

*Sumbangan, 31, 32, 58*

## **T**

*Temporary subsidies, 23*

*Tenaga Kesejahteraan Sosial  
Kecamatan (TKSK) 42*

*Tidak tepat sasaran 3, 5, 49,  
63, 65, 71,*

*Tim Nasional Percepatan*

*Penanggulangan*

*Kemiskinan (TNP2K), 2,*

*18, 27, 45, 60, 73*

*TKSK, 42, 43, 55, 63, 73, 81,*

## **W**

*Wawancara, 7, 9, 10, 11, 28,  
30, 32, 53, 69, 70,*

## **M**

Masyarakat berpenghasilan rendah, 1, 6, 7, 10, 14, 16, 23, 26, 88, 90  
Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2, 37  
Menyalurkan, 3, 42, 49, 71

## **O**

Operasi Pasar Khusus, 1

## **P**

Participatory Wealth, 80  
Pemerintah, 1, 8, 64, 67  
Pencacah, 53  
Penerima Manfaat, 2, 4, 7, 17, 18, 27, 28, 29, 31, 32, 42, 44, 48, 54, 59, 60, 73, 79, 80, 88,  
Penerima raskin, 3, 32, 47, 49, 50, , 54, 55, 56, 57, 66, 77  
PKH, 1, 60  
PPLS, 2, 16, 18, 19, 27, 50, 51, 52, 53, 54, 59, 60, 61, 62, 68, 73, 74, 80, 89  
Program Klaster I, 1  
program nasional, 1, 26  
Program Perlindungan Sosial, 1, 2, 16, 18, 19, 26, 27, 39, 54, 60, 73, 89, 91  
Provinsi Nusa Tenggara Barat 7  
Provinsi Jawa Tengah, 7, 29, 43, 67, 91

## **R**

Raskin, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 14, 18, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 81, 88, 89, 90, 91  
Rentan miskin, 14, 16  
Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 3, 88  
RTS-PM, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 27, 28, 29, 30, 31, ` , 32, 33, 35, 36, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 64, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 86  
Rumah Tangga Biasa, 17  
Rumah Tangga Khusus, 17  
Rumah Tangga Sasaran (RTS), 2, 6, 7, 17, 26, 29, 51, 52, 59, 61, 62, 68, 73, 77, 88

## **S**

Sasaran program, 2, 14, 17, 48, 49, 60, 61, 77  
Social protection, 16, 19, 89  
Subsidi, 1, 6, 7, 8, 10, 14, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 49, 54, 58, 59, 70, 73, 77, 78, 88, 89, 90, 91

## INDEK

### **A**

APBD, 42, 68, 78, 79  
APBN 4, 5, 79  
APBN-P, 41

### **B**

Badan Pusat Statistik, 16, 19,  
38, 60, 89  
Bank Dunia, 20, 21  
Bantuan sosial, 22, 94  
Bantuan Keluarga 23  
Basis Data Terpadu, 2, 18, 27,  
49, 59, 60, 61, 73, 74,  
77  
BOS, 1, 25, 88  
BSM, 1  
Bulog, 9, 32, 33, 35, 41, 42,  
67, 68, 71, 72, 79, 82,  
83, 84  
By name by address, 4, 54

### **D**

Daftar Penerima Manfaat, 18,  
28, 29, 54  
Data elektronik, 18  
Data penerima raskin, 3, 54, 55  
Direktorat Jenderal  
Pemberdayaan Sosial  
dan Penanggulangan  
Kemiskinan, 2, 70, 71,  
75  
Distribusi, 2, 4, 8, 10, 31, 32,  
33, 34, 36, 37, 38, 40,  
42, 43, 44, 54, 57, 62,  
67, 68, 73, 82, 89

### **E**

Exclusion error, 48, 49, 50, 52,  
80

### **F**

FGD, 11, 33, 34, 35, 48, 55,  
63, 67  
Food stamps, 23

### **G**

Garis kemiskinan (GK), 14,

### **H**

Hampir miskin, 14, 16, 21, 79

### **I**

Implementasi, 2, 3, 4, 5, 6, 7,  
8, 9, 10, 11, 26, 28, 41,  
42, 43, 46, 58, 59, 65,  
88, 90, 91

### **J**

Jamkesmas, 1  
Jaring Pengaman Sosial, 1  
Juklak 42  
Juknis 42

### **K**

Kartu Perlindungan Sosial  
(KPS), 72, 73  
Kebijakan publik, 20, 21  
Kualitas beras raskin, 33

Model Pengentasan Anak Terlantar Melalui Keekerabatan; Pergeseran Pola Relasi Gender Ex TKW; Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam; dan Uji Coba Model Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam, Studi Kebijakan Penanganan Korban Tindak Kekerasan: Kasus Perdagangan Perempuan di Wilayah Perbatasan; Studi Kebijakan Pengembangan Kegiatan Sakti Peksos di Panti Sosial Masyarakat; Jaminan sosial Lanjut Usia; Kriteria Keluarga Fakir Miskin (sebuah Studi Pendahuluan); Strategi Pengembangan Kawasan Perbatasan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Sosial; Evaluasi Pembinaan Remaja Putus Sekolah Melalui PSBR; Kajian Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Disabilitas Eks Psikotik Melalui ULS.

Sosial Remaja; Desain Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Dalam Pengentasan kemiskinan di Indonesia; Pergeseran Pola Relasi Gender Ex TKW; Evaluasi Pembinaan Remaja Putus Sekolah Melalui PSBR; Jaminan sosial Lanjut Usia; Studi Kebijakan Pengembangan Kegiatan Sakti Peksos di Panti Sosial Masyarakat; Kriteria Keluarga Fakir Miskin (sebuah Studi Pendahuluan), dan lain-lain. Sejak tahun 2002 aktif mengajar di Fakultas Psikologi Universitas Persada Indonesia YAI - Jakarta, dalam mata kuliah Psikologi Sosial, Psikologi Lintas Budaya dan Sosiologi. Dan saat ini juga aktif mengajar di Fakultas Psikologi Universitas Bhayangkara, Bekasi.

**Ruaida MURNI**, Lahir di Takengon tanggal 17 Juli 1962, menyelesaikan S1 di Universitas Negeri Jambi. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI. Dan sebagai anggota tim penilai jabatan fungsional Litkayasa Kementerian Sosial RI. Penelitian yang telah dilaksanakan antara lain : Peranan Pelayanan dan Bantuan Sosial Proyek Atma Brata CCF Terhadap Kesejahteraan Sosial Keluarga Miskin di Kecamatan Cilincing; Pengembangan Metode dan Teknik Penyuluhan dan Bimbingan Sosial Masyarakat Perkotaan dan Pedesaan; Kebutuhan Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Kawasan Industri; Metode dan Teknik Pelayanan Anak Pada Kelompok Bermaian dan Taman Penitipan Anak; Permasalahan Sosial Migran Perkotaan di Propinsi Riau; Penelitian Kemandirian Penerima Pelayanan Panti Sosial Asuhan Anak dan Panti Sosial Bina Netra; Model Rehabilitasi Sosial Penyalahguna NAFZA di Beberapa Institusi Swasta; Pengembangan Uji Coba Model Pemberdayaan Remaja Melalui Karang Taruna; Akreditasi Panti; Uji Coba

## SEKILAS TENTANG PENULIS

**Anwar SITEPU**, lahir di Sumatera Utara, 4 September 1958, menjadi peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial sejak 1999. Saat ini menjabat Peneliti Madya. Pernah bekerja sebagai pekerja sosial untuk Yayasan Sosial Pelita Kasih di Tanjung Priok, Jakarta Utara, 1982 sampai 1986. Memperoleh gelar sarjana kesejahteraan sosial dari Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) Widuri di Jakarta tahun 1986 dan Magister Profesional Pengembangan Masyarakat dari Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 2004. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan adalah: Studi Kebijakan Program Keluarga Harapan: Pengembangan Pusat Layanan Sosial (2009); Evaluasi Model Pemberdayaan Perempuan Rawan Sosial Ekonomi (2009); Penelantaran, Pengucilan dan Kerentanan Anak di Jakarta Barat (2010); Evaluasi Pelayanan Sosial Melalui Panti Sosial Bina Remaja (2010); Dampak pada Rumah Miskin; Studi Pendahuluan Kriteria Fakir Miskin (2011); Pengembangan Lembaga Kesejahteraan Sosial untuk Penanggulangan Kemiskinan (2010,2011,2012);

**Togiaratua NAINGGOLAN**, Lahir tanggal 3 Maret 1966 di Lumban Homban-Samosir - Sumatera Utara. Menyelesaikan S1 di IKIP Padang pada tahun 1991, kemudian menyelesaikan pendidikan Pascasarjana (S2) jurusan Psikologi di Universitas Gajah Mada pada tahun 2002. Pengalaman kerja, tahun 1993 menjadi Pegawai Negeri Departemen Sosial RI sebagai staf di Pusdiklat Pegawai. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya pada Puslitbang Kesejahteraan Sosial. Penelitian yang pernah dilakukan meliputi topik-topik yang berkaitan dengan Trafficking; Pemberdayaan Keluarga dalam Mencegah Tindak Tuna

## SEKILAS TENTANG EDITOR

**Setyo SUMARNO**, lahir di Solo, 8 Juni 1957 , menamatkan program S1 dari sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung Tahun 1983 dan S2 dari STISIP Widuri Tahun 2010. Saat ini menjabat sebagai peneliti Madya pada Pusat penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI. Pernah mengikuti beberapa kegiatan penelitian, meliputi topik-topik yang berkaitan dengan : Penelitian Anak Jalanan; Lanjut Usia; Kenakalan Remaja, Masyarakat Terasing; Penyandang Cacat; Napza; Karang Taruna; Eks Kusta; Masalah Tenaga Kerja di sektor Industri; Akreditasi Panti, Penanganan Anak Terlantar Berbasis Kekerabatan; Implementasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin (studi evaluasi di delapan daerah di In donesia); Penelitian Uji Coba Model Pemberdayaan Fakir Miskin di Kawasan Pinggiran Hutan; Penelitian Wanita Rawan Sosial Ekonomi; Penelitian Penyandang Cacat Berat; Penelitian tentang Penyerapan Tenaga Kerja penyandang Cacat Dalam Pasar Kerja; Penelitian Tentang Multi Layanan;; Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui Lembaga Kesejahteraan Sosial Untuk mengatasi Kemiskinan, dan lain lain. Selain itu pernah terlibat dalam program kegiatan Sustainable Integrated Rural Development (SIRD)- ASEAN- New Zealand. Saat ini masih aktif di Tim Redaksi Majalah Jurnal Puslitbang Kesos, Tim Penilai Peneliti Instansi (TP2I) Kementerian Sosial RI dan sebagai Pimpinan P3KS Press.

- Rt.Nina Maryana, (2011). *Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang* (Skripsi untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Sosial program studi Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Ageng Tirtayasa). Serang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Ageng Tirtayasa.
- Rudy S. Prawiradinata, (2012). *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI)* (Bahan paparan pada Temu Nasional Penanggulangan Kemiskinan, Rabu, 5 Desember 2012).
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*.
- Utin Kiswanti, (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: Bappenas
- Vladimir Rys, (2011). *Merumuskan Ulang Jaminan Sosial: Kembali ke Prinsip-Prinsip Dasar* (terjemahan Dewi Wulansari). Jakarta: PT. Pustaka Alvabet, Cetakan 1.
- Viaana, (2012). Keberhasilan Implementasi Program Raskin (Beras untuk Rakyat Miskin) di Kelurahan Bobosan Kecamatan Purwokerto Utara Kabupaten Banyumas, Provinsi Jawa Tengah. [http://viaana.blogspot.com/2012/10/keberhasilan-implementasi-program\\_7854.html](http://viaana.blogspot.com/2012/10/keberhasilan-implementasi-program_7854.html)
- Surat Asisten Deputi Urusan Kompensasi Sosial Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat 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



- KPK, (2014). *Kajian Kebijakan Subsidi beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Kemenko Kesra, (2014). *Evaluasi Triwulan I Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah* (Bahan paparan pada Rakor Tikor Raskin Pusat). Jakarta: Kemenko Kesra.
- Lembaga Penelitian Smeru, (2008). *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*. Jakarta: Lembaga Penelitian Smeru.
- Presiden RI, (2010) *Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Bab I Pengarus Utamaan dan Lintas Bidang*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).
- Mariyam Musawa, (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.
- Menko Kesra, (2012). *Sambutan pada Acara Rapat Koordinasi Pelaksanaan Penyaluran Raskin Menggunakan Kartu, Jakarta 17 Juli 2012*. Jakarta: Kemenko Kesra.
- Menteri Keuangan RI, (2012). *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.
- Myers, N. & Kent, J. (2001). *Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy*. Washington, DC: Island Press.

