

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM SUBSIDI BERAS UNTUK MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH DI PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT

THE RICE SUBSIDY POLICY PROGRAM IMPLEMENTATION FOR LOW INCOME COMMUNITY IN NUSA TENGGARA BARAT PROVINCE

Anwar Sitepu

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badiklit, Kemsos RI.
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur, Telp. (021) 8017146, Fax. (021) 8017126
Email : sitepu.anwar@yahoo.co.id

Diterima: 2 Februari 2015; Direvisi: 27 Maret 2015; Disetujui: 20 April 2015

Abstrak

Program Raskin yang sudah berlangsung selama 15 tahun hingga saat ini masih belum berjalan optimal dimana, 6 tepat, indikator keberhasilan program belum berhasil dicapai. Tujuan penelitian ini adalah: (1) mengevaluasi implementasi kebijakan/program subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah; (2) menganalisis fungsi perlindungan sosial Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan (3) mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam implementasi Program. Pengumpulan data dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada bulan September 2014. Sumber informasi adalah Tim Koordinasi Raskin dan Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat serta tokoh setempat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan/program Subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah belum dilakukan dengan konsisten. Penerima raskin bukan hanya ruta yang terdaftar dalam BDT. Jumlah raskin yang diterima kurang dari 15 kilogram. Harga tebus lebih mahal dari yang ditetapkan Rp1.600 per kilogram; Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah belum berfungsi secara optimal sebagai perlindungan sosial. Kendala yang dihadapi adalah: (1) Data dalam BDT tidak seluruhnya akurat, terjadi exclusion error dan inclusion error. Musdes/Muskel sebagai mekanisme pemutakhiran data tidak cukup efektif. Akibatnya sebagian Raskin salah sasaran. (2) Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul; (3) Secara nasional alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk meng-cover seluruh ruta miskin dan rentan dan untuk memenuhi kebutuhan minimal.

Kata Kunci : kebijakan, raskin, subsidi, perlindungan sosial.

Abstract

Rice subsidiary program that have been implemented for over 15 years till today haven't run optimal. Six precises, indicators of successful program haven't achieved yet. Purpose of this research are: (1) to evaluate the implementation of the rice subsidiary policy/ program for Low Income Community; (2) to analize social protection function of The Rice Subsidiary Program for Low Income Community; and (3) to identify barriers on implementing the Program. Data collection was conducted in Nusa Tenggara Timur Province in September 2014. Information sources are the program organizer, targeted Household – Program Beneficiaries and local community leaders. The results showed that the implementation of the rice subsidy policy/ program for low-income community have not done consistently. Raskin is not only received by the household listed in the BDT. Raskin received less than 15 kilograms. Price redeem more expensive than the specified Rp1.600 per kilogram; Rice Subsidy Program for Low-Income Communities not function optimally as social protection. Barriers faced were: (1) Data in the BDT not entirely accurate, occur exclusion and inclusion errors. Musdes / Muskel as a data update mechanism is not effective. As a result most Raskin misplaced. (2) Implementation Coordination Team (Tikorlak) Raskin were not working effectively in resolving problem; (3) National budget allocation for the rice subsidy is not sufficient to cover the entire poor and vulnerable household and to meet the minimum necessity.

Key words: policy, raskin, subsidy, social protection.

PENDAHULUAN

Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Indonesia, yang populer disebut Program Raskin, dimulai tahun 1998 yang dikenal dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK). OPK pada waktu itu merupakan bagian dari program darurat yang disebut Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*). Sejak tahun 2002, OPK diubah menjadi program subsidi beras untuk masyarakat golongan miskin atau program subsidi beras untuk masyarakat berpenghasilan rendah (Kemenko Kesra, 2014; Hastuti, 2012). Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) II, tahun 2010-2014, Program Raskin bersama Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Beasiswa untuk Siswa Miskin (BSM) dan Program Keluarga Harapan (PKH), dikelompokkan dalam Klaster Pertama dari tiga Klaster dalam program yang lebih luas, yaitu Program Penanggulangan Kemiskinan. Keempat program tersebut disebut juga sebagai Program Perlindungan Sosial (*social protection*). Program-program tersebut merupakan bagian dari komponen dalam sistem perlindungan sosial yang hendak dibangun seperti disebut dalam RPJMN II buku II.

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Kemenko Kesra, 2014). Sasaran Program Raskin tahun 2013 adalah berkurangnya beban pengeluaran sebanyak 15.530.897 RTS dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kilogram per rumah tangga sasaran per bulan atau setara 180 kilogram per rumah tangga sasaran per tahun dengan harga Rp.1.600/kilogram, netto di Titik Distribusi (Kemenko Kesra, 2014). Jumlah populasi sasaran Program Raskin berubah dari waktu ke waktu, sejak tahun 2013 sampai tahun 2014

sebanyak 15.530.897 rumah tangga (Kemenko Kesra, 2014).

Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari PPLS 2011 BPS dan dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai dasar penetapan dan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah (Kemenko Kesra, 2014).

Penanggung jawab Program Raskin adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra). Untuk melaksanakan Program, Menko Kesra membentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat, meliputi Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat. Tim terdiri dari pejabat lintas kementerian/lembaga (K/L). Sejak tahun 2013 Kementerian Sosial (Kemensos), melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan (Ditjen Dayasos dan Gulkin) bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran.

Berdasarkan informasi dari berbagai sumber diketahui bahwa pelaksanaan Program Raskin belum berjalan mulus. Beberapa persoalan yang kerap mencuat, adalah: (1) Terjadinya salah sasaran; (2) Jumlah raskin kurang dari yang ditetapkan; (3) Kualitas beras tidak layak; (4) Distribusi beras tidak tepat waktu, terlambat; (5) Harga tebus lebih mahal dari yang ditetapkan; (6) Uang pembayaran terlambat disetor atau bahkan diselewengkan. Sejumlah pihak, yang mengamati program ini, yaitu media massa dan perguruan tinggi melaporkan adanya persoalan tersebut (Hastuti, 2012; Jamhari, 2012; Kusumawardhani, 2008; Musawa, 2009). Instansi pemerintah dan lembaga negara yang terkait juga mengakui bahwa pelaksanaan Program Raskin belum seluruhnya berlangsung dengan baik (KPK, 2014; Kiswanti, 2013).

