlu kebijakan yang dapat memaksa pemda untuk mendukung pelaksanaan Program Raskin secara serius, baik dalam hal dukungan dana (APBD) maupun target keberhasilan program.
- h. Sistem penghargaan dan hukuman perlu diperkenalkan dan diberlakukan untuk menunjang pelaksanaan program sesuai dengan ketentuan. Penghargaan diberikan kepada wilayah atau pelaksana program yang berhasil melaksanakan program sesuai aturan dengan mengacu pada indikator tertentu. Penghargaan antara lain dapat berbentuk pemberian anugerah. Adapun hukuman dapat berbentuk pengumuman wilayah yang tidak berhasil di media, pencopotan, pengalihan tugas, dan penurunan pangkat bagi pejabat pelaksana.
- i. Untuk menjamin pelaksanaan Program Raskin yang sesuai dengan aturan dan untuk mendukung pelaksanaan sistem penghargaan dan hukuman, *monitoring* dan evaluasi harus dilakukan secara serius, terencana, dan bertanggung gugat oleh lembaga eksternal yang independen dan memiliki kredibilitas. Hasil pemantauan harus disampaikan kepada

berbagai pihak termasuk publik secara luas dan dimanfaatkan secara sistematis untuk perbaikan pelaksanaan program.

- j. Semua ketentuan mengenai pelaksanaan program, seperti tentang sosialisasi, penargetan (verifikasi dan acuan data), *monitoring* dan evaluasi harus diatur secara jelas dan tegas dalam pedoman program.

Jika persyaratan tersebut tidak dipenuhi, maka Program Raskin perlu dihentikan dan kajian mendalam perlu dilakukan, antara lain terhadap aspek:

- a. dampak penghapusan Program Raskin terhadap ketahanan pangan rumah tangga miskin;
- b. pengalihan dana Program Raskin ke program lain yang lebih membantu rumah tangga miskin; dan
- c. peran Bulog dalam pengadaan dan stabilisasi harga pangan nasional karena selama ini lebih dari 80% beras pengadaan Bulog disalurkan melalui Program Raskin.

DAFTAR ACUAN

- Anak Bangsa Peduli (2006) *Laporan Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Kota Cimahi dan Kabupaten Garut Tahun 2005*. Bandung: LSM ABP
- BPK (2004) *Laporan Auditor Independen: Laporan Keuangan Perusahaan Umum Bulog untuk Tahun yang Berakhir pada 31 Desember 2003*. Jakarta: BPK [Nomor: 37.A/AUDITAMA V/GA/XII/2004]
- BPK (2006) *Hasil Pemeriksaan Subsidi Biaya Perawatan Beras Tahun Anggaran 2004 pada Perusahaan Umum Bulog*. Jakarta: BPK [Nomor: 01/AUDITAMA V/AK/01/2006]
- BPK (2006) *Laporan Auditor Independen: Laporan Keuangan Perusahaan Umum Bulog untuk Tahun yang Berakhir pada 31 Desember 2004 dan 31 Desember 2003*. Jakarta: BPK [Nomor: 26.A/AUDITAMA V/GA/4/2006]
- BPKP (2004) *Laporan Hasil Audit Kinerja atas Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Pangan Tahun 2003 pada Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik*. Jakarta: BPKP
- Bulog (1999) *Buku I Pedoman Umum dan Petunjuk Pelaksanaan Distribusi Operasi Pasar Khusus Beras Tahun 1999/2000*. Jakarta: Menphor & Bulog
- Bulog (1999) *Buku II Petunjuk Pelaksanaan Sosialisasi Program OPK Tahun 1999/2000*. Jakarta: Menphor & Bulog
- Bulog (1999) *Buku III Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Keluhan Masyarakat terhadap Program OPK Tahun 1999/2000*. Jakarta: Menphor & Bulog
- Bulog (2000) *Petunjuk Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (Beras) bagi Keluarga Miskin Tahun 2000*. Jakarta: Bulog
- Bulog (2000) *Petunjuk Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus bagi Keluarga Miskin 2001*. Jakarta: Bulog
- Bulog (2002) *Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin)*. Jakarta: Bulog
- Bulog (2006) *Laporan Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Tahun Anggaran 2006*. Jakarta: Bulog
- Bulog (2006) *Prosiding Lokakarya Peningkatan Efektivitas Raskin untuk Memenuhi Hak Pangan Rumah Tangga Miskin*. Jakarta: Bulog
- Departemen Dalam Negeri & Bulog (2004) *Pedoman Umum Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) Tahun 2005*. Jakarta: Depdagri & Bulog
- Departemen Dalam Negeri & Bulog (2005) *Pedoman Umum Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) Tahun 2006*. Jakarta: Depdagri & Bulog
- Departemen Dalam Negeri & Bulog (2006) *Pedoman Umum Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) Tahun 2007*. Jakarta: Depdagri & Bulog