- Edi Suharto, (2009). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Penerbit Alfabeta Bandung.
- Faturochman, (2001). *Revitalisasi Peran Keluarga* (Artikel dalam Buletin Psikologi, Tahun IX Nomor 2, Desember 2001).
- Garcia, A. Bonilla dan Gruat, J.V., (2003). *Social Protection*. Geneva: International Labour Organization.
- Harry Hikmat, (2013). *Kriteria dan Angka Kemiskinan di Indonesia* (Bahan paparan disampaikan pada Social Work Update 2013 di Bandung, 26 Juni 2013).
- Haviland, W.A. (2003). *Anthropology*. Wadsworth: Belmont, CA.
- Jamhari, (2012). *Efektifitas Distribusi Raskin di Perdesaan dan Perkotaan Indonesia* (dalam 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). *Pedoman Umum Penyaluran Raskin Tahun 2012: Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, (2013). *Pedoman Umum Raskin Tahun 2013: Subsidi beras untuk Masyarakat Miskin*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, (2014). *Pedoman Umum Raskin Tahun 2014*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- 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.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Sitepu, (2014). *Faktor-Faktor Penyebab Ketidaktepatan Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin)*, dalam Majalah Informasi Kesejahteraan Sosial Vol. 19 No. 3, 2014
- Astrida Dwi Kusumawardhani, (2008). *Studi Implementasi Kebijakan Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) di Kelurahan Barusari*. Semarang: Resume Skripsi Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
- Balitbangkes, (2013). *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2013*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI.
- Bappenas, (2003). *Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (Suatu Kajian Awal)*. Jakarta: Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan Bappenas.
- Bambang Widianto, (2013). *Penyempurnaan Penyaluran Program Raskin Menggunakan Kartu (Bahan paparan)*. Jakarta: TNP2K.
- Collins Dictionary of Economics. Retrieved 05/09/2013. <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidy> (diakses Jumat, 9 Mei 2014, pukul: 13.11 WIB)
- DuBois Brenda L. & Miley Karla Krogsrud., (1992). *Social Work: an empowering profession*. Boston: Allyn and Bacon.
- Edi Suharto, (2006). *Kebijakan Perlindungan Sosial bagi Kelompok Rentan dan Kurang Beruntung (Analisis kebijakan dalam perspektif ketahanan sosial masyarakat)*. Jakarta: Pusat Pengembangan Ketahanan Sosial Masyarakat, Balatbang, Depsos RI.

Lampiran IV:

**REKAP HASIL PENIMBANGAN DAN SKDN PUSKESMAS BANYUMULEK TAHUN 2014**

NO	BULAN	DESA	SASARAN		MEMILIKI KARTU	NAIK	TURUN	TIDAK NAIK	BERAT			TIMBANGAN TIDAK NAIK	BAWAH GARIS MERAH
			PROY	RIIL					K	N	T		
1	JAN	RUMAK	585	461	461	273	15'	7	10	441	5	1	
		BANYUMULEK	845	646	646	524	98	10	9	641	1	3	
		LELEDE	380	292	292	133	120	15	3	271	6	2	
		DASAN BARU	420	356	356	153	140	10	31	312	27	9	
		TOTAL PUSKESMAS	2230	1755	1755	1083	509	42	31	1665	39	15	
2	FEB	RUMAK	585										
		BANYUMULEK	845										
		LELEDE	380										
		DASAN BARU	420										
		TOTAL PUSKESMAS	2230	1792	1792	991	637	62	54	1744	99	23	
3	MAR	RUMAK	585										
		BANYUMULEK	845										
		LELEDE	380										
		DASAN BARU	420										
		TOTAL PUSKESMAS	2230	1840	1840	1082	608	24	43	1756	151	2	

**TABEL PROFIL RTS-PM, BANYAKNYA KONSUMSI BERAS DAN PERSENTASE RASKIN TERHADAP KONSUMSI RUTA KASUS DI JAWA TENGAH**

No.	Inisial Nama KK	Anggota Keluarga		Banyaknya Konsumsi beras/hari (harga beli)	Harga beras yang biasa dibeli di pasar	Banyaknya raskin diterima per bulan (kg)	Persen raskin terhadap kebutuhan	Selisih Harga (Rp)
		Jml	Unsur					
1.	A T	5	Suami, Istri 3 anak	1 kg	8.500	3,5	11,67	19.900
2.	A Taf	5	Suami, Istri 3 anak	1,25 kg	8.500	5	13,33	55.750
3.	R	12	Suami, Istri 10 anak	2,25 kg	8.000	15	22,22	102.000
4.	Roh	6	Suami, Istri 3 anak, Nenek	1 kg	8.000	5	16,67	32.000
5.	W	7	Suami, Istri, dan 5 anak	1 kg	8.000	5	16,67	32.000

sasaran di 34 Provinsi Sosialisasi dilakukan untuk meningkatkan pemahaman para aparat/perangkat kelurahan/desa di TB raskin mengenai mekanisme pelaksanaan Program raskin dengan menggunakan KPS. Sasaran sosialisasi adalah Tim Koordinasi Raskin Provinsi dan beberapa kabupaten/kota (1-7)

<b>C. Bidang Moneva dan Pengaduan Masyarakat</b>		
20	Karo Ops.Polda Provinsi NTB	Anggota
21	Kepala BPKP Perwakilan Mataram	Anggota
22	Kabid Pengawasan Perum Bulog Divre NTB	Anggota
23	Kabid Usaha Ekonomi Masyarakat pada BPM dan PD Provinsi NTB	Anggota

*Sumber: Keputusan Gubernur NTB No.752-40 Tahun 2014 Tentang Pembentukan TIM KOORDINASI PELAKSANA PROGRAM BERAS UNTUK RUMAH TANGGA MISKIN PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT TAHUN 2014*

Tugas Tim:

- a. Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di wilayah Provinsi NTB
- b. Melakukan koordinasi perencanaan Program Raskin di Provinsi NTB
- c. Melakukan fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif dan menyebarluaskan informasi Program Raskin
- d. Melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota
- e. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota
- f. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Gubernur NTB paling lambat 1 (satu) bulan setelah kegiatan berakhir.

Upaya perbaikan pelaksanaan Program Raskin:

1. Sosialisasi Raskin Menggunakan KPS Mei dan Juni 2014. Sosialisasi dilakukan antara lain sebagai respon atas hasil Kajian KPK yang disampaikan pada tanggal 3 April 2014 yang menunjukkan adanya beberapa modus penyelewengan Program Raskin, diantaranya adalah pengurangan jatah Raskin dan pemberian Raskin kepada masyarakat yang tidak berhak. Salah satu bentuk sosialisasi yang dilakukan adalah dengan berkunjung langsung ke kelurahan/desa

Lampiran II:

**Susunan Tim Koordinasi Pelaksana Program Beras Untuk Rumah  
Tangga Miskin Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2014**

NO	JABATAN/INSTANSI	KEDUDUKAN DALAM TIM
1	Gubernur Nusa Tenggara Tubuh	Penanggung Jawab I
2	Wakil Gubernur Nusa Tenggara Tubuh	Penanggung Jawab II
3	KAPOLDA NTB	Pengarah I
4	Kepala Kejaksaan NTB	Pengarah II
5	Sekretaris Daerah Provinsi NTB	Ketua
6	Kepala Perum Bulog Divre NTB	Sekretaris I
7	Asisten Perekonomian dan Pembangunan Setda Provinsi NTB	Sekretaris II
<b>A. Bidang Perencanaan dan Sosialisasi</b>		
8	Kepala Bappeda Provinsi NTB	Anggota
9	Kepala BPS Provinsi NTB	Anggota
10	Kepala BPM dan PD Provinsi NTB	Anggota
11	Kepala Dinas Sosial dan Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi NTB	Anggota
12	Kepala Biro Adm Perekonomian Setda Provinsi NTB	Anggota
13	Kepala Badan Ketahanan Pangan Provinsi NTB	Anggota
14	Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi NTB	Anggota
15	Kepala Biro Hukum Setda Provinsi NTB	Anggota
<b>B. Bidang Pelaksana Distribusi</b>		
16	Kabid Pelayanan Publik Perum Bulog Divre NTB	Anggota
17	Kabid Pmberdayaan Kesejahteraan Sosial pada Dinas Sosial Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi NTB	Anggota
18	Kabag Sarana Perekonomian Daerah pada Biro Adm Perekonomian Setda Provinsi NTB	Anggota
19	Kasubag Usaha Perekonomian Daerah pada Biro Adm. Perekonomian Setda Provinsi NTB	Anggota



Lampiran I:

**Tim Koordinasi Pelaksana Raskin Pusat**

Tim Pelaksanakan	Unsur Kementerian/Lembaga
I. Pengarah, terdiri dari :	
a. Ketua	Kemenko Kesra
b. Anggota : 9 K/L	
1. Kemenko Perekonomian, 2. Kemdagri, 3. Kertan, 4. Kemkeu,	5. Kemsos, 6. Kem.PP/Bappenas, 7. BPS, 8. BPKP, 9. Perum Bulog.
II. Pelaksanan	
a. Ketua	Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat Kemenko Kesra
b. Wakil Ketua (Ketua Bidang) : 5 orang masing direktur dari 5 K/L	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WK I /Bidang Kebijakan Perencanaan: Direktur Pangan dan Pertanian Bappenas</li> <li>- WKII/ Bidang Kebijakan Keuangan: Direktur Anggaran III Kemkeu</li> <li>- WK III/ Bidang Pelaksanaan dan Distribusi: Direktur Pelayanan Publik Perum Bulog</li> <li>- WK IV / Bidang Fasilitasi, Monitoring dan Evaluasi, dan Pengaduan : Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat, Ditjen PMD Kemdagri</li> <li>- WK V/ Bidang Pengendalian dan Pelaporan: Direktur Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Kesra BPKP</li> </ul>
c. Anggota: (unsur 10 K/L)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemenko Kesra.</li> <li>2. Kemenko Perekonomian</li> <li>3. Kemdagri</li> <li>4. Kertan</li> <li>5. Kemkeu</li> <li>6. Kemsos</li> <li>7. Kem.PP/Bappenas</li> <li>8. BPS</li> <li>9. BPKP</li> <li>10.Perum Bulog.</li> </ol>
III. Sekretariat	

semestinya bertindak sebagai *leading sector*, K/L lainnya berperan sebagai penunjang. Fungsi / peran TKSK perlu diefektifkan sebagai ujung tombak, termasuk sebagai fasilitator Musdes/Muskel.

- 5) Pelayanan khusus bagi ruta yang tidak memiliki kemampuan menebus raskin dengan harga seperti sekarang. Alternatifnya: *Pertama*, memberi kesempatan menebus dalam jumlah sesuai kemampuan dengan waktu yang lebih leluasa. Konsekuensinya harus ada pihak yang siap memberi pelayanan. Hal ini dapat dikembangkan mekanisme khusus, misalnya bekerjasama dengan PKK atau melalui Pekerja Sosial Masyarakat (PSM). Pilihan ini bukan mustahil, baik PKK maupun PSM memiliki *track record* untuk itu; *Kedua*, khusus kepada ruta yang tidak mampu dengan HTR seperti sekarang raskin diberi gratis. Namun, menyimak pelaksanaan raskin saat ini, pilihan ini mengandung implikasi lebih rumit.