Bagi Kemsos, menjadi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) merupakan tambahan tugas yang cukup berat. Alasannya antara lain adalah: 1) tugas sebagai KPA lebih berperan sebagai "penyalur dana/juru bayar" dan tidak berhubungan dengan substansi program secara langsung dan Pengguna Anggaran (PA) berada di Kementerian Keuangan; dan 2) tidak didukung dengan anggaran safeguarding. Inti persoalannya adalah kekhawatiran, aneka persoalan dalam implementasi Raskin "ditimpakan" menjadi kegagalan atau kelalaian Kemsos dalam mengelola Program. Pada hal, persoalan sudah berlangsung sebelum Kemsos menjadi KPA. Sisi lain kewenangan Kemsos sangat terbatas, sebatas membayar beras kepada pihak Perum Bulog. Kemsos tidak memiliki sumberdaya dan kewenangan menegakkan ketentuan tentang RTS-PM. Mensos dalam suratnya menggunakan istilah "*lebih berperan sebagai 'penyalur dana/juru bayar' dan tidak berhubungan dengan substansi program secara langsung*" Hal ini mengandung makna bahwa bagi Kemsos memberi subsidi seyogyanya bukan sebatas menyalurkan dana, akan tetapi harus diiringi sekaligus dengan pembinaan. Persoalannya, Kemsos tidak diberi sumber daya termasuk kewenangan untuk itu.

Berkaitan dengan itu, Puslitbangkesos berkewajiban memberi masukan, agar pelaksanaan Program dapat diperbaiki, sehingga menjadi lebih efektif. Kegiatan ini juga penting dilakukan, mengingat selain program ini sangat strategis juga karena program ini menyangkut perlindungan sosial bagi penduduk berpenghasilan rendah, miskin dan rentan yang meliputi puluhan juta rumah tangga, termasuk anak-anak dan perempuan. Pada sisi lain, program ini menggunakan APBN yang jumlahnya sangat besar, yaitu 15 sampai 20 triliun rupiah setiap tahun. Semua pihak, termasuk Kemsos sesuai tugas dan

fungsinya amat berkepentingan agar program ini berlangsung efektif. Puslitbangkesos melalui penelitian ini memberi kontribusi, dalam bentuk evaluasi, menganalisis kendala dan mencari alternatif perbaikan kebijakan.

Subsidi merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial. Perlindungan sosial adalah pencegahan, pengelolaan dan mengatasi situasi yang mempengaruhi kesejahteraan manusia (UNRISD, 2010). Pengertian tersebut senada dengan pengertian perlindungan sosial dalam Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009, yaitu meliputi semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial. Sementara itu, yang dimaksud dengan subsidi adalah bentuk dukungan keuangan atau barang yang diberikan kepada suatu sektor ekonomi (atau institusi, perusahaan atau individu) tertentu. Pada umumnya subsidi diberikan untuk tujuan peningkatan ekonomi dan tujuan kebijakan sosial (Myers dan Kent, 2011).

Menurut UNRISD (2010), perlindungan sosial meliputi tiga bentuk umum, yaitu: (1) Intervensi pasar tenaga kerja, (2) Jaminan sosial (*social insurance*), dan (3) Bantuan sosial (*social assistance*). Bantuan sosial meliputi semua bentuk kegiatan pemerintah dan masyarakat yang dirancang untuk memberi sumber uang atau barang (*seperti food transfers*) kepada orang yang tidak mampu. Bantuan sosial terdiri dari: a) Pelayanan kesejahteraan bagi kelompok yang sangat rentan seperti penyandang cacat, gelandangan dan korban kekerasan; b) Pemberian uang atau barang (*cash or in-kind transfers*) seperti *food stamps* dan bantuan keluarga (*family allowance*); dan c) Subsidi sementara (*temporary subsidies*) seperti subsidi transportasi, subsidi rumah, bantuan makanan dengan harga murah pada masa krisis. Berdasarkan uraian di atas

dapat dipahami bahwa subsidi pada dasarnya merupakan salah satu bentuk bantuan sosial. Dan subsidi sebagai salah satu bentuk bantuan sosial merupakan bagian dari konsep yang lebih luas, yaitu perlindungan sosial.

Menurut proses pelaksanaannya, subsidi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (1) subsidi langsung (seperti: *cash grants*, *interest-free loans*) dan (2) subsidi tidak langsung (seperti: *tax breaks*, *insurance*, *low-interest loans*, *depreciation write-offs*, *rent rebates*). Lebih lanjut, menurut jenisnya subsidi dapat dibedakan menjadi dua macam. Pertama, *Price distorting subsidies*, yaitu berupa bantuan pemerintah kepada masyarakat dalam bentuk pengurangan harga di bawah harga pasar sehingga menstimulus masyarakat untuk meningkatkan konsumsi atau pembelian komoditi tersebut. Harga yang dibayarkan lebih rendah dari harga pasar, dan pemerintah yang menanggung atau membayar selisih harga tersebut. Contoh dari subsidi ini antara lain adalah: potongan harga/tarif listrik, potongan harga untuk sewa rumah, potongan harga pupuk, beras miskin, biaya sekolah, potongan harga bahan bakar minyak (BBM).

Kedua, *Cash grant*, yaitu merupakan bantuan pemerintah kepada masyarakat dengan memberikan sejumlah uang tunai dan alokasi akan uang tersebut diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat penerima. Contohnya: bantuan langsung tunai (BLT). Subsidi merupakan salah satu bentuk dari bantuan sosial. Dalam konteks lebih luas subsidi merupakan salah satu bentuk atau perwujudan dari perlindungan sosial. Program perlindungan sosial seperti dikemukakan dalam pengertian di atas ditujukan kepada kelompok masyarakat tertentu. Artinya subsidi tidak untuk semua masyarakat. Demikian pun Program Raskin, dirancang khusus untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Subsidi diberikan

kepada pihak tertentu. Raskin diberikan kepada masyarakat berpenghasilan rendah.

Istilah atau konsep “masyarakat berpenghasilan rendah” sebagaimana terdapat dalam Pedoman Umum tahun 2013, belum biasa digunakan. Pada program raskin baru digunakan sejak tahun 2008. Istilah atau konsep ini digunakan untuk mengganti istilah atau konsep “rumah tangga miskin” yang digunakan sejak 2002 (Kemenko Kesra, 2013).

Pertanyaan yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah: (1) Bagaimana implementasi kebijakan subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah (Raskin)?; (2) Apakah program raskin sudah berfungsi optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpendapatan rendah?; (3) Apa kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan program raskin ?

METODE

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dipilih dengan pertimbangan bahwa Provinsi NTB merupakan salah satu daerah dengan tingkat kemiskinan cukup tinggi, yaitu 19,67 persen tahun 2011, dan dengan persentase RTS-PM Program Raskin 38,57 persen. Informasi dikumpulkan dari Tim Koordinasi Raskin (Provinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa) dan Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat serta tokoh setempat. Pengumpulan data di lapangan dilakukan pada bulan September 2014, dengan teknik wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD). Seluruh data dan informasi dianalisis secara kualitatif dalam bentuk narasi dan tabel.

HASIL PENELITIAN

Program Raskin di NTB belum sepenuhnya dilakukan secara konsisten sesuai kebijakan yang ditetapkan. Hal tersebut dicerminkan oleh enam indikator program, yaitu:

1. Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat.