- Fillaili, Rizki, Hastuti, Sri Kusumastuti Rahayu, Bambang Soelaksono, Sulton Mawardi, Syaikhul Usman, Vita Febriany, Wawan Munawar (2007) Pembelajaran dari Penghapusan OPSM.' (tidak dipublikasikan) Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- Hastuti dan John Maxwell (2003) 'Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif? Bukti-bukti dari Bengkulu dan Karawang.' Laporan Lapangan, Juni 2003. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- Institut Pertanian Bogor (2005) 'Studi Penajaman Kelompok Sasaran Program Raskin.' Bahan presentasi Seminar & Evaluasi 10 Tahun Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat, Bandung 24 Juli 2007, IPB. Tim Program Raskin Propinsi Jawa Barat
- Institut Pertanian Bogor (2006) 'Penelitian Peningkatan Efektivitas Program Raskin Melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi Negeri. Bahan presentasi Seminar & Evaluasi 10 Tahun Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat, Bandung 24 Juli 2007, Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB. Tim Program Raskin Propinsi Jawa Barat
- Institute of Empowerment and Development Studies (2005) *Laporan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin: Peran Serta dan Dukungan Instansi Pemerintah Daerah di Propinsi Banten*. Bogor: Institute of Empowerment and Development Studies
- Komisi IV DPR RI (2007) *Laporan Hasil Kunjungan Kerja Komisi IV DPR RI ke Provinsi Papua Reses Masa Persidangan III Tahun Sidang 2006–2007 Tanggal 1 s.d. 5 April 2007*. Jakarta: Sekretariat Komisi IV DPR RI
- Komisi IV DPR RI (2007) *Laporan Hasil Kunjungan Kerja Komisi IV DPR RI ke Sulawesi Barat Reses Masa Persidangan III Tahun Sidang 2006–2007 Tanggal 2 s.d. 6 April 2007*. Jakarta: Sekretariat Komisi IV DPR RI
- Komisi IV DPR RI (2007) *Laporan Hasil Kunjungan Kerja Komisi IV DPR RI ke Provinsi Bangka Belitung Reses Masa Persidangan III Tahun Sidang 2006–2007 Tanggal 1 s.d. 5 April 2007*. Jakarta: Sekretariat Komisi IV DPR RI
- Lembaga Demografi FEUI (2003) *Evaluasi Program Raskin Tahun 2003*. Depok: Lembaga Demografi FEUI
- LP3ES (2000) *Studi Evaluasi JPS-OPK Beras di Daerah Pedesaan Tahun Anggaran 1999/2000*. Jakarta: LP3ES
- Olken, Benjamin (2006) 'Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia.' *Journal of Public Economics* 90, (2006) hlm. 853–870
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 115/PMK.02/2005 tentang Anggaran Biaya dan Pendapatan Perusahaan Umum Bulog dalam Rangka Penugasan Pemerintah untuk Melaksanakan Pengelolaan Persediaan, Distribusi dan Pengendalian Harga Beras Tahun 2005
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 50/PMK.02/2006 tentang Anggaran Biaya dan Pendapatan Perusahaan Umum Bulog dalam Rangka Penugasan Pemerintah untuk Melaksanakan Pengelolaan Persediaan, Distribusi dan Pengendalian Harga Beras Tahun 2006