Alternative mana pun yang jadi pilhan ada beberapa hal yang tetap perlu dilakukan, yaitu: 1) Pemutahiran BDT; 2) Melaksanakan Musdes/Muskel dengan efektif; 3) Penetapan kriteria penerima manfaat program yang lebih substantive; 4) Melaksanakan sosialisasi lebih intensif; 5) Pelayanan khusus kepada ruta yang benar-benar tidak mampu.

Berikut uraian lebih rinci:

- 1) Pemutahiran BDT kiranya wajib dilakukan, sebaiknya metode pelaksanaannya dirubah dengan metode *Partisipatory Wealth Ranking*, dimana masyarakat yang melakukan pendataan. Selain memperoleh data yang valid ada banyak sekali keuntungan dengan metode ini. Pada intinya dapat menjawab tuntutan (kekecewaan) masyarakat atas data hasil PPLS, mulai dari masalah kriteria sampai inclusion dan *exclusion error*. Metode ini sekaligus membangun kesadaran dan tanggungjawab masyarakat atas permasalahan sesamanya. Kelemahannya diperlukan waktu menyiapkan tenaga pendamping dan melalui proses yang diperlukan.
- 2) Sosialisasi ke depan harus lebih banyak kepada masyarakat. Masyarakat harus tahu substansi Program, dan siapa yang berhak dan tidak berhak. Keuntungannya: masyarakat mengetahui hak dan tanggung jawabnya. Kelemahan, diperlukan sumberdaya, tenaga.
- 3) Nama program sebaiknya diganti dengan yang lebih humanis, yang tidak menimbulkan stigma. Keuntungannya, penerima manfaat tidak merasa direndahkan martabatnya. Kelemahannya, orang semakin tidak malu menjadi peserta program, memperoleh raskin.
- 4) Kelembagaan agar lebih jelas tugas dan kewenangan masing - masing. Kemsos diberi otoritas yang memungkinkan dapat melakukan tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan efektifitas program. Sesuai substansi Program, Kemsos

Berikut uraian masing-masing:

- 1) Mengganti komoditi dengan kartu. Kartu dapat digunakan dengan dua kemungkinan. Pertama, digunakan untuk menarik uang tunai untuk dibelanjakan sesuai keperluan; atau Kedua, kartu digunakan khusus untuk membeli komoditi pangan tertentu. Keuntungan model ini, tidak ada lagi keluhan atas jenis, kuantitas dan kualitas barang. Rumah Tangga atau keluarga penerima manfaat dapat menggunakan kartu pada saat yang diperlukan. Kelemahannya, Perum Bulog kehilangan pasar khusus.
- 2) Menyesuaikan kuota raskin masing-masing rumah tangga dengan jumlah anggotanya. Artinya, jumlah raskin yang didistribusikan kepada masing-masing ruta berbeda, sesuai dengan jumlah anggotanya. Keuntungan, membantu memenuhi kebutuhan ruta rentan secara proporsional. Kelemahan, perlu perhitungan lebih cermat.
- 3) Menambah cakupan Program. Saat ini Program Raskin melayani sebanyak 15.530.897 RTS-PM atau sekitar 65,6 Juta Jiwa. Sementara itu penduduk miskin Mencakup 24,7 Juta Rumah Tangga atau 86,4 juta jiwa. Artinya belum seluruh rumah tangga rentan (miskin dan hampir miskin) memperoleh perlindungan. Keuntungan penambahan kuota, Program member perlindungan kepada semua yang memerlukan perlindungan. Kelemahan, diperlukan tambahan biaya.
- 4) Melanjutkan program raskin dengan APBD. Dalam mengatasi keterbatasan dana APBN yang tersedia, pemerintah daerah dapat menambah kuota RTS-PM raskin dengan menyediakan APBD dalam mengatasi masalah kemiskinan. Dengan demikian diharapkan semua RTS dapat diakomodir atau mendapatkan Raskin, dan harapan pemerintah dalam mewujudkan perlindungan sosial kepada RTS-PM melalui program raskin dapat terwujud

dan rentan. Oleh sebab itu Program raskin perlu disempurnakan kembali.

## **B. Rekomendasi**

Ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan pemerintah. Pertama, melanjutkan Program sesuai skim yang ada sekarang atau Kedua, Melakukan redesain program.

Melanjutkan Program sesuai skim yang ada sekarang, artinya RTS-PM tetap sebanyak 15,5 juta, subsidi tetap dalam bentuk beras sebanyak 15 kg per bulan; dengan harga tebus Rp.1.600 per kilogram. Kelemahannya, mengabaikan ruta lain yang kondisinya juga rentan. Tantangannya sama seperti yang ada saat ini. Tindakan perbaikan yang dapat dan mendesak dilakukan adalah pengawasan lebih ketat. Pengawasan ini terutama dimaksudkan untuk meminimalisir peluang terjadinya penyimpangan sehingga indikator 6 T diharapkan dapat tercapai. Pengawasan ini harus dilakukan secara berjenjang dari tingkat pusat hingga daerah, termasuk desa/kelurahan, RW, RT, dan warga yang menjadi RTSPM. Sebaliknya penyelenggara program juga harus membuka diri dengan membuka pos pengaduan pada semua jenjang tim koordinasi, mulai dari tingkat desa / kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi hingga tingkat pusat. Hal terpenting dari pengawasan ini adalah memastikan adanya tindak lanjut berupa reaksi cepat dalam hal penindakan kepada semua pihak yang melakukan penyimpangan, sehingga tidak menjadi model bagi pihak lain untuk melakukan hal yang sama.

Redesain Program dapat dilakukan antara lain dengan: 1) mengganti komoditi dengan kartu; 2) menyesuaikan kuota raskin masing-masing rumah tangga dengan jumlah anggotanya; 3) Menambah kuota RTS-PM. 4) Melanjutkan program raskin dengan APBD.

## ***BAB IV***

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

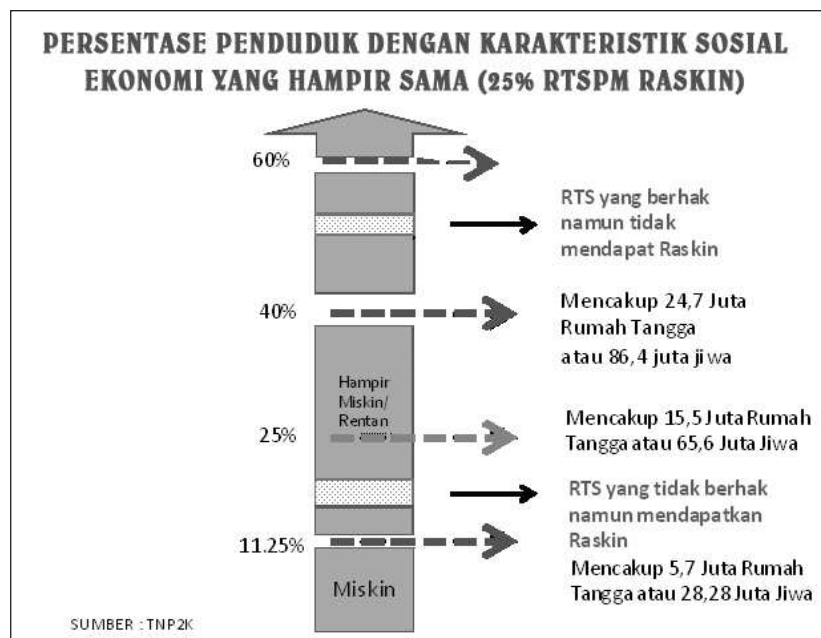
#### **A. Kesimpulan**

Kebijakan Program Raskin belum dapat diimplementasikan secara konsisten di lapangan. Raskin didistribusikan tidak hanya kepada rumah tangga yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu seperti ditetapkan. Jumlah dan kualitas raskin belum sesuai seperti direncanakan.

Kendala yang dihadapi adalah:

1. Kesalahan penetapan sasaran program. Kesalahan terjadi karena enam faktor, yaitu: a) Basis Data Terpadu (BDT) yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat; b) Musyarah desa/Musyawah Kelurahan sebagai mekanisme pemutahiran data belum efektif; c) Kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi; d) Adanya tekanan dari komponen masyarakat; e) Kemampuan atau daya beli rumah tangga sasaran yang rendah; f) Kurangnya sosialisasi Program.
2. Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul, berbagai KPS tidak efektif.
3. Secara nasional alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk meng-cover seluruh ruta miskin dan rentan dan untuk memenuhi kebutuhan minimal.

Konsekuensinya fungsi perlindungan sosial raskin relatif masih sangat lemah, belum cukup memadai untuk melindungi rumah tangga miskin dan rentan dari resiko. Rumah tangga miskin penerima raskin masih menanggung ancaman resiko. Selain itu anggaran yang dialokasikan belum mampu meng-cover seluruh ruta miskin



Ketentuan tersebut lebih merupakan kebijakan. Persoalannya adalah kondisi rumah tangga lain hingga 40 atau bahkan 60 persen penduduk diyakini memiliki karakteristik ekonomi hampir sama. Hal tersebut berarti sesungguhnya mereka juga memerlukan perlindungan sosial. Namun demikian tidak dijadikan RTS-PM dengan pertimbangan kemampuan anggaran hanya cukup untuk mengcover 15,5 juta ruta. Dengan kebijakan ini berarti terdapat kelompok penduduk rentan yang sesungguhnya disadari memerlukan perlindungan sosial akan tetapi dengan terpaksa tidak di-cover dalam Program. Jumlah mereka yang belum tercover sekurangnya meliputi sebanyak 9 juta ruta, yaitu meliputi 40 persen penduduk/ruta.

**P4S****PROGRAM RASKIN DARI TAHUN KE TAHUN**

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jumlah RTM	15.791.884	15.503.295	19.100.905	19.100.905	18.497.302	17.488.007	17.488.007	17.488.007
Jumlah RTS	8.300.000	10.830.000	15.781.884	19.100.000	18.497.302	17.488.007	17.488.007	17.488.007
% RTS/RTM	52,56	69,86	82,62	100	100	100	100	100
Alokasi beras Kg/RTS/bi	20	15	10	15	15	13 & 15	15	15
Pagu beras total (Ton)	1.991.897	1.624.500	1.736.007	3.342.500	3.329.514	2.972.944	3.147.841	3.147.841
Durasi	12	10	11	12	12	12	12	12
Realisasi beras (Ton)	1.991.131	1.624.089	1.731.805	3.236.644	3.223.137	2.972.985	2.970.164,5	3.341.800 (Reguler & 13)
% real/pagu total	99,96	99,97	99,76	96,83	96,81	98,52	94,36	98,90 (thd Pagu 2012)

**DIREKTORAT JENDERAL PEMBERDAYAAN SOSIAL DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN**



Dalam perjalanan Program Raskin, banyaknya sasaran telah mengalami perubahan. Perubahan terakhir terjadi pada tahun 2012, yaitu dari 17.488.007 menjadi 15.530.897 tahun 2013. Kemudian untuk tahun 2014 semula diturunkan lagi menjadi 12.424.718, akan tetapi rencana tersebut dibatalkan jumlah RTS-PM tahun 2014 tetap sama seperti tahun 2013.

Total Anggaran (Rp. Triliun) tahun 2012 sebesar Rp. 20,93 Triliun. Kemudian turun menjadi sebesar Rp. 17,20 tahun 2013 dan semula direncanakan turun menjadi sebesar Rp.13,7613 pada tahun 2014 ini.

Berdasarkan tabel di atas tampak jelas bahwa RTS-PM mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Antara tahun 2005 sampai 2007 hanya meliputi 52 sampai 82 persen dari Rumah Tangga Miskin (RTM). Kemudian sejak 2008 sampai 2012 meliputi seluruh rumah tangga miskin, yaitu 19.100.000 (tahun 2008) dan menjadi 17.488.000 (tahun 2012). Kemudian menjadi 15,5 juta tahun 2013 dan 2014. Anggaran yang dialokasikan pun mengalami perubahan.