Seperti sudah disinggung sebelumnya rumah tangga (ruta) yang berhak menerima raskin adalah ruta yang terdaftar dalam BDT yang datanya bersumber dari PPLS 2011 BPS yang dikelola oleh TNP2K. RTS-PM Program Raskin untuk tahun 2013 dan 2014 tidak mengalami perubahan, yaitu sebanyak 15.530.897 ruta. Jumlah tersebut didistribusikan secara proporsional ke seluruh wilayah, provinsi, kabupaten, kecamatan hingga desa/kelurahan.

Tabel 1 Jumlah RTS-PM Program Raskin Nasional dan Lokasi Penelitian Tahun 2013 dan 2014

Wilayah	Tahun	
	2013	2014
Nasional	15.530.897	15.530.897
NTB	471.566	471.566
Kab.Lombar	70.843	70.843
Kec.Kediri	6.433	6.433
Desa Banyu Mulek	1.231	1.231

Sumber (diolah) dari: Pemda Prov.NTB, 2013; Pemda Lombok Barat, 2014; dan Desa Banyumulek, 2013.

Akan tetapi dalam implementasinya raskin didistribusikan bukan hanya kepada rumah tangga (ruta) yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Di Desa Banyumulek RTS-PM resmi adalah sebanyak 1.231 ruta. Namun raskin didistribusikan kepada seluruh keluarga penduduk setempat, sebanyak 2.543 kepala keluarga (KK). Pendistribusian raskin kepada seluruh KK setempat merupakan kesepakatan Musyawarah Desa. Pendistribusian seperti itu sudah berlangsung sejak dulu. “sejak saya belum jadi kepala desa” kata Kepala Desa (Kades), yang sudah menjabat hampir dua tahun ini. Perlu dikemukakan juga, bahwa dari berbagai pihak diperoleh informasi bahwa

pola yang sama terjadi di hampir semua desa di Provinsi NTB. Kades Banyumulek mengatakan:

“Desa lain ada yang tiga kilo karena jumlah KK bertambah terus, sementara kuota raskin turun. Sebetulnya kita minta yang mampu untuk mesjid. Sebanyak 200 KK sudah menunggu selama setahun untuk dapat raskin. Yang lebih parah lagi, janda atau duda pun harus dapat. Dia kawin, kemudian cerai, masing-masing pisah, dan kembali tinggal bersama ayah / ibunya, minta raskin juga. Seharusnya tegas, tolong bantu kami, agar kami tidak diserang”.

Hafis, seorang warga Kabupaten Lombok Timur yang bekerja di Kota Mataram mengatakan: *“Di desa saya juga sama seperti itu Pak. Masing-masing dapat empat kilogram. Saya dengar di tempat lain juga sama seperti itu”.* Kenyataan ini menjadi “aneh” karena sudah berlangsung lama - namun menurut Kepala Desa setempat - tidak pernah ada pihak yang mempersoalkan. Alasan yang dihimpun melalui diskusi dengan tokoh masyarakat dan perwakilan RTS-PM adalah: 1) Data dalam BDT atau DPM dinilai tidak akurat. Ruta yang menurut masyarakat setempat dinilai “mampu” terdaftar dalam DPM. Sementara itu yang dipandang lebih miskin justru tidak terdaftar sebagai penerima (terjadi *exclusion error* dan *inclusion error*); 2) Muncul kecemburuan sosial, ruta yang tidak terdaftar merasa tidak adil dan cemburu, kemudian mendesak untuk juga diberi hak membeli raskin; 3) Penanggungjawab Program di desa tidak mampu menolak desakan warga dan dengan dalih tidak ada kriteria jelas ruta yang berhak dan tidak berhak serta mencegah konflik sosial, memutuskan membagi Raskin kepada semua keluarga setempat. Satu persoalan lain yang perlu disoroti adalah perubahan satuan sosial penerima raskin di NTB dari rumah tangga menjadi keluarga.

Lebih jauh lagi, keluarga yang dimaksud meliputi semua yang sudah pernah menikah, termasuk orang yang sudah cerai kemudian kembali tinggal bersama orangtuanya.

2. Jumlah Raskin

Sebagai konsekuensi dari pendistribusian raskin kepada rura di luar BDT, jumlah raskin yang diterima masing-masing RTS-PM tidak sesuai seperti ditetapkan (kurang), 15 kg /bulan. Di Desa Banyumulek banyaknya raskin diterima masing-masing rura ditetapkan sama yaitu sebanyak 5,5 kg per rura/bulan. Pengecualian diberikan kepada aparat desa, masing-masing diberi hak sebanyak 10 kg per bulan. Walau pun secara resmi masing-masing memperoleh 5,5 kg per bulan akan tetapi riilnya biasanya tidak persis sebanyak itu. Melalui diskusi dan wawancara terungkap bahwa isi kemasan (karung) raskin biasanya kurang dari yang seharusnya, yaitu sebanyak 15 kg. Dalam kenyataannya menurut tokoh masyarakat dan RTS-PM yang ikut dalam diskusi biasanya sekitar 14,5 kg. Alasan yang diterima warga ketika mempertanyakan hal tersebut adalah karena adanya pengambilan sampel untuk kepentingan pemeriksaan kualitas.

3. Harga Tebus Raskin

Harga tebus raskin ditetapkan seharga Rp.1.600 per kg di Titik Distribusi (TD). Dalam prakteknya, di Banyumulek, NTB, untuk memperoleh 5,5 kg raskin masing-masing rura atau KK harus membayar seharga Rp.12.500. Pembayaran tersebut menurut penjelasan Sy dan Suh, aparat Desa Banyumulek yang menjadi pelaksana distribusi, dialokasikan untuk tiga komponen, yaitu: membayar raskin 5,5 kg seharga Rp.11.000; biaya angkutan dari rumah Kepala Dusun ke rumah Ketua Rukun Tetangga sebesar Rp.500 / kg; dan

sumbangan pembangunan rumah ibadah sebesar Rp.1.000. Secara keseluruhan, tanpa melihat komponen yang terkandung dari total uang yang harus disetor untuk memperoleh raskin sebanyak 5,5 kg, maka harga tebus raskin mencapai Rp.2.272/ kg. Lebih mahal Rp.672/kg dari seharusnya. Jika dihitung tanpa dua komponen tambahan, maka harga tebus raskin adalah Rp.2.000 / kg. Artinya tetap lebih mahal Rp.400 / kg dari ketentuan Rp.1.600 / kg.