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 117/PMK.02/2007 tentang Anggaran Biaya dan Pendapatan Perusahaan Umum Bulog dalam Rangka Penugasan Pemerintah untuk Melaksanakan Pengelolaan Persediaan, Distribusi dan Pengendalian Harga Beras Tahun 2007
- Perdana, Ari A. dan John Maxwell (2004) *Poverty Targeting in Indonesia: Program, Problems and Lessons Learned*. Jakarta: CSIS
- PT Daya Makara UI (2006) *Penelitian Peningkatan Efektivitas Program Raskin melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi Negeri*. Jakarta: Bulog & PT Daya Makara UI
- SMERU (1998) 'Hasil Pengamatan Lapangan Kilat terhadap Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (OPK) di Lima Wilayah.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- Sumarto, Sudarno dan Asep Suryahadi (2001) 'Principles and Approaches to Targeting: With Reference to the Indonesian Social Safety Net Programs.' Working Paper, July 2001. Jakarta: SMERU Research Institute
- Suryahadi, Asep, Yusuf Suharso, dan Sudarno Sumarto (1999) 'Coverage and Targeting in the Indonesian Social Safety Net Programs: Evidence from 100 Village Survey.' Working Paper, August 1999. Jakarta: SMERU Research Institute
- Tabor, Steven R. dan M. Husein Sawit (2006) *Program Bantuan Natura Raskin dan OPK: Penilaian Makro*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perum Bulog
- Tim *Monitoring dan Evaluasi Program Raskin 2005 Propinsi Jawa Barat* (2005) 'Persepsi Penerima Manfaat Program Raskin di Tingkat Petani dan Nelayan Pantura Jawa Barat: Kabupaten Indramayu & Kabupaten Cirebon.' Bahan presentasi Seminar & Evaluasi 10 Tahun Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat, Bandung 24 Juli 2007. Tim Program Raskin Propinsi Jawa Barat
- Universitas Andalas (1999) *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus Beras Sumatra Barat*. Padang: Universitas Andalas
- Universitas Andalas (2005) *Laporan Akhir Studi Penajaman Sasaran Program Beras Miskin (Sosialisasi, Monitoring, Evaluasi dan Pendampingan Program Beras Miskin) di Sumatra Barat Tahun 2005*. Padang: Universitas Andalas
- Universitas Andalas (2006) *Laporan Akhir Penelitian Peningkatan Efektifitas Program Melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi Negeri di Sumatra Barat Tahun 2006*. Padang: Universitas Andalas
- Universitas Bojonegoro (2006) *Evaluasi Kinerja Pelayanan Prima, Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Bulog Sub Divre Bojonegoro Dalam Pelaksanaan Raskin*. Bojonegoro: Universitas Bojonegoro
- Universitas Brawijaya (2006) *Studi Pelaksanaan Program Raskin Propinsi Jatim 2006*. Malang: Universitas Brawijaya
- Universitas Hasanuddin (2006) *Laporan Akhir Penelitian Peningkatan Efektifitas Program Raskin melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi Negeri*. [Draf]

- Universitas Indonesia (2004) *Studi Penajaman Sasaran Penerima Manfaat Program Beras Miskin (Raskin) 2004*. Depok: FE UI
- USESE Foundation (2004) *Laporan Akhir Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Tahun 2004*. Bogor: USESE Foundation
- World Bank (2003) *Indonesia Beyond Macro-Economic Stability*. Jakarta: World Bank [World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia]
- World Bank (2005) 'Pangan untuk Indonesia' [online] In *Indonesia Policy Briefs: Gagasan untuk Masa Depan*. <http://siteresources.worldbank.org/INT/INDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/feeding.pdf>> [8 Agustus 2007]
- World Bank (2006) *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Jakarta: World Bank