Basis Data Terpadu (BDT) sesungguhnya mencakup sebanyak 25 persen rumah tangga yaitu 15,5 juta. Akan tetapi PPLS 2011 sesungguhnya melakukan pendataan atas sebesar 40 persen penduduk yaitu meliputi sebanyak 24,7 juta atau 86,4 juta jiwa. Disadari bahwa hingga 60 persen penduduk terbawah memiliki karakteristik ekonomi hampir sama. Akan tetapi tidak seluruh populasi tersebut dijadikan RTS-PM raskin, melainkan hanya diambil sebesar 25 persen, yaitu 15,5 juta atau 28,28 juta jiwa.

Temuan studi lapangan menunjukkan bahwa sampai saat ini, Kemsos belum melakukan intervensi memadai, selain menunjuk TKSK sebagai pendamping pelaksanaan Raskin. Persoalannya adalah peran TKSK sangat terbatas, yaitu hanya memantau jalannya distribusi Raskin dan kemudian melaporkan hasil pantauannya ke Kemsos. Kecenderungan yang terjadi seperti ditemukan di NTB, walaupun terjadi kesalahan sasaran, distribusi berjalan terus tanpa upaya perbaikan dari tahun ke tahun.

Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang semula dimaksudkan untuk meningkatkan ketepatan sasaran dalam kenyataannya - seperti di kasus NTB - tidak efektif. Distribusi raskin tetap dilakukan seperti sediakala sebelum KPS diterbitkan. Tim Koordinasi Pelaksana Rakin - baik Pusat, provinsi, kabupaten hingga kecamatan tidak melakukan tindakan apa pun.

Kendala ketiga, alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk mengcover seluruh ruta miskin dan rentan dan memenuhi kuantum kebutuhan minimal.

Dalam buku Pedoman Umum Raskin tahun 2013 maupun tahun 2014 dinyatakan Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu 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 (Pedum 2013:19).

Ketentuan ini dengan jelas menyatakan bahwa RTS-PM adalah ruta yang terdaftar dalam BDT anak tetapi tidak secara otomatis semua yang terdaftar melainkan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah.

dengan alasan tidak memiliki uang tebus. Kondisi demikian berimplikasi pada penyelesaian administrasi penyaluran raskin di wilayah setempat. Di sejumlah daerah hal demikian berakibat pada terjadinya penunggakan pembayaran dari Tim Pelaksana di desa/kelurahan kepada pihak Bulog. Dalam kondisi demikian Tim Pelaksana lapangan menghadapi dilemma. Pada satu sisi harus segera menyeter pembayaran (uang tebus) ke pihak Bulog (ditagih). Pada sisi lain Tim Pelaksana harus menunggu RTS-PM memiliki uang sebesar Rp.24.000 dan datang menebus beras jatahnya. Kendalanya adalah seringkali sebagian RTS-PM tidak atau belum memiliki uang hingga batas waktu yang ditetapkan, maksimal 7 hari (seminggu).

Kendala Kedua, Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul. Komponen Tikorlak Raskin dari pusat hingga desa tidak mampu mengatasi permasalahan yang muncul. Jaringan instansi sosial, mulai dari pusat hingga daerah tidak memiliki kewenangan yang jelas dan tentu tidak ada dukungan dana. Berbagai upaya yang dilakukan, seperti sosialisasi dan penerbitan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) nyatanya tidak efektif.

Otoritas Kementerian Sosial sangat terbatas. Kemosos sesuai Keputusan Menteri Keuangan bertindak melalui Sekretaris Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan (tahun 2014) dan Direktur Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan (tahun 2013) sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Kemosos pada akhir tahun 2013 sempat menyatakan tidak bersedia kembali menjadi KPA namun setelah melalui diskusi pada akhirnya Kemosos kembali menjadi KPA. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa tugas sebagai KPA tidak didukung dengan safeguarding. Tanpa dukungan safeguarding Kemosos tidak dapat melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjamin terlaksananya program sesuai dengan ketentuan. (lihat bab ini pada bagian A poin 7 tentang pengelolaan)

kemudian dijual kembali ke Pasar untuk mencari keuntungan (Kompas, 22 Feb. 2013).

Hal tersebut kemudian menjadi kendala yang disikapi berbeda oleh pelaksana lapangan. Di sejumlah lokasi mengakibatkan terjadinya penunggakan pembayaran kepada pihak Bulog. Dalam Evaluasi singkatnya Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan mengangkat contoh kasus dari kabupaten Sarolangun, Jambi. Seperti diberitakan Fokus Jambi. Dikabarkan, 5 dari 10 Kecamatan di Kab. Sarolangun belum selesaikan tunggakan tahun 2012 (Fokus Jambi, 22 Maret 2013); Kemudian di Maluku, diberitakan oleh Kompas bahwa tunggakan uang tebus Raskin di Maluku mencapai Rp. 9,7 M (Kompas, 4 Feb. 2013).

Situasi demikian diselesaikan oleh Kepala Desa/Kelurahan atau Ketua RT atau Ketua RW dengan cara berbeda. Pertama, pembayaran kepada pihak Pelaksana dan Bulog ditangguhkan terlebih dahulu, sehingga dikenal istilah tunggakan. Kedua, pembayaran kepada Pelaksana dan Bulog ditanggulangi terlebih dahulu oleh Kepala Desa/Kelurahan atau Ketua RW atau Ketua RT dengan menggunakan uang pribadi. Beras jatah disalurkan kepada RTS-PM dengan pembayaran belakangan, maksimal 7 hari kemudian. Di lokasi lain, beras ditampung di Ketua RT, boleh diambil oleh RTS-PM jika langsung membayar. Di tempat lain, menghadapi situasi demikian Ketua RT/RW pada akhirnya menyalurkan raskin kepada siapa saja yang memiliki uang tebus. Situasi demikian diduga yang mendorong terjadinya raskin dibeli oleh orang tertentu dan kemudian dijual kembali.

Poin penting yang hendak diangkat dari informasi ini adalah adanya fenomena raskin tidak diterima oleh orang yang berhak atau tidak tepat sasaran karena kendala RTS-PM tidak memiliki uang tebus. Namun hingga sejauh ini belum ditemukan besaran berapa banyak RTS-PM tidak mengambil/menerima raskin

*RT 02 Kp.mangkubumi mendapat raskin karena 80 persen warga masyarakat di sini mata pencahariannya petani, warga mengambil raskin setelah kami memiliki uang untuk menebusnya. Jadi tidak ada sistem menunggak dan pembayaran di Kp. Mangkubumi lancar, jika belum punya uang kami tidak berani mengambil raskinnya dari RT (Wawancara dengan En, RTSPM Kp. Mangkubumi RW 14).*

Muchtar (2009) yang melakukan penelitian aksi di Desa Waduruka, Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat mengatakan dalam laporannya bahwa terdapat banyak warga yang dengan harga Rp.1.600 per kilogram pun tidak mampu dibelinya karena kemiskinan. Kemudian, lanjut Muchtar, jatah beras yang semestinya menjadi haknya harus direlakan dibeli warga lain. Ketika dikonfirmasi secara langsung kepada penulis tentang banyaknya warga yang tidak mampu menebus raskin yang bersangkutan menunjukkan potret kemiskinan penduduk desa setempat. Dikatakan desa Waduruka terdiri dari 5 dusun dengan total penduduk sebanyak 527 KK dengan 1.911 jiwa, di masing-masing dusun KK yang tergolong mampu hanya berkisar 5 sampai 10 KK. Artinya dari 527 KK sebanyak 450 KK merupakan KK miskin. Untuk menjelaskan betapa miskin penduduk setempat Muchtar menggambarkan kondisi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat setempat. Dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan keluarga lebih banyak mengandalkan ubi, singkong dan atau gadung.

Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan unit Kemsos yang menjadi KPA dalam Evaluasi singkat penyaluran raskin. Uang tebus Rp. 1.600/Kg dari subsidi 15 Kg/bulan penerima membayar Rp. 24.000,-/bulan, tidak semua mampu membayar, akibatnya beras tersebut oleh orang yang tidak berhak menerima dan

melalui bank setempat atau disetorkan langsung kepada Perum Bulog setempat. Persoalannya adalah ternyata sebagian RTS-PM tidak mampu (tidak memiliki uang) untuk menebus beras yang sudah menjadi jatahnya, pada saat beras datang/turun.

Fenomena seperti ini tercermin dari informasi yang diangkat oleh beberapa pihak dari daerah berbeda. Rt Nina (2011) yang melakukan penelitian di Kelurahan Kabayan, Pandeglang, Banten dalam skripsinya. “RTS-PM di Kelurahan Kabayan tidak lancar dalam membayar beras rasinnya karena faktor ekonomi mereka yang rendah dan dari kalangan menengah ke bawah” (Wawancara dengan Lurah Kabayan, ES, 42 tahun). Ungkapan lain informan yang sama: *Kita sudah evaluasi di lapangan, penyebab keterlambatan dalam pembayaran rakin ini memang karena faktor ekonomi RTS-PM kurang, mereka diberi tempo 1 minggu untuk melunasi raskin ke RT masing-masing tapi dalam jangka 1 minggu itu ada saja yang belum melunasi, ada RW yang mau menanggulangi dulu pembayaran raskin RTS-PMnya, tapi ada yang tidak bisa juga. Saya juga sudah memanggil RT dan RW di Kelurahan Kabayan untuk melapor pendistribusian di wilayah RT/RW masing-masing (Wawancara dengan Lurah Kabayan, ES, 42 tahun).*

Informan lain, Un 40 tahun, isteri Ketua RW 05 Kampung Cikaung: *“Pendistribusian dari Bulog lancar tetapi suka ditombokin oleh RW, kemarin waktu didistribusikan yang terakhir ditombokin oleh RW sebesar Rp 300.000 dan sampai sekarang masih ada RTS-PM yang belum membayar kepada saya. Tapi ke Kelurahan mah sudah dilunasi. Karena jatah dari kelurahan untuk penyeteroran maksimal 3 hari setelah didistribusikan dan maksimal 1 minggu. (Wawancara dengan Ibu RW 05 Kampung Cikaung, Un 40 tahun).* Pernyataan tersebut dikuatkan oleh RTSPM RW 14 Kp.Mangkubumi, En,29 tahun: *ada kebijakan dari Pak RT, seluruh warga di*

'kalau kami dipaksa membagi raskin hanya kepada RTSM terdaftar kami tidak sanggup. Silahkan Bapak bagi sendiri' ” Menghadapi tekanan demikian Kepala Desa maupun pemerintah daerah menyerah dan menuruti kemauan masyarakat.

Di Jawa Tengah kondisinya berbeda, menghadapi tuntutan masyarakat, pemerintah provinsi mengambil kebijakan mengalokasikan sebagian APBD untuk menambah kuota alokasi raskin.

Selain tekanan pada saat pelaksanaan pemutahiran data melalui musdes/muskel, tekanan yang menimbulkan kesalahan data juga terjadi pada saat pelaksanaan pengumpulan data PPLS 2011, yang kemudian dijadikan BDT, termasuk untuk Raskin. Hal tersebut diungkapkan oleh Hastuti (2012), dia mengatakan: Kasus intervensi aparat selain berupa adanya kecenderungan ketua SLS untuk memasukkan kerabat, juga berupa upaya untuk mempengaruhi layak tidaknya rumah tangga dalam Daftar LS *Pre-Listed* maupun tambahan untuk dicacah. Selain di tingkat SLS, intervensi dari aparat juga terjadi di tingkat desa/ kelurahan. Sebagai contoh, di sebutkan di Kabupaten Demak intervensi dilakukan terhadap daftar rumah tangga yang akan dicacah. Hal itu dipicu oleh adanya kekhawatiran terjadinya permasalahan dan kericuhan seperti pada saat hasil PSE 2005 yang digunakan untuk pelaksanaan program BLT.