4. Kualitas Raskin

Kualitas raskin juga dikeluhkan RTS-PM. Keluhan yang diungkapkan adalah berkutu, bulukan, berjamur dan rasa tidak enak. Di Banyumulek, NTB, kualitas raskin lebih sering dikeluhkan warga. Kades mengatakan: “Kadang-kadang bagus. Kalau protes bulan ini, nanti bulan depan setengah bagus, setengah jelek” Maksudnya, sebagian berkualitas baik dan sebagian lainnya jelek. Kades juga menjelaskan “Kalau beras impor dimasak, warnanya bagus, tetapi “mengambang”, tidak ada getah. Cepat lapar. Rasa tidak enak”. Penilaian buruknya kualitas raskin dikemukakan oleh banyak pihak, termasuk RTS-PM dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa. Bu El anggota PKK setempat, sekaligus sebagai RTS-PM, mengatakan: “ kualitas beras raskin selama ini lebih banyak tidak layak dimakan, bertepung dan berkutu”. Mensiasati beras yang tidak bagus kualitasnya, RTS-PM melakukan berbagai upaya misalnya saat masak dikasih pandan, dicuci dengan air panas atau dicampur dengan beras yang dibeli di pasar. Sebagian kecil warga menjualnya kemudian membeli beras yang layak konsumsi. Seperti ditetapkan dalam Pedum, Bolug setempat menyatakan siap mengganti raskin yang tidak layak. Namun biasanya masyarakat enggan untuk

membawa kembali raskin yang sudah diterima ke kantor desa. Buruknya kualitas raskin kiranya mencerminkan rendahnya kepedulian Tikor Raskin, terutama Perum Bulog.

5. Waktu distribusi Raskin

Jadwal pendistribusian raskin di Desa Banyumulek, NTB tidak teratur. Peserta Diskusi mengatakan: “Jadwal kita serahkan ke desa”. Maksudnya aparat Desa. Kepala Desa menjelaskan:

“Sebelumnya tahun 2013 ada jadwal distribusi dari kecamatan. Tapi setelah tahun 2013 jadwal tidak ada lagi. Memang secara aturan tiga hari sudah harus dibayar. Tetapi bagi orang yang miskin kadang uang sebelas ribu sering jadi masalah juga, sehingga pembayaran terlambat”.

Kendala yang dihadapi sehingga waktu menjadi tidak jelas adalah menyangkut pembayaran, seperti dijelaskan Kades. Sering terjadi pembayaran harga tebus raskin (HTR) terlambat dilakukan Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa. Menurut Ketua Tim hal tersebut karena ada Kepala Dusun yang terlambat membayar. Dia menunjuk tiga dusun menjadi langganan menunggak atau terlambat menyerahkan bayaran. Alasan yang dikemukakan Kepala Dusun adalah warga terlambat membayar. Akan tetapi alasan tersebut tidak dapat diterima sepenuhnya karena sumber lain mengatakan RTS-PM yang belum memiliki uang biasanya mencari pinjaman terlebih dahulu. Kasus ketidak-tepatan waktu distribusi terjadi saat pengumpulan data dilakukan pada bulan September 2014. Sampai tanggal 20 bulan ini raskin belum turun juga karena alasan bayaran untuk bulan sebelumnya belum diselesaikan. Ketidak-tepatan waktu distribusi juga karena kebijakan seperti misalnya jatah bulan Agustus 2014 sudah

“cair pada bulan Juli, dimajukan, dengan pertimbangan kebutuhan warga akan jatah fitrah”.

6. Administrasi Raskin

Dalam hal administrasi juga tampak masih kurang tertib. Di tingkat desa hingga dusun dan RT tidak ditemukan tanda bahwa distribusi raskin dilakukan dengan bukti tertulis. Daftar Penerima Manfaat yang seharusnya dipublikasikan ternyata tidak dipublikasikan. Ketika ditanya mengapa DPM tidak dipublikasikan, Tim Pelaksana mengatakan: “memang sengaja tidak dipublikasikan, untuk meredam kecemburuan”. Penyetoran HTR juga dilakukan cenderung terlambat, seperti diuraikan di atas.

PEMBAHASAN

Fungsi Perlindungan Sosial Raskin

Perlindungan sosial merupakan konsep yang cukup luas, yang meliputi: (1) Intervensi pasar tenaga kerja, (2) Jaminan sosial (*social insurance*), dan (3) Bantuan sosial (*social assistance*). Perlindungan sosial adalah upaya yang dilakukan oleh negara atau masyarakat dengan tujuan mengatasi atau menangani atau mencegah risiko sosial dan ekonomi yang terjadi atau mungkin terjadi dalam kehidupan individu, keluarga/rumah tangga atau komunitas/masyarakat. Hal tersebut mengandung makna, bahwa perlindungan sosial mencakup kegiatan antisipasi atas risiko yang belum atau mungkin terjadi maupun mengatasi risiko yang sudah terjadi.

Dalam konteks Program Raskin, perlindungan sosial yang dimaksud adalah dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Beras adalah komoditas pangan pokok bagi bangsa Indonesia pada umumnya. Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia. Pangan

begitu mendasar bagi eksistensi manusia, tanpa pangan hidup manusia tidak dapat dipertahankan. Tumbuh dan kembang manusia diawali dengan pemenuhan kebutuhan pangan. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan pangan ditetapkan sebagai salah satu hak azasi manusia sebagaimana ditetapkan dalam *Universal Declaration of Human Right* Tahun 1948 dan *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit* tahun 1996 (Peter, B., dkk., 2001).

Dalam skenario Program Raskin, dengan asumsi rata-rata jumlah anggota rumah tangga sebanyak 4 orang, Raskin diharapkan memenuhi 39,5 persen kebutuhan RTS-PM. Dasar perhitungannya adalah rata-rata konsumsi beras orang Indonesia sebanyak 113,7 kg/jiwa/tahun atau 9,5 kg/ jiwa/ bulan Apabila RTS terdiri dari 4 jiwa maka kebutuhannya menjadi sebanyak 38 kg/ bulan. Kemudian, apabila menerima jatah raskin utuh sesuai kebijakan yaitu sebanyak 15 kg per bulan

maka kontribusi raskin dalam pemenuhan pangan mencapai 39,5 persen, yaitu $(15/38) \times 100\%$ (Kiswanti, 2013). Hal ini relatif cukup signifikan, membantu memenuhi kebutuhan pangan RTS-PM. Dari sisi beban ekonomi hal tersebut berarti membantu meringankan beban RTS dalam memenuhi kebutuhan pangan. Saat dilakukan pengumpulan data harga beras di lokasi berkisar Rp.8.000 per kg. Apabila seluruh kebutuhan dibeli di pasar maka ruta harus mengeluarkan Rp.304.000 per bulan. Dengan adanya Raskin diasumsikan beban ruta berkurang sebesar 39,5 persen (yaitu = $Rp.304.000 \times 39,5\% = Rp.120.000$) menjadi hanya Rp.184.000 / bulan. Sesuatu yang relatif cukup signifikan.