5. Kemampuan atau daya beli rumah tangga sasaran yang rendah.

Untuk memperoleh raskin, RTS-PM harus menebus seharga Rp.1.600 / kg. Apabila jatah satu RTS-PM utuh sebanyak 15 kg setiap priode penyaluran maka harus menebus seharga Rp.24.000,- Sesuai ketentuan (Pedoman, 2014), pembayaran HTR dari RTS-PM kepada Pelaksana Distribusi Raskin dilakukan secara tunai. Artinya, *cash and carry*, beras datang, bayar dan bawa pulang. Kemudian, Pelaksana Distribusi Raskin langsung menyetorkan uang HTR tersebut ke rekening Perum BULOG

Intan Oktina Warasari mahasiswa Ilmu Pemerintahan UGM, yang melakukan penelitian di Kelurahan Taman Tirto, Bantul, Yogyakarta mengungkapkan sistem pembayaran Raskin juga menjadi kendala tersendiri bagi pelaksana distribusi di desa/kelurahan. Intan menjelaskan, ketika beras datang sampai ke titik distribusi (di Kelurahan) dari Perum Bulog (distributor Raskin) harus dibayar segera, atau secara “*cash and carry*”. Artinya, ketika beras datang maka langsung dibayar. Dikarenakan kondisi keuangan dari pemerintah desa yang tidak menentu maka menyulitkan dalam hal pembayaran raskin di titik distribusi. Keadaan menunjukkan terkadang pihak kelurahan menggunakan dana talangan untuk menutup kekurangan pembayaran ke Perum Bulog.

Di Provinsi Jawa Tengah dalam sebuah FGD yang diadakan oleh Staf Ahli Menteri Sosial (SAM) Bidang Otonomi Daerah dan dihadiri pejabat teras Dinas Sosial setempat sepakat mengakui bahwa: *1) Ada sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa beras (raskin) yang dibagikan bagi warga masyarakat adalah “bantuan” dari pemerintah (Negara) untuk masyarakat, dengan kata lain, semua warga masyarakat di wilayah tersebut memiliki hak yang sama untuk mendapatkannya, sehingga lahir istilah “bagito” atau “bagi roto”, artinya beras yang ada (raskin) dibagi rata kepada seluruh warga masyarakat. 2). ada sebagian masyarakat yang “mengaku dirinya miskin”, hal demikian dilakukan untuk mendapatkan akses pemanfaatan bantuan raskin.*

Temuan lapangan menunjukkan hal menarik. Di NTB tekanan serupa riil adanya. Masyarakat menekan Kades dan Tim Pelaksana. Masyarakat mengatakan: “kami juga rakyat Indonesia, Presiden kita sama, Gubernur kita sama, Bupati kita sama. Kenapa kami tidak dapat raskin?”. Kepala Biro Ekonomi pada Setda NTB mengatakan: “Kepala Desa mengatakan - dalam sebuah pertemuan sosialisasi raskin - kepada Sekretaris Daerah



dari seorang Ketua RW setempat. *"Iya, saya paham siapa-siapa yang seharusnya mendapat bantuan Raskin, yaitu orang miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup akan tetapi warga di sini semua minta jatah beras, jadi ya dibagi rata saja"*. Informan lain, bu Suk mengatakan: *"Walaupun itu jatahnya orang miskin, tetapi daripada ribut-ribut ada yang iri ya baiklah dibagi rata"*.

Kemudian, Dewi Nurul Aisyah, Drs. Herbasuki Nurcahyanto, MT. Drs. R. Slamet Santoso, M. (2013) masyarakat Kelurahan Rowosari yang tidak termasuk dalam data RTS merasa berhak mendapatkan raskin juga, sehingga yang menjadi tujuan dari program raskin tidak bisa tercapai sepenuhnya. Ketepatan target belum berhasil dilaksanakan di Kelurahan Rowosari. Tekanan bernada ancaman diungkapkan oleh Christian Mananoma (2013) dalam penelitiannya di Desa Tola Kecamatan Tabukan Utara, Kabupaten Kepulauan Singihe mengungkapkan data resmi RTS-PM adalah sebanyak 50 RTS-PM, namun melalui Musdes disepakati tambahan penerima raskin sebanyak 66 rumah tangga. Dalam analisisnya Christian mengungkapkan 4 faktor yang mempengaruhi hal tersebut. Salah satunya adalah merasa terbebani secara moral ketika masih ada rumah tangga miskin yang layak untuk menerima bantuan. Kemudian, Jamhari (2012) mengungkapkan: *Tipe kesalahan kedua dapat terjadi karena hubungan keluarga, saudara, kerabat, teman sehingga dikenal istilah "bagilur" (raskin dibagikan kepada rumah tangga yang masih termasuk famili). Di samping itu tipe kesalahan kedua juga dapat terjadi karena kekhawatiran pelaksana raskin di tingkat bawah terhadap tidak berjalannya kegiatan-kegiatan sosial di masyarakat seandainya raskin diberikan hanya kepada rumah tangga miskin misalnya rumah tangga yang tidak menerima raskin tidak mau gotong royong tidak mau siskamling dll sehingga menyebabkan raskin dibagi rata atau dikenal dengan bagito.*

mencegah kecemburuan sosial, atau untuk mencegah konflik antar kelompok. Situasi demikianlah yang akhirnya mengakibatkan pelaksana lapangan memutuskan bagi rata atau popular disebut “bagito”.

Adanya tekanan dari pihak lain agar raskin diberikan kepada rumah tangga yang tidak terdaftar diungkapkan oleh 7 dari 11 penelitian yang dijadikan bahan analisis tulisan ini. Pertimbangan yang paling banyak dijadikan alasan adalah untuk mencegah kecemburuan/iri. Sekurangnya ada 4 orang peneliti menyebut kecemburuan sosial secara harafiah. M. Dian Septian, T. Saiful Bahri dan T. Makmur (2013) yang melakukan penelitian di Kecamatan Trienggadeng Kabupaten Pidie, Nangroe Aceh darusallam (NAD) mengungkapkan RASKIN dibagikan kepada hampir seluruh kepala keluarga setempat agar tidak terjadi kecemburuan sosial, kecuali kepada keluarga yang bermata pencaharian sebagai Pegawai Negri.

Kemudian, Afif Reffyandi (2012) mengatakan berbagai alasan muncul untuk mengesahkan kebijakan membagi raskin kepada rumah tangga tidak terdaftar, salah satunya adalah agar tidak terjadi konflik dan menghindari kecemburuan sosial dari rumah tangga yang tidak terdaftar. Astrid yang melakukan penelitian di Semarang mengatakan: *Pada kenyataannya selama ini implementasi kebijakan RASKIN di Kelurahan Barusari Semarang belum berjalan dengan baik dikarenakan masih banyak penyimpangan kebijakan, antara lain pembagian RASKIN tidak tepat sasaran, keterlambatan. Kondisi ekonomi masyarakat Kelurahan Barusari Semarang benar-benar tidak mampu tetapi masyarakat mampu juga tetap mendapatkan RASKIN karena terjadi kecemburuan sosial/iri.*

Sejumlah peneliti lain tidak menyebut alasan kecemburuan secara tegas namun tersirat di dalamnya. Mariyam Musawa dalam tesisnya mengutip ungkapan informan ibu Sur, isteri

penduduk tidak di tembok, sehingga jika hal ini yang menjadi kriteria maka masyarakat Medono yang seharusnya termasuk kedalam masyarakat miskin, tidak akan tercantum dalam daftar kemiskinan, sehingga tidak akan mendapatkan bantuan dari pemerintah jika ada program bantuan. Masyarakat Medono melakukan arisan, baik bersama kerabat maupun masyarakat lingkungan untuk membangun rumah, sehingga bila dilihat dari fisik rumahnya kelihatan sebagai orang yang mampu secara ekonomi.

Data dan informasi temuan dari data skunder maupun studi lapangan seperti diuraikan di atas menunjukkan bahwa tidak adanya kriteria RTS-PM Program Raskin menjadi salah satu faktor yang turut mendorong terjadinya kesalahan dalam penetapan sasaran.

4. Adanya tekanan dari komponen masyarakat.

Tekanan pihak lain yang dimaksud adalah desakan atau permintaan kelompok tertentu di masyarakat agar dirinya atau rumah tangga yang tidak terdaftar dalam BDT juga diberi akses atas raskin. Berbagai penelitian di wilayah berbeda mengungkapkan hal tersebut. Studi data skunder menemukan tiga alasan umum yang dikemukakan: a) bahwa raskin adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat. Oleh sebab itu semua warga memiliki hak yang sama untuk memperolehnya; b) mereka mengaku miskin sehingga berhak memperoleh raskin; c) di sejumlah daerah, kelompok masyarakat menekan dengan “mengancam” tidak akan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan desa/kelurahan setempat apabila tidak diberi akses (jatah) memperoleh raskin.

Pihak pelaksana di desa/kelurahan atau di tingkat pemerintahan lebih rendah seperti dusun / RW atau RT cenderung memenuhi permintaan atau tekanan masyarakat seperti itu. Pertimbangan yang dikemukakan adalah untuk

Di Jawa Tengah, kriteria RTS-PM juga dipersoalkan. Mereka mempertanyakan kriteria Rumah Tangga Miskin. Dalam pelaksanaan FGD dengan pelaksana Raskin dan dengan para tokoh masyarakat, mempertanyakan kriteria rumah tangga miskin, karena menurut peserta FGD dalam pelaksanaan program bantuan kepada masyarakat, bukan saja Raskin, sering terjadi rumah tangga sasaran tidak tepat sasaran, rumah tangga yang dianggap mampu secara ekonomi tapi mendapatkan bantuan/raskin. TKS sebagai peserta FGD mengatakan bahwa, pendataan yang dilakukan oleh BPS sering tidak tepat atau tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Kerjasama pendataan yang dilakukan BPS hendaknya dengan lembaga/orang-orang setempat. Peserta FGD menghendaki, pendataan oleh BPS harus melibatkan masyarakat, paling tidak petugas Kelurahan mendampingi atau melaksanakan pendataan bersama dengan petugas BPS. Lurah Medono juga mengatakan bahwa setiap ada pendataan, tidak melibatkan petugas dari Kelurahan sehingga sering terjadi data-data yang diinput oleh petugas BPS tidak valid. Hal senada diungkapkan oleh Bagian Sosial, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, setiap ada pendataan penduduk oleh BPS, wajib hukumnya melibatkan petugas yang paling dekat dengan masyarakat yang memahami kondisi masyarakat setempat. Apalagi kalau dilaksanakan pendataan penduduk yang terkait dengan kesejahteraan sosial, maka pihak BPS harus berkoordinasi dengan bagian sosial.

Kemudian dari hasil FGD juga diungkapkan bahwa kriteria kemiskinan di setiap daerah tidak bisa disamakan, karena kriteria yang dipakai oleh BPS sepertinya tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di daerah Medono. Seperti kondisi rumah yang dimiliki rumah tangga, masyarakat Medono pada umumnya memiliki rumah yang sudah di tembok (batubata), sementara BPS menerapkan salah satu kriteria kemiskinan adalah rumah

yang dijadikan rujukan penelitian ini. Pertama, Riski Putri Amalia yang melakukan penelitian di Kecamatan Kota Kabupaten Kudus, Jawa Tengah mengungkapkan bahwa masih banyak rumah tangga miskin tidak memperoleh raskin dan pada sisi lain sejumlah rumah tangga mampu justru menerima raskin. Menurut Riski, hal ini menunjukkan masih belum jelas dan keterbukaan yang kurang dalam menentukan kategori miskin. Masih terjadi kesalahpahaman persepsi mengenai kemiskinan sehingga banyak masyarakat mengaku miskin agar mendapat bantuan. Kedua, Astrid Astrida Dwi Kusumawardhani (2008) yang melakukan penelitian di Kelurahan Barusari Kota Semarang mengatakan: Distribusi atau pembagian beras kepada masyarakat kelurahan Barusari tidak berdasarkan kriteria masyarakat miskin. Hal tersebut dia kemukakan setelah melihat bahwa Kondisi ekonomi masyarakat Kelurahan Barusari Semarang benar-benar tidak mampu tetapi masyarakat mampu juga tetap mendapatkan raskin karena terjadi kecemburuan sosial/iri.