Persoalannya, implementasi Raskin belum sesuai kebijakan. Beras yang diterima kurang dari yang ditetapkan sebanyak 15 kg. Raskin dibagi rata masing-masing keluarga menerima sebanyak 5,5 kg per bulan.

Tabel 2 Nilai Raskin terhadap Kebutuhan Rumah Tangga Penerima

Kasus	Nama (inisial)	Anggota (orang)	Kebutuhan rata-rata (kg)	Harga setempat (Rp)	Raskin diterima (kg)	Persentase terhadap kebutuhan	Selisih harga (Rp)
1	Fa	3	28,5	8.000	5,5	19,2	31.500
2	Mu	4	38	8.000	5,5	14,4	31.500
3	Su	3	28,5	8.000	5,5	19,2	31.500
4	Ru	2	19	9.000	5,5	28,9	31.500

Sumber: Hasil Penelitian, 2014.

Berdasarkan perhitungan seperti dimuat dalam tabel, bahwa nilai raskin sangat kecil dibanding dengan standar kebutuhan. Semakin banyak anggota keluarga semakin kecil nilai subsidi yang dirasakan. Bagi keluarga dengan dua orang anggota, raskin sebanyak 5,5 kg memenuhi 28,9 persen dari total kebutuhan; bagi keluarga dengan tiga orang anggota, raskin sebanyak 5,5 kg memenuhi 19,2 persen kebutuhan, dan bagi keluarga dengan empat orang anggota, raskin sebanyak 5,5 kg

memenuhi 14,4 persen dari kebutuhan. Hal ini berarti lebih rendah dari asumsi yang ditetapkan, yaitu 39,5 persen dari kebutuhan rumah tangga.

Semua ruta yang diwawancara pada intinya sepakat, bahwa walaupun jumlahnya sedikit dan kualitasnya seringkali kurang baik, raskin dinilai sangat bermanfaat. Sebagaimana disampaikan El: "meringankan kepala paling tidak untuk tiga hari". Ukuran yang umum digunakan penerima raskin, yaitu membebaskan beban pemenuhan

kebutuhan makan untuk sekian hari. Raskin mencukupi kebutuhan ruta penerima berkisar 4 - 12 hari, tergantung jumlah anggota dan pola makan. Hal ini ternyata jumlah konsumsi beras RTS-PM kurang atau lebih rendah dari rata-rata nasional.

Raskin yang diterima masing-masing keluarga sebanyak 5,5 kg per bulan ditebus dengan harga Rp12.500 berarti seharga Rp.2.272 per kg. Hal ini berarti lebih mahal Rp.672 per kg dari harga yang ditetapkan. Jika dibanding dengan harga setempat lebih murah Rp.5.728 per kg. Nilai subsidi yang diterima masing-masing keluarga adalah sebesar Rp. 31.498 per bulan, yaitu 5,5 kg dikali selisih harga. Nilai ini relatif sangat kecil. Maka jika tujuan program adalah meringankan beban ruta/keluarga dalam memenuhi kebutuhan pangan, maka keringanan yang diterima relatif sangat minim.

Mencermati situasi seperti diuraikan di atas, fungsi perlindungan sosial raskin relatif sangat minim. Terlebih bagi ruta dengan jumlah anggota yang banyak, lima orang atau lebih. Mengacu kepada konsep perlindungan sosial, mencegah atau mengatasi individu/keluarga/masyarakat menanggung risiko kekurangan pangan, maka semestinya jumlah beras yang didistribusikan kepada RTS-PM disesuaikan/memperhitungkan jumlah anggota ruta. Kemudian sasaran program semestinya meliputi semua ruta rentan.

Mengacu pada konsep perlindungan sosial, idealnya program raskin menjamin tidak ada ruta yang kebutuhan pangannya tidak terpenuhi. Se jauh masih ditemukan warga negara terindikasi kurang pangan maka dapat dikatakan program Raskin sebagai upaya perlindungan sosial belum berhasil.

Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat Program Raskin saat ini yang ditetapkan secara

resmi meliputi sebanyak 15,5 juta atau sekitar 65,6 juta jiwa. Pada sisi lain jumlah rumah tangga berpenghasilan rendah, yaitu rumah tangga miskin dan hampir miskin sebanyak 24,7 juta dengan 86,4 juta jiwa. Hal ini berarti terdapat sebanyak 9 juta rumah tangga rentan belum ter-cover Program Raskin. Dari sisi perlindungan sosial, mereka yang belum ter-cover, seluruhnya berada dalam kondisi terancam dan menanggung risiko kekurangan kebutuhan pangan. Kebijakan pemerintah menetapkan jumlah RTS-PM sebanyak 15,5 juta berarti mengabaikan hak sebanyak 9 juta ruta. Hal tersebut perlu dipertimbangkan kembali.

Kendala Program

Berdasarkan hasil telaah atas data skunder (Sitepu, A., 2014) dan studi lapangan dapat diidentifikasi tiga kendala yang mengakibatkan fungsi perlindungan sosial Program Raskin belum optimal, yaitu: Pertama, Kesalahan penetapan sasaran program; Kedua, Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul; Kendala ketiga, alokasi anggaran untuk subsidi beras belum cukup untuk meng-cover seluruh ruta miskin dan rentan dan memenuhi kuantum kebutuhan minimal.

Kendala pertama, kesalahan penetapan sasaran program. Kesalahan penetapan sasaran yang dimaksud adalah terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error*. *Exclusion error* adalah dimana rumah tangga yang seharusnya menjadi sasaran Program atau penerima manfaat ternyata tidak terdaftar menjadi penerima manfaat. *Inclusion error* adalah dimana rumah tangga yang seharusnya tidak menjadi sasaran malah terdaftar sebagai peserta dan menerima manfaat Program (Hastuti, 2012b). Kesalahan penetapan sasaran program terjadi karena lima faktor yang saling berkaitan,

yaitu: (1) Basis Data Terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat dan relative kadaluarsa. Akibatnya masyarakat merasa diperlakukan tidak adil dan protes. Dalam bahasa masyarakat sering disebut kecemburuan sosial; (2) Mekanisme pemutahiran data belum berfungsi, termasuk Musyarah desa/Musyawaharah Kelurahan. Musdes/Muskel diharapkan menjadi sarana penyelesaian kurang akuratnya data, akan tetapi mekanisme ini tidak berjalan. Musdes di Banyumulek justru memutuskan raskin dibagi rata kepada semua keluarga setempat. Hal ini kemungkinan terjadi antara lain karena belum adanya petunjuk teknis dan kurangnya ketegasan penyelenggara program; (3) Kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi. Dalam berbagai kesempatan Kepala Desa Banyumulek mempertanyakan seperti apa kriteria ruta yang berhak. Dalam Pedum hanya disebutkan yang terdaftar dalam BDT. Persoalannya ruta seperti apa yang terdaftar dalam BDT, belum ada ketentuan tegas; (4) Adanya tekanan dari komponen masyarakat. Menyikapi adanya kurang-akuratan data masyarakat mendesak agar raskin dibagi rata saja kepada semua warga setempat. Kepala Desa sebagai penanggungjawab di tingkat desa tidak bersedia menanggung risiko sehingga menuruti permintaan masyarakat. Ketika dikonfirmasi kepada Tim Raskin Provinsi NTB, hal senada diungkapkan. Dijelaskan bahwa dalam sebuah kesempatan, ketika Sekretaris Daerah Provinsi NTB meminta kepada kepala desa yang hadir malah dijawab agar Setda sendiri yang membagi jika mereka dipaksa untuk mendistribusikan beras hanya kepada nama RTS yang tercantum pada BDT.