Kendala kriteria juga diungkap Hastuti (2012), peneliti SMERU, ketika melakukan kajian cepat pelaksanaan PPLS 2011. Dikatakan: *Proses penambahan rumah tangga pada daftar awal cenderung subjektif karena tidak ada kriteria yang jelas tentang rumah tangga menengah ke bawah dan terdapat kesalahan persepsi tentang konsep kuota dan cakupan PPLS 2011. Akibatnya terdapat kecenderungan hanya rumah tangga miskin dan sangat miskin yang ditambahkan pada daftar.*

Temuan studi lapangan di NTB menunjukkan hal yang sama. Kepala Desa dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa Banyumulek mengungkapkan hal senada dalam beberapa kesempatan. Kepala Desa Banyumulek mengatakan “kriterianya tidak jelas pak, jadi kami tidak bisa menjelaskan apa sesungguhnya yang menjadi ukuran untuk menjadi peserta dan tidak menjadi peserta”.

tahun 2012 dan tahun 2013, TNP2K mengidentifikasi masing-masing sekitar 17,5 juta dan 15,5 juta rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari Basis Data Terpadu. Dengan demikian mereka yang didata pada PPLS 2011 tidak serta merta menjadi RTS-PM. Persoalannya adalah *cut off point* antara rumah tangga yang masuk dalam 17,5 juta (tahun 2012) dan 15,5 juta (tahun 2013) di mana. Jawaban seharusnya adalah berupa sejumlah kriteria yang mampu memilah kedua kelompok. Kelompok elijibel dan tidak elijibel.

Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh Unit Penetapan Sasaran Penanggulangan Kemiskinan (UPSPK) pada Sekretariat Tim Nasional Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Sekretariat Wakil Presiden RI dalam paparan tentang Sistem Penetapan Sasaran Nasional untuk Program Perlindungan Sosial. Dikemukakan bahwa Kriteria kepesertaan untuk suatu Program Perlindungan Sosial ditetapkan oleh Menteri terkait. Intinya adalah bahwa BDT hanya merupakan data umum yang berfungsi sebagai basis awal, kemudian masing-masing kementerian teknis atau penyelenggara program merumuskan kriteria kelompok sasaran program yang diselenggarakan. Kriteria tersebut kemudian diterapkan kepada BDT, untuk memisahkan atau menyortir mana rumah tangga yang masuk kategori sasaran dan mana rumah tangga yang bukan masuk sasaran.

Sampai sejauh ini Tim Koordinasi Pelaksana Raskin Pusat belum merumuskan kriteria dimaksud. Faktor inilah dipandang sebagai salah satu yang menimbulkan kesalahan dalam penetapan sasaran. Artinya, apabila kriteria rumah tangga sasaran dirumuskan dengan jelas dan dilaksanakan dengan konsisten maka kesalahan penetapan sasaran diyakini dapat direduksi.

Kajian data skunder menunjukkan bahwa kendala kriteria secara implisit diungkapkan oleh dua dari 11 karya tulis ilmiah

*dan dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai dasar penetapan RTS-PM dan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah.*

Kriteria yang terkandung dalam kalimat ini lebih cenderung menekankan aspek prosedural, tidak menyebut dengan tegas kriteria substantif dan spesifik sasaran program. Sasaran sebuah program semestinya jelas kriterianya. Sebagai contoh: kriteria penerima manfaat PKH adalah Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang memiliki: anak balita; Anak usia 5 - 7 tahun yang belum masuk pendidikan SD; Anak usia pendidikan SD s/d SLTP; Anak usia 15 - 18 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan dasar; Ibu hamil / nifas; dan Menandatangani persetujuan. Pada program Raskin tidak ditemukan kriteria yang tegas seperti pada PKH.

Dalam kebijakan seperti tercantum dalam Pedum Raskin 2013, seperti dikutip di atas, tidak jelas dan kurang tegas kriteria rumah tangga (siapa) yang berhak dan rumah tangga (siapa) yang tidak berhak. Kriteria yang dimunculkan hanya bersifat prosedural semata, yaitu: RTS yang terdaftar dalam BDT dan seterusnya. Persoalannya adalah siapa yang terdaftar dalam BDT. Menurut Informasi yang bersumber dari TNP2K, BDT berisikan sekitar 25 juta rumah tangga dengan kondisi sosial ekonomi terendah dirinci menurut nama dan alamat. Sumber utama Basis Data Terpadu adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2011 (PPLS 2011) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan diserahkan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Kemudian, semua rumah tangga yang masuk dalam Basis Data Terpadu diperingkat berdasarkan status kesejahteraannya dengan menggunakan metode indeks kesejahteraan yang obyektif dan spesifik untuk setiap kabupaten/kota. Sesuai dengan pagu nasional Raskin yang telah ditetapkan untuk

Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak pada Sekretariat Wakil Presiden RI. (lihat Box: Mekanisme Pemutahiran Penerima KPS). Hal ini sekaligus berarti bahwa sebelum pelaksanaan sosialisasi dan implementasi program-program kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak tahun 2013 sama sekali belum ada pedoman pelaksanaan Musdes/Muskel. Tidak adanya pedoman pelaksanaan musdes/muskel diperkirakan merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan terjadinya salah sasaran.

- 2) Pedoman yang disusun oleh Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak pada Sekretariat Wakil Presiden RI ini pun dinilai belum cukup memadai. Kelemahan pokok Pedoman Musdes/Muskel ini adalah masih bersifat sangat umum, belum cukup memberi tuntunan teknis yang mengantarkan peserta sampai pada kesempatan rumah tangga mana yang paling berhak menjadi rumah tangga pengganti sesuai jumlah rumah tangga yang harus/perlu diganti. Kelemahan lain adalah pedoman tidak menutup peluang peserta tertentu untuk memaksakan memasukkan orang tertentu, seperti tetangga atau saudara menjadi rumah tangga pengganti. Atau menetapkan agar raskin dibagi rata. Oleh karena kelemahan pedoman ini maka Musdes/Musdes yang diharapkan menjadi filter RTS-PM sehingga menjadi tepat sasaran pada akhirnya harus diakui belum berfungsi efektif.
3. Kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi.

Dalam Pedoman Umum Raskin tahun 2013 poin 4.1.1 dinyatakan bahwa: *Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapat Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari PPLS 2011 BPS*



orang yang menginginkan. Hal ini tampak sejalan dengan apa yang diungkap oleh peneliti SMERU, (Hatuti, 2008) musdes tidak dilakukan di semua desa/kelurahan. Kalau pun dilakukan musdes, pelaksanaannya belum optimal karena kurang melibatkan masyarakat dan umumnya tidak bertujuan untuk mempertajam sasaran.

Hasil studi lapangan menunjukkan bahwa ada dua tipe Musdes/Muskel. Tipe pertama Musdes/Muskel yang tidak efektif, sama seperti temuan penelitian sebelumnya. Tipe kedua Musdes/Muskel yang efektif, yang berhasil melaksanakan tugas dan fungsi seperti digariskan dalam Pedoman Umum Raskin.

Muskel di Jawa Tengah termasuk tipe yang berhasil (efektif). Muskel di Jawa Tengah berhasil memutuskan (melakukan) pergantian RTS-PM seperti ditetapkan dalam Pedoman Umum.

Sementara itu Musdes di NTB termasuk pada tipe yang tidak efektif. Musdes di NTB memutuskan: 1) Raskin dibagi rata kepada semua keluarga penduduk desa setempat, sehingga masing-masing rumah tangga memperoleh 5,5 kg per bulan; 2) Untuk mendapat raskin setiap rumah tangga membayar Rp.12.500, dengan rincian Rp.11.000 untuk harga raskin; Rp.1.000 untuk sumbangan pembangunan rumah ibadah; Rp.500 untuk "Pak RT" (alasan : biaya transportasi dari rumah Kepala Dusun sampai rumah Ketua RT).

Musdes/muskel belum dilaksanakan sesuai harapan diperkirakan terjadi karena:

- 1) Belum ada petunjuk teknis. Menurut penelusuran, hingga sejauh ini belum ditemukan pedoman khusus atau petunjuk teknis pelaksanaan musdes/muskel. selain yang dimuat pada Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak tahun 2013 yang disusun oleh

Mariyam menunjuk contoh di wilayah RW 02 Kelurahan Gajah Mungkur, warga yang mendapat Raskin sebanyak 200 KK, padahal jatah Raskin hanya 74 sak @ 15 kg, Dengan musyawarah warga semua warga dapat 5 kg tiap KK (rumah tangga). Kemudian di RW 04 dimana - menurut dia - sebanyak 40 persen warganya miskin, yang seharusnya menerima Raskin tidak dapat kartu, padahal memperoleh BLT, yang menunjukkan warga kurang mampu. Namun dalam musyawarah diputuskan “agar tidak timbul konflik, maka dibagi merata tapi untuk warga yang tidak dapat kartu dapat Raskinnya tidak tiap bulan, untuk warga yang dapat kartu memperoleh setiap bulan”.

Ketiga, penelitian Christian Mananoma di Desa Tola Kecamatan Tabukan Utara, Kabupaten Kepulauan Singihe, Sulawesi Utara, mengungkapkan bahwa data resmi RTS-PM setempat adalah sebanyak 50 RTS-PM, namun melalui Musdes disepakati tambahan penerima raskin sebanyak 66 rumah tangga. Menurut penilaian Christian seluruh rumah tangga penerima tambahan (hasil Musdes) tersebut cocok untuk menjadi penerima RASKIN ini. Menurut Christian pembagian raskin kepada rumah tangga yang tidak terdaftar merupakan tindakan penyelewengan, yang seharusnya tidak boleh dilakukan.

Berdasarkan analisis tiga penelitian di atas tampak bahwa forum musyawarah yang diharapkan dapat “meluruskan” jalannya distribusi raskin ternyata belum dapat menjalankan fungsinya. Menurut ketentuan dalam Pedoman Umum, musyawarah desa/kelurahan hanya dapat mengganti rumah tangga yang sudah tidak memenuhi syarat, seperti pindah atau sudah “kaya” dengan rumah tangga yang dinilai layak. Musdes/musdel tidak dapat menambah kuota, namun dalam prakteknya seperti pada tiga kasus di atas cenderung hanya formalitas, mengesahkan pembagian raskin kepada semua

Pusat, Gubernur, dan Bupati/Walikota, maka dimungkinkan untuk dilakukan validasi dan pemutahiran daftar RTS-PM melalui Musdes/Muskel dan atau Muscam, namun mekanisme ini tampaknya belum efektif. Berdasarkan analisis data skunder tampak bahwa Musdes/Muskel cenderung melampaui kewenangannya, membagi raskin kepada lebih banyak rumah tangga atau bahkan membagi rata kepada semua rumah tangga menginginkannya. Fenomena demikian diungkap oleh hampir seluruh penelitian yang dijadikan rujukan seperti tersebut di atas. Contohnya: Penelitian Afif Reffyandi (2012) di Pontianak Kalimantan Barat, mengungkapkan kurang atau tidak tepatnya sasaran karena tidak seluruh keluarga miskin menerima beras raskin dan pada pihak lain banyak keluarga tidak miskin menerima raskin. Menurut analisis Afif hal ini dikarenakan pelaksanaan musyawarah kurang melibatkan masyarakat. Dia mengatakan musyawarah yang dilakukan hanya formalitas untuk membenarkan pembagian raskin secara merata, termasuk kepada penerima raskin dari keluarga tidak miskin. Dia mengungkapkan berbagai alasan yang dikemukakan oleh pelaksana Raskin setempat, salah satunya adalah agar tidak terjadi konflik dan menghindari kecemburuan sosial dari rumah tangga yang tidak terdaftar.

Kemudian, Penelitian Mariyam Musawa (2009) di Kelurahan Gajah Mungkur, Kecamatan Gajahmungkur Kota Semarang mengatakan: *“dapat disimpulkan bahwa sebenarnya masyarakat paham siapa sasaran Raskin (RTS) akan tetapi karena kondisi masyarakat, maka para pelaksana berdasarkan kesepakatan warga mengambil kebijakan untuk membagi rata jatah Raskin pada semua warga. Pembagian jatah raskin secara merata ini sebetulnya sudah memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin.*

gerabah yang sering dipanggil sebagai tutor pengrajin ke daerah lain; kondisi rumah mereka memang biasa, ukuran berkisar 4,5 meter x 5 meter. Catatan: memiliki lahan di wilayah setempat merupakan simbol kekayaan, dari 2500 KK setempat hanya sebagian kecil (305 KK atau k/l 15 persen) yang memiliki lahan.

Di Jawa Tengah TKS sebagai peserta FGD mengatakan bahwa rumah tangga yang dianggap mampu secara ekonomi malah terdaftar dalam BDT sehingga mendapatkan bantuan/raskin. Warga dan pejabat setempat mengatakan kriteria yang digunakan BPS yang berlaku secara nasional dalam pendataan tidak melibatkan pemerintah daerah setempat sebagai sumber, sehingga kurang akuratnya BDT. Lurah Medono mengatakan bahwa setiap ada pendataan, tidak melibatkan petugas dari Kelurahan sehingga sering terjadi data-data yang dihimpun oleh petugas BPS tidak valid. Oleh karena itu Peserta FGD menghendaki, pendataan oleh BPS harus melibatkan masyarakat, paling tidak petugas Kelurahan mendampingi atau melaksanakan pendataan bersama dengan petugas BPS. Catatan: dalam pelaksanaan Raskin di Medono, RTS-PM relatif tepat karena mekanisme pemutakhiran data melalui Muskel dapat dilakukan dengan efektif.

2. Mekanisme pemutakhiran data belum berfungsi, termasuk Musyarah desa/Musyawah Kelurahan. Salah satu kendala adalah belum adanya petunjuk teknis.

Sesungguhnya Program Raskin memiliki mekanisme untuk memperbaiki data penerima raskin (RTS-PM) yaitu melalui Musdes/Muskel. Dalam Pedoman Umum Raskin (2012,2013,2014) pada bagian pemutakhiran data dikatakan: dalam rangka mengakomodasi adanya perubahan karakteristik RTS-PM setelah penetapan Pagu Raskin oleh Tim Koordinasi

- e. Kelemahan BDT juga diakui Utin Kiswanti (2013), pejabat di lingkungan Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat, Bappenas. Dalam paparannya yang disampaikan dalam Evaluasi Pelaksanaan Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) tahun 2013, yang diselenggarakan Kementerian Sosial RI di Tangerang, 27 November 2013, dia mengungkapkan 7 permasalahan/kendala program raskin, salah satunya adalah “*Data by name by address* RTS hasil pendataan TNP2K tidak sesuai/akurat dengan data yang ada di lapangan”

Melalui kutipan di atas hendak disampaikan bahwa BDT yang bersumber dari PPLS 2011 bukan sesuatu yang sempurna. BDT yang dijadikan landasan penetapan sasaran seluruh program-program perlindungan sosial, termasuk program raskin, harus diakui masih memiliki kelemahan yang perlu disempurnakan lagi.

Studi lapangan baik di Nusa Tenggara Barat maupun di Jawa Tengah juga menunjukkan hal yang senada, bahwa BDT belum akurat.

Di NTB baik Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa Banyumulek maupun tokoh masyarakat setempat mengungkapkan bahwa data penerima raskin tidak akurat. Sebagai contoh: di Dusun Banyumulek Timur ditunjuk sebanyak 10 RTS-PM yang tergolong mampu namun terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Menurut Ketua Tim Pelaksanaan Distribusi Raskin adalah juga warga dusun setempat - secara kasat mata ciri-ciri 10 ruta tersebut tidak mencerminkan mereka sebagai ruta miskin. Tokoh tersebut mengatakan bahwa ruta tersebut: memiliki lahan sawah; pengusaha (pedagang gabah); mampu menyekolahkan anak hingga SMA; memiliki anak yang bekerja sebagai TKI; diantara mereka ada juga pengrajin

pemantauan, beberapa pencacah PPLS 2011 melakukan sejumlah pelanggaran mekanisme, yaitu:

- 1) Pencacah tidak mendatangi/mewawancarai semua rumah tangga. Pengisian kuesioner hanya berdasarkan pengetahuan pencacah dan informasi dari ketua RT (Hastuti mengungkapkan dalam catatan kaki bahwa seorang pencacah mengakui bahwa dia hanya mewawancarai sekitar 10 rumah tangga dari seharusnya 200 lebih rumah tangga yang didata;
- 2) Pencacah hanya mendatangi RT untuk minta data dan berkeliling melihat kondisi rumah rumah tangga yang didata;
- 3) Pencacah hanya mendatangi rumah tangga untuk meminta fotocopy KTP dan KK rumah tangga;
- 4) Rumah tangga yang akan didata tetapi saat dikunjungi tidak berada di rumah tidak dikunjungi ulang;
- 5) Pencacah tidak menanyakan semua pertanyaan dalam kuesioner kepada rumah tangga yang didata;
- 6) Pencacah tidak memasukkan rumah tangga yang kurang mampu karena alasan pribadi seperti rumah tangga agak sombong dan suka pamer;
- 7) Pencacah menentukan rumah tangga yang akan didata atas konsultasi dengan ketua RT;
- 8) Pencacah menentukan rumah tangga yang akan didata atas konsultasi hanya berdasar informasi dari individu rumah tangga yang didata lebih awal tanpa konfirmasi kepada pihak mana pun.

Dalam catatan kaki dikemukakan bahwa hampir semua pelanggaran mekanisme pencacahan ini juga ditemukan pada (terungkap melalui) Studi SMERU yang lain yaitu tentang Kajian cepat terhadap pendataan PPLS 2011.

daftar awal cenderung subjektif karena tidak ada kriteria yang jelas tentang rumah tangga menengah ke bawah dan terdapat kesalahan persepsi tentang konsep kuota dan cakupan PPLS 2011. Akibatnya terdapat kecenderungan hanya rumah tangga miskin dan sangat miskin yang ditambahkan pada daftar. Rumah tangga pada daftar akhir atau yang akan dicacah umumnya dianggap tepat oleh masyarakat dan mencakup kelompok menengah ke bawah, namun hampir di semua wilayah sampel terdapat kekurangcakupan (*exclusion error*). Hal ini terjadi karena PCL tidak selalu tepat dan cenderung subjektif dalam melakukan pencoretan dan penambahan rumah tangga. PCL juga terpengaruh oleh anggapan bahwa rumah tangga terdaftar tidak boleh lebih dari cakupan di tingkat nasional (40 persen), dan bahwa pendataan akan diikuti oleh bantuan sehingga hanya mencakup rumah tangga miskin. (Ringkas Eksekutif:ix)

- d. Hasil pemantauan cepat terhadap pelaksanaan Bantuan Langsung Sosial Masyarakat (BLSM) tahun 2013 yang juga dilakukan oleh Hastuti dan kawan-kawan (Tim SMERU). Mereka menemukan bahwa terjadi *exclusion error* yang sangat tinggi, yaitu sebesar 26 sampai 81 persen. Artinya sebanyak 26 sampai 81 persen rumah tangga miskin yang seharusnya menerima BLSM pada prakteknya tidak menerima. Perlu dicatat bahwa penetapan sasaran BLSM 2013 - seperti halnya Raskin - dilakukan dengan menggunakan BDT. Menurut analisis Hastuti dkk tingginya *exclusion error* bukan karena rendahnya *cut off point*. Alasannya *cut off point* sudah cukup tinggi, yaitu lebih dari dua kali lipat angka kemiskinan nasional saat itu, yaitu 11,37 persen. Hastuti menduga kekurang-tepatan rumah tangga sasaran BLSM disebabkan oleh kualitas pelaksanaan PPLS 2011 yang kurang baik. Menurut narasumber di lokasi

oleh petugas BPS. Kesalahan tersebut menurut dia dapat terjadi karena - ketika diamati - di lokasi penelitian ternyata antara wilayah Desa Tola dengan desa tetangga yang merupakan tempat tinggal kedua rumah tangga tersebut hanya dibatasi oleh pagar bambu saja. Namun sekali lagi hal ini mencerminkan bahwa BDT bukan tanpa kelemahan.

- c. Kelemahan pelaksanaan PPLS 2011 seperti di ungkapkan oleh Hastuti (2012), seorang peneliti SMERU, yang melakukan kajian cepat terhadap pelaksanaan PPLS 2011. Dia mengungkapkan kelebihan dan sejumlah kelemahan pelaksanaan PPLS 2011 yang bersumber dari metodologi yang digunakan. Dia mengatakan, mekanisme penetapan rumah tangga sasaran yang sudah didesain dari awal untuk menambah daftar rumah tangga yang akan dicacah (dalam pelaksanaannya) tidak selalu sesuai dengan ketentuan. Beberapa penyimpangan yang ditemukan Hastuti dkk adalah:
- 1) Konfirmasi tentang keberadaan rumah tangga dengan ketua SLS terkadang disertai konsultasi tentang kondisi sosial ekonomi rumah tangga terdaftar dan rumah tangga belum terdaftar;
  - 2) Terdapat upaya intervensi dari aparat desa/kelurahan dan ketua SLS terhadap rumah tangga yang akan dicacah;
  - 3) Mekanisme pelaksanaan konsultasi dengan tiga rumah tangga miskin sesuai aturan untuk menjangkau rumah tangga miskin yang belum terdaftar umumnya tidak dilakukan sesuai aturan.

Secara umum - kata Hastuti - mekanisme penyisiran oleh PCL yang dilakukan melalui kombinasi antara pengamatan lapangan dan bertanya kepada rumah tangga yang dicacah merupakan sarana utama untuk mengidentifikasi rumah tangga tambahan. Proses penambahan rumah tangga pada



(2013) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah mengatakan: *ketepatan target belum berhasil dilaksanakan di Kelurahan Rowosari*. Penulis memberi saran agar pemerintah membuat kartu peserta raskin. Dengan adanya kartu peserta raskin, masyarakat yang tidak memiliki kartu tidak diperbolehkan membeli beras raskin.

Mariyam Musawa (2009) yang melakukan penelitian di kecamatan berbeda di kota yang sama mengatakan: *"Pembagian jatah raskin secara merata ini sebetulnya sudah memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin"*. Dia menunjuk contoh di RW 04 dimana - menurut dia - sebanyak 40 persen warganya miskin, yang seharusnya menerima Raskin namun ternyata tidak dapat kartu. Mariyam berargumen, *"padahal (mereka) memperoleh BLT"*. Bagi Maryam, warga yang memperoleh BLT berarti menunjukkan warga tersebut adalah kurang mampu.

Penelitian Christian Mananoma (2013) di Desa Tola Kecamatan Tabukan Utara, Kabupaten Kepulauan Singihe mengungkapkan data resmi RTS-PM adalah sebanyak 50 RTS-PM, namun melalui Musdes disepakati tambahan penerima raskin sebanyak 66 rumah tangga. Menurut penilaian Christian seluruh rumah tangga penerima tambahan (hasil Musdes) tersebut cocok untuk menjadi penerima RASKIN. Hal ini berarti terjadi *exclusion error* pada pendataan sebelumnya, PPLS 2011. Pada bagian lain tulisannya dia mengatakan, namun ada dua rumah tangga yang bukan penduduk desa setempat yang namanya masuk dalam daftar penerima raskin untuk Desa Tola. Menurut dia hal tersebut disebabkan karena kesalahan pencatatan pada saat pelaksanaan pendataan berlangsung yang dilakukan

permasalahan yang muncul; Ketiga, Secara nasional alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk mengcover seluruh ruta miskin dan rentan dan untuk memenuhi kebutuhan minimal. Dibawah ini adalah diuraikan selengkapnya:

**Kendala Pertama, kesalahan penetapan sasaran program.**

Kesalahan penetapan sasaran program terjadi karena lima factor (Anwar Sitepu, 2014), yaitu: (1) Basis Data Terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat; (2) Mekanisme pemutahiran data belum berfungsi, termasuk Musyarah desa/Musyawaharah Kelurahan. Salah satu kendala adalah belum adanya petunjuk teknis; (3) Kriteria rumah tangga sasaran kurang menggambarkan substansi; (4) Adanya tekanan dari komponen masyarakat; (5) Kemampuan atau daya beli rumah tangga sasaran yang rendah;

1. Basis Data Terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat. Berdasarkan studi data skunder, kurang akuratnya BDT dibuktikan oleh:
  - a. Maraknya keluhan dari lapangan seperti diungkap oleh media massa, salah satunya dari Kota Pakan Baru. Di Kota Pakan Baru, Riau, diberitakan terjadi polemik sehingga Walikota memerintahkan pihak kecamatan untuk mendata ulang masyarakat miskin penerima raskin dan jamkesda. Pasalnya, hampir seluruh kecamatan hingga kelurahan menghadapi kendala dalam menyalurkan Raskin. Karena data baru yang dikeluarkan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) bagi raskin tidak tepat sasaran.
  - b. Dari sebelas penelitian yang dilakukan pihak lain yang dijadikan rujukan studi data sekunder seperti diuraikan pada pendahuluan mengungkapkan bahwa terjadi kesalahan dalam penetapan sasaran, baik *exclusion error* maupun *inclusion error*. Penelitian Dewi Nurul Aisyah, Drs. Herbasuki Nurcahyanto, MT. Drs. R. Slamet Santoso, M.