Kendala kedua, Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul. Komponen Tikorlak Raskin dari pusat hingga

desabelum mampu mengatasi permasalahan yang muncul. Mencermati susunan Tim Koordinasi Pelaksanaan Raskin dari Pusat sampai daerah tampak bahwa ujung tombak utama pelaksanaan adalah Perum Bulog dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa/Kelurahan. Persoalan yang muncul adalah Perum Bulog yang diwakili oleh Divisi Regional atau Sub Divisi Regional hanya fokus pada distribusi, sementara persoalan lain, seperti ketepatan sasaran tidak menjadi wilayah tanggungjawab Perum Bulog. Unit yang paling berperan dalam mengendalikan distribusi raskin di lapangan adalah Tim Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan, yang terdiri dari aparat desa/kelurahan. Persoalan terletak pada unit ini, mereka tidak mampu atau tidak bersedia melaksanakan distribusi sesuai dengan kebijakan. Dalih yang diangkat adalah data DPM yang diterima dari pusat (yang bersumber dari BDT) tidak akurat, masyarakat protes, menuntut agar raskin dibagi rata. Dalam situasi demikian Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa menyerah, mengikuti desakan masyarakat. Idealnya Tikorlak di atasnya, seperti Tikorlak Raskin Provinsi atau Kabupaten atau Kecamatan melakukan advokasi. Pada kasus di Provinsi NTB hal seperti itu tidak terjadi. Ketika Tikorlak Raskin Provinsi mendesak agar distribusi dilakukan sesuai kebijakan Kepala Desa sebagai penanggung jawab distribusi di Desa menolak, menyatakan tidak sanggup. “Kalau kami disuruh membagi raskin hanya kepada RTS-PM yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) kami tidak sanggup. Silahkan bapak saja yang melakukan pembagian” kata Kepala Biro Perekonomian Prov.NTB (2014) menirukan jawaban Kepala Desa yang hadir dalam acara sosialisasi raskin di NTB (Sitepu, 2014). Hingga penelitian dilakukan tampak bahwa Tikorlak Provinsi NTB seperti tutup mata dengan persoalan tersebut.

Pelaksanaan PPLS 2011 dan 2008 dan

sebelumnya PSE 2005 adalah bagian dari upaya untuk mengurangi kesalahan sasaran-penerima manfaat program. Upaya yang dilakukan setelah data hasil PPLS 2011 digunakan sejak pertengahan 2012 adalah (Widianto, 2012; Kiswanti, 2013): (1) pemutakhiran alokasi atau kuota Raskin tingkat provinsi dan kabupaten/kota; (2) pemutakhiran nama dan alamat rumah tangga penerima manfaat Raskin; (3) perbaikan sosialisasi dan informasi mengenai daftar nama dan alamat rumah tangga penerima manfaat Raskin; (4) penyaluran raskin dengan menggunakan kartu raskin/kartu perlindungan sosial (KPS).

Dari publikasi yang diterbitkan Tikorlak Pusat tampak bahwa Kartu Raskin/KPS berhasil meningkatkan ketepatan sasaran dan jumlah beras yang diterima RTS-PM, akan tetapi belum berhasil menyelesaikan persoalan. Di daerah tertentu Kartu relatif efektif namun di daerah lain tidak efektif. Di Desa Banyumulek, KPS tidak berfungsi seperti direncanakan, Raskin didistribusikan kepada semua keluarga setempat dengan jumlah yang sama, 5,5 kg.

Dalam praktiknya KPS tidak dapat menyelesaikan persoalan kesalahan sasaran. Penerima KPS adalah 15,5 juta RTS yang ditetapkan berdasarkan BDT, artinya masalah inclusion error dan exclusion error belum terselesaikan. Pada akhirnya, jumlah beras yang diterima masing-masing RTS-PM tetap saja kurang dari 15 kilogram. seperti diuraikan di atas.

Sosialisasi terakhir dilakukan pada bulan Mei dan Juni 2014. oleh Tikor Raskin Pusat bekerjasama dengan Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dilakukan dalam rangka mensosialisasikan KPS dan sekaligus merespon hasil kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang disampaikan pada 3 April 2014.

Sosialisasi dimaksud untuk menyosialisasikan pelaksanaan Program Raskin menggunakan KPS. Kegiatan dilakukan terbatas, yaitu 105 kabupaten/kota di 33 provinsi. Salah satu bentuk sosialisasi yang dilakukan adalah dengan berkunjung langsung ke kelurahan atau desa yang berfungsi sebagai Titik Bagi (TB) Raskin. Sosialisasi dimaksud untuk meningkatkan pemahaman aparat desa/kelurahan mengenai mekanisme pelaksanaan Program menggunakan KPS. Kunjungan di desa/kelurahan tersebut dilakukan oleh petugas khusus dengan menemui Kepala desa/kelurahan dan aparatnya (Surat Asisten Deputi Urusan Kompensasi Sosial Kemenko Kesra RI selaku Sekretaris pelaksana Tikor Raskin Pusat Nomor B-701/KMK/DEP.II/V/2014 tanggal 9 Mei 2014 Kepada Ketua Tim Koordinasi Raskin Kabupaten / Kota, Perihal : Sosialisasi Raskin Menggunakan KPS).

Upaya seperti ini kiranya kurang efektif sekaligus kurang efisien. Kurang efektif karena yang ditemui adalah Kepala desa/kelurahan dan terbatas di sejumlah lokasi. Informasi tidak sampai ke masyarakat luas. Di Banyumulek, aparat desa mengatakan bahwa mereka memang tidak menyampaikan kepada masyarakat luas tentang siapa sebenarnya yang berhak dan berapa jatah masing-masing. “Informasi itu memang tidak disampaikan secara luas” kata Kaur Kesra setempat. Upaya seperti ini tentu juga kurang efisien karena pasti memerlukan biaya cukup besar.