Mereka menantikan saat raskin didistribusikan. Peserta FGD di NTB mengatakan bahwa jika bertemu dengan ibu dari lain desa mereka saling bertanya apakah raskin di desanya sudah turun. "Perempuan di sini kalau ketemu dengan ibu-ibu dari lain desa, saling bertanya apakah raskin di desanya sudah turun atau belum". Ungkapan demikian mencerminkan betapa kaum perempuan sangat terbantu dengan adanya raskin sehingga selalu menantikan saat-saat didistribusi tiba.

Pada tingkat makro Raskin hanya meng-cover 15,5 juta RTS-PM meliputi sekitar 65,6 juta jiwa, sementara pada sisi lain jumlah ruta yang termasuk dalam kategori miskin dan rentan mencakup populasi jauh lebih besar, 24,7 juta ruta atau meliputi 86,4 juta jiwa atau 40% dari total penduduk. Hal ini berarti terdapat kelompok penduduk rentan, yang memerlukan perlindungan sosial, belum ter-cover. Mereka menanggung resiko dari tidak terpenuhinya kebutuhan pangan. Resiko yang ditanggung misalnya adalah pertumbuhan di bawah standar, berat badan tidak naik atau berat badan di bawah garis merah bagi anak balita.

### **C. Kendala Program Raskin**

Berdasarkan hasil telaah atas data skunder dan fakta lapangan dapat diidentifikasi tiga kendala yang mengakibatkan fungsi perlindungan sosial Program Raskin belum optimal seperti diharapkan, yaitu: 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; Kedua, Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan

seperti 6 T. Idealnya, program raskin menjamin tidak ada ruta yang pemenuhan kebutuhan pangannya tidak terpenuhi. Sejauh ditemukan warga negara terindikasi kurang asupan maka dapat dikatakan bahwa program Raskin sebagai upaya perlindungan sosial nasional - khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan - belum berhasil. Perlindungan sosial sesuai konsepnya mencegah orang atau rumah tangga menanggung resiko.

Mencermati situasi lapangan kiranya fungsi perlindungan sosial raskin relatif sangat minim. Raskin yang diterima masing-masing ruta bervariasi mulai dari, 3,5 kg sampai 15 kg. Raskin sebanyak itu jauh di bawah kebutuhan. Temuan lapangan menunjukkan raskin memenuhi kebutuhan ruta sebesar 7,3 % sampai 13,1% jika dihitung sesuai standar kebutuhan 9,5% per orang per bulan. Angka-angka ini menunjukkan betapa fungsi perlindungan sosial raskin masih begitu rendah, kurang signifikan dibanding kebutuhan. Oleh sebab itu sulit diharapkan Program Raskin dengan kondisi seperti sekarang memberi kontribusi optimal untuk tujuan pemenuhan kebutuhan pokok pangan anggota RTS-PM.

Sisi lain berdasarkan nilai rupiah raskin sebanyak itu hanya meringankan beban keluarga sangat sedikit yaitu sebesar Rp.19.900 sampai Rp.102.000 per bulan. Subsidi sebesar ini kiranya kurang bermakna dalam upaya perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Maknanya akan semakin rendah lagi jika dihitung dengan harga tebus raskin yang riil dibayarkan seperti kasus NTB seharga Rp.12.500 untuk 5,5 kg.

Walau pun banyaknya raskin yang diterima jauh dari yang ditetapkan dan dengan harga lebih mahal, rumah tangga penerima raskin menyatakan bahwa raskin sangat bermanfaat bagi mereka. Raskin dirasakan membantu meringankan beban biaya pemenuhan kebutuhan pangan. Hal tersebut tercermin dari ungkapan mereka. Ada yang mengatakan : "walau pun sedikit tetapi dengan adanya raskin setidaknya meringankan kepala untuk dua atau tiga hari".

## **B. Fungsi Perlindungan Sosial Bagi RTS-PM**

Dalam UU RI Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, perlindungan sosial - dirumuskan sebagai - semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial (pasal 1). Hotbonar Sinaga, dalam kata pengantar terjemahan buku Vladimir Rys (2010) yang berjudul *Reinventing Social Security Worldwide: Back to Essentials*, mengatakan bahwa perlindungan sosial lazimnya dipahami sebagai intervensi terpadu oleh berbagai pihak untuk melindungi individu, keluarga atau komunitas dari berbagai resiko kehidupan sehari-hari yang mungkin terjadi, atau untuk mengatasi berbagai dampak guncangan bagi kelompok - kelompok rentan di masyarakat.

Berdasarkan telaah atas beberapa referensi dipahami bahwa substansi perlindungan sosial adalah upaya yang dilakukan oleh negara atau masyarakat dengan tujuan mengatasi atau menangani atau mencegah resiko 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 resiko yang belum atau mungkin terjadi maupun mengatasi resiko yang sudah terjadi.

Oleh sebab itu Program Raskin - sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pangan nasional - semestinya mampu mencegah atau melindungi seluruh penduduk dari resiko yang terjadi atau mungkin terjadi karena guncangan sosial maupun ekonomi. Artinya Program Raskin sebagai perlindungan sosial - bidang pangan - dapat dinyatakan berhasil jika tidak ada lagi penduduk yang mengalami kekurangan pangan, kelaparan, tidak cukup asupan, tidak ada balita bertumbuh di bawah garis merah, lahir dengan tinggi/panjang badan (TB) dan berat badan (BB) di bawah standar. Indikator bukan sebatas keberhasilan implementasi program,

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 mensosialisasikan 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.

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 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 dan Pemda kemungkinannya merasa bukan kewenangannya sehingga terjadi apa yang disebut dengan *diffution responsibility*, di mana satu dengan yang lain saling mengandalkan.

yang memiliki tuis yang fokus pada perlindungan sosial menjadi sesuatu yang kurang ideal. Tepat apa yang disampaikan Mensos dalam suratnya nomor 41/MS/B/11/2013 tanggal 15 Nopember 2013 kepada Menteri Keuangan, peran Kemsos hanya sebagai "penyalur dana / juru bayar" dan tidak berhubungan dengan substansi program secara langsung.

### **Evaluasi atas Susunan TIM Raskin**

Susunan Tim seperti tersebut kiranya tidak efektif, persoalan di lapangan tidak terselesaikan bahkan berlarut-larut, terkesan dibiarkan, seperti terjadi di NTB. Tindakan yang diambil tidak berhasil mengatasi persoalan.

Penerbitan KPS yang dilakukan pada pertengahan tahun 2013 dimaksud sebagai upaya penajaman sasaran penerima manfaat program yang dipandang sebagai faktor kunci keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. KPS merupakan penanda ruta miskin dan rentan untuk mengakses program-program perlindungan sosial yang tersedia, termasuk Program Raskin. KPS berlaku sejak 2013 sampai 2014 (Surat Asdep Urusan Kompensasi Sosial Kemenko Kesra Nomor B-701/KMK/DEP.II/V/2014 tanggal 9 Mei 2014 Kepada Ketua Tim Koordinasi raskin Kabupaten / Kota).

Dalam konteks Raskin, KPS dimaksudkan sebagai alat kendali, dimana Raskin hanya boleh diambil oleh ruta pemilik KPS. Akan tetapi kebijakan ini di lapangan tidak efektif. Raskin didistribusikan bukan hanya kepada pemilik KPS. Raskin dapat diakses oleh ruta tanpa KPS. KPS bahkan dipindah tangankan, seperti di temukan di NTB. Sementara itu, di Jawa Tengah, KPS diberikan atau dimiliki oleh ruta yang oleh masyarakat setempat tidak layak. Distribusi raskin memang dilakukan dengan menggunakan KPS akan tetapi setelah tiba di rumah, raskin didistribusikan kepada pihak lain.

Sosialisasi terakhir dilakukan pada bulan Mei dan Juni 2014. oleh Tikor Raskin Pusat bekerjasama dengan Sekretariat

dihadapi dalam implementasi program di lapangan, TKSK dengan kedudukan dan tugas seperti itu tidak akan membantu banyak.

Di daerah, seperti ditemui di dua lokasi penelitian, mulai dari tingkat provinsi maupun kabupaten, instansi sosial setempat juga menjadi anggota Tim Raskin akan tetapi juga tidak dapat berbuat banyak walaupun menyadari adanya banyak persoalan dalam implementasi raskin.

Di NTB, Kabid Pemberdayaan Sosial yang menjadi anggota Tikor Raskin Provinsi Bidang Pelaksanaan Distribusi, mengatakan: “kami hanya sekedar diundang ikut rapat, terus terima honor 300 ribu”. Demikian pun Kepala Dinas Sosial Kabupaten Lombok Barat tidak memiliki keterlibatan memadai dalam pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya, bahkan dia tidak banyak tahu (tidak memiliki informasi) memadai.

Hal yang sama dialami Seksi Sosial di Kantor Kecamatan. Kepala Seksi bahkan tidak mengerti apakah dia termasuk dalam Tim Koordinasi Raskin atau tidak. Dia mengatakan: “saya hanya memantau dari jauh saja”. Alasannya, kalau ada rapat-rapat Camat yang menghadiri. Di tingkat Desa Banyumulek, aparat desa yang bertugas mengurus raskin tidak mengerti apakah ada atau tidak SK Kepala Desa untuk pembentukan Tim Pelaksana Distribusi Raskin.

Di Jawa Tengah kondisinya serupa, peran Dinas Sosial Provinsi maupun Kabupaten nyaris tidak ada. Baik di NTB maupun di Jawa Tengah, pihak yang banyak berperan adalah Biro Perekonomian pada Sekretariat Pemerintah Daerah. Salah seorang aparat di Biro Perekonomian di Setda Provinsi Jawa Tengah mengatakan: “Mereka - maksudnya Dinas Sosial setempat - tidak tahu apa-apa”

Melalui uraian di atas hendak disampaikan bahwa pengelolaan Program Raskin hingga sejauh ini tampak lebih sekedar distribusi beras bersubsidi. Sementara sisi perlindungan sosial kurang mendapat perhatian. Kondisi demikian dilihat dari posisi Kemsos



selaku pihak yang ditugasi mengadakan dan menyalurkan barang (dalam hal ini beras). Dalam posisi seperti itu Kemsos harus bertanggungjawab atas kebenaran atau ketepatan pelaksanaan distribusi Raskin sementara Kemsos tidak diberi dukungan *safeguarding*. *Safeguarding* pasti dan jelas sangat diperlukan untuk mengendalikan implementasi program agar efektif mencapai sasaran. Lebih jauh, sesungguhnya untuk mengefektifkan Program Raskin sebagai perlindungan sosial, Kemsos memerlukan kewenangan lebih besar, termasuk menentukan siapa penerima manfaat (ruta yang memerlukan perlindungan sosial) dan siapa yang tidak berhak.

Pembagian peran antara komponen Tim Koordinasi Raskin Pusat dan daerah antara lain diuraikan oleh Dirjen Dayasos dan Gulkin Kemsos dalam bahan paparannya Kebijakan Program Subsidi Raskin 2014. Kemenko