Pada akhirnya secara keseluruhan susunan Tim Koordinasi Raskin Pusat seperti saat ini belum cukup efektif. Sumber permasalahannya tidak ada pihak yang efektif bertindak sebagai leading sector. Menko Kesra sebagai penanggung jawab Program tidak memiliki “kaki tangan” di lapangan yang dapat digerakkan mengatasi persoalan yang muncul. Sementara K/L lain yang tergabung dalam

Tikor tidak memiliki kewenangan melakukan perbaikan di lapangan. Kementerian Sosial yang bertindak sebagai KPA, hingga penelitian ini dilakukan, belum melakukan intervensi yang signifikan. Peran pokok Kemsos lebih sebagai penyalur dana. Upaya lain yang dilakukan Kemsos adalah pelibatan tenaga kesejahteraan sosial kecamatan (TKSK). Persoalannya adalah kewenangan TKSK sangat terbatas hanya sebagai memantau pelaksanaan di lapangan dan melaporkan hasil pemantauan ke Kemsos. Artinya, pelibatan TKSK belum menyelesaikan persoalan.

Di lingkungan Pemerintah Daerah, baik di Prov. NTB, komponen Tikor Provinsi yang paling berperan adalah Biro Perekonomian, sementara instansi lain lebih cenderung sebagai pelengkap. Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial pada Dinas Sosial Prov. NTB yang tergabung dalam Tikor Raskin Provinsi mengatakan “kami hanya sebatas diundang rapat dan terima honor”. Demikian pun di Kabupaten jajaran Dinas Sosial tidak memiliki peran signifikan. Kecenderungan yang terjadi seperti ditemukan di NTB, walaupun terjadi kesalahan sasaran, distribusi berjalan terus tanpa upaya perbaikan. Kepala desa setempat bahkan merasa tidak pernah ada pihak yang mempersoalkan. Kondisi demikian berlangsung dari tahun ke tahun. Kartu perlindungan sosial (KPS) yang semula dimaksudkan untuk meningkatkan ketepatan sasaran dalam kenyataannya – seperti di Banyuwangi, NTB – tidak efektif. Distribusi raskin tetap dilakukan seperti sedia kala sebelum KPS diterbitkan. Tim Koordinasi Pelaksana Raskin (pusat, provinsi, kabupaten hingga kecamatan) tidak melakukan tindakan berarti apa pun.

Kendala ketiga, alokasi anggaran untuk subsidi beras belum cukup untuk meng-cover seluruh rumah miskin dan rentan dan memenuhi kuantum kebutuhan minimal. Dalam Pedoman Umum Raskin dinyatakan bahwa RTS-PM

yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam BDT untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari PPLS 2011 BPS dan dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai dasar penetapan dan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah (Kemenko Kesra, 2013). PPLS 2011 meliputi sebanyak 42,5 persen rumah tangga dengan status kesejahteraan terendah. Sementara itu sasaran BDT adalah 40 persen rumah tangga dengan status kesejahteraan terendah, sekitar 25 juta rumah tangga. Sehingga, tidak semua rumah tangga yang didata PPLS 2011 masuk dalam BDT. Sementara dalam implementasi, sejak bulan Juni tahun 2012 hingga saat penelitian dilakukan jumlah RTS-PM ditetapkan sebanyak 15,5 juta. Hal ini berarti bahwa tidak semua rumah tangga yang terdaftar dalam BDT otomatis terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) Program Raskin. Dalam publikasi TNP2K dinyatakan bahwa sasaran Program Raskin adalah penduduk miskin dan rentan. Penduduk miskin adalah penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan, yaitu sebanyak 28,59 juta orang. Sedangkan penduduk rentan atau disebut juga hampir miskin adalah penduduk dengan pengeluaran perkapita hingga 125 persen Garis Kemiskinan, meliputi sekitar 30 persen penduduk (UPSPK - TNP2K, 2013). Artinya tidak semua rumah miskin dan rentan diberi akses atas raskin, pada hal di lapangan dalam kehidupan sehari-hari kondisi kesejahteraan mereka relatif sulit dibedakan, dengan kata lain nyaris sama. Dari perspektif perlindungan sosial sesungguhnya mereka juga memerlukan dan berhak atas perlindungan sosial, akan tetapi karena keterbatasan alokasi anggaran sebagian tidak masuk dalam DPM. Hal tersebut berarti terdapat kelompok rentan yang belum dicover dalam Program.

KESIMPULAN

Implementasi Kebijakan Raskin di lapangan belum dapat dilakukan secara konsekuen. Berbagai upaya yang dilakukan TNP2K, termasuk kebijakan Basis Data Terpadu dan penerbitan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) belum efektif mengatasi persoalan, terutama masalah ketidak-tepatan sasaran. Penerima Raskin bukan hanya yang terdaftar dalam BDT. Jumlah beras yang diterima rata kurang dari yang ditetapkan. Kementerian Sosial dengan melibatkan TKSK belum dapat memberi kontribusi optimal mengatasi permasalahan. Akibatnya fungsi perlindungan sosial Program Raskin masih belum optimal, lebih rendah dari yang diharapkan, belum mampu mencegah warga menjadi korban kekurangan pangan. Pada pihak lain penerima Program Raskin menilai, walaupun kuantitasnya kurang dari yang ditetapkan, Program Raskin dirasakan sangat membantu meringankan beban pemenuhan kebutuhan. Kendala yang dihadapi adalah kurang akuratnya BDT, Tikorlak belum efektif mengatasi persoalan dan alokasi dana yang belum mampu meng-cover seluruh penduduk kategori berpendapatan rendah (miskin dan rentan). Selain itu, kriteria rata yang menjadi sasaran program (*cut off*) belum jelas, belum efektif memisahkan rata yang layak (*eligible*) dan tidak layak.

SARAN

Mengatasi persoalan Raskin, maka disarankan:

Pertama, melakukan pemuktahiran data. Pemuktahiran data dapat dilakukan melalui mekanisme Musyawarah Desa/Kelurahan dan atau pelaksanaan PPLS. PPLS seperti PPLS 2011 dan sebelumnya dipandang memiliki kelemahan metodologis, sehingga perlu dilakukan perbaikan metodologi. Pelaksanaan PPLS memerlukan biaya cukup besar akan

tetapi dari sisi waktu sudah harus dilaksanakan kembali karena data hasil PPLS 2011 dinilai sudah kadaluarsa. Perbaikan metodologi PPLS yang disarankan adalah dengan mengadopsi metode partisipatori. Dimana masyarakat secara sistematis diberi kesempatan menilai atau mengidentifikasi siapa diantara mereka yang paling miskin. Kemungkinan lain adalah mengakomodasi partisipasi masyarakat melalui Musdes/Muskel sama seperti mekanisme yang berlaku pada saat ini, akan tetapi dilaksanakan dengan lebih efektif. Caranya: Musdes/Muskel dilaksanakan dengan intensif, menggunakan teknik yang lebih terarah, seperti dengan teknik *participatory wealth ranking* (PWR), TKSK ditunjuk sebagai pendamping/fasilitator. Ada banyak manfaat dengan melibatkan masyarakat setempat, sesuai hakekat metode partisipatori, masyarakat akan memperoleh pembelajaran. Mereka akan merasa dihargai sebagai subjek dan oleh karena itu dapat diharapkan mereka akan lebih bertanggungjawab. Artinya merelakan raskin diberikan kepada yang termiskin di antara mereka.

Kedua, pilihan kebijakan lain adalah menambah kuota raskin hingga mencakup semua rata miskin dan rentan. Pilihan ini akan menambah beban subsidi. Saat ini cakupan Raskin meliputi 25 persen dari total rata Indonesia atau 15,5 juta rata. Jumlah sebanyak itu lebih dari dua kali lipat persentase penduduk miskin. Namun demikian dari pengamatan tampak bahwa masih terdapat lapisan di atasnya yang masih mengharapkan Raskin. Hal tersebut diakomodasi, misalnya hingga 35 persen rata terbawah atau hingga desil 4. Harapannya dengan memperluas cakupan (menambah kuota) semua rata miskin dan rentan dapat terakomodasi. Kendalanya, diperlukan tambahan biaya subsidi relative besar. Keuntungannya: fungsi perlindungan sosial raskin akan lebih optimal, menjangkau

lebih banyak ruta. Kuantitas raskin akan semakin besar.

Ketiga, merubah sistem distribusi subsidi dari fisik menjadi subsidi melalui kartu. Semua RTS-PM diberi kartu yang berfungsi sebagai alat membeli barang komoditas pangan tertentu dalam jumlah tertentu dan dalam kurun waktu tertentu. Keuntungannya: Sistem ini fleksibel, memungkinkan RTS-PM menggunakan subsidi untuk membeli komoditas pangan yang sesuai dengan keperluannya pada saat yang tepat. Sistem ini lebih menjamin kualitas barang; Perum Bulog tidak menanggung beban; diyakini lebih mudah dikendalikan, tidak dapat “diatur” oleh pihak tertentu. Tantangannya, perlu persiapan infrastruktur.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah memberi kontribusi pada pelaksanaan penelitian ini sejak persiapan hingga tulisan ini bisa diselesaikan. Kiranya tidak berlebihan jika ucapan terimakasih pertama disampaikan kepada Dr. Dwi Heru Sukoco, Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial yang telah memfasilitasi kegiatan penelitian termasuk mengalokasikan biaya. Ucapan terimakasih juga saya haturkan kepada Prof. Dr. Paulus Tangdilintin, dosen Universitas Indonesia dan Universitas Pelita Harapan serta Dr. Ghazali Situmorang, Deputi Bidang Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, keduanya telah memberi bimbingan atas pelaksanaan penelitian ini. Kepada Bapak Kepala Dinas Sosial Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Drs. Mahmud Hamzan, M.Si., selaku Kepala Bidang Pempemdayaan Sosial, atas bantuannya pengumpulan data dapat dilakukan dengan lancar. Kepada rekan saya Drs. Setyo Sumarno, M.Si, Ir. Ruaida Murni dan Drs.

Togiaratua Nainggolan, M.Si, yang telah bekerjasama dalam tim. Penghargaan yang tinggi disampaikan kepada Masmen Haris, Kepala Desa Banyu Mulek dan Syahrullah, Mansyur dan Suhaeili, selaku Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa Banyumulek, serta Bapak/Ibu Kepala Ruta penerima raskin yang telah berkenan memberi informasi. Kepada Redaksi Sosio Konsepsia yang berkenan menerbitkan tulisan ini saya sampaikan terimakasih. Semoga jerih payah kita semua bermanfaat bagi perbaikan Program Raskin demi kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah. Terimakasih.

DAFTAR PUSTAKA

- Baehr, P., Van Dijk, P., Nasution, A. B., & Zwaak, L. (2001). *Instrumen Internasional Hak-Hak Azasi Manusia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hastuti. (2012). *Tinjauan Efektifitas Pelaksanaan Raskin Dalam Mencapai Enam Tepat*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- (2012). *Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Jamhari. (2012). Efektifitas Distribusi Raskin di Perdesaan dan Perkotaan Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Volume 13, Nomor 1, Juni 2012, hlm.132-145). Yogyakarta: Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. (2012). *Sambutan pada Acara Rapat Koordinasi Pelaksanaan Penyaluran Raskin Menggunakan Kartu*. Jakarta: Kemenko Kesra.

- (2013). *Pedoman Umum Raskin Tahun 2013*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- (2014a). *Pedoman Umum Raskin Tahun 2014*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- (2014b). *Evaluasi Triwulan I Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Bahan paparan pada Rakor Tikor Raskin Pusat)*. Jakarta: Kemenko Kesra.
- Keputusan Presiden RI Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang bab I Kebijakan Pengarusutamaan dan Lintas Bidang. Lampiran. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kementerian Sosial RI dan Badan Pusat Statistik. (2012). *Analisis Data Kemiskinan Berdasarkan Data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011*. Jakarta: Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI.
- Kiswanti, U. (2013). *Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial Tahun 2014 (Bahan paparan disampaikan dalam kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) tahun 2013 di Tangerang 27 November 2013)*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2014). *Kajian Kebijakan Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Kusumawardhani, A.D. (2008). *Studi Implementasi Kebijakan Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) di Kelurahan Barusari. Skripsi*. Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. <http://eprints.undip.ac.id/13692/>.
- Musawa, M. (2009). *Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Wilayah Kelurahan Gajah Mungkur Kecamatan Gajah Mungkur Kota Semarang. Tesis*. Program Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana UNDIP). Semarang: Undip. http://eprints.undip.ac.id/25173/1/MARIYAM_MUSAWA.pdf
- Myers, N. & Kent, J. (2011). *Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy*. Washington, DC: Island Press.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 237/PMK.02/2012 tentang Tatacara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Puskesmas Banyumulek. (2014). Rekap Hasil Penimbangan dan SKDN Puskesmas Banyumulek Tahun 2014. *Dokumen Puskesmas Desa Banyumulek* (tidak diterbitkan).
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Sitepu, A. (2014). Faktor-Faktor Penyebab Ketidaktepatan Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin). *Majalah Informasi Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial*, Volume 19 No.3 Tahun 2014.

..... (2014). *Transkrip Hasil Wawancara dengan Kepala Biro Perekonomian Prov. Nusa Tenggara Barat*, tanggal 19 September 2014.

Unit Penetapan Sasaran untuk Penanggulangan Kemiskinan (UPSPK) - TNP2K. (2013). *Sistem Penetapan Sasaran Nasional dan Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial. Bahan Paparan*. Jakarta: TNP2K.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*.

Widianto, B. (2013). *Penyempurnaan Penyaluran Program Raskin Menggunakan Kartu (Bahan paparan)*. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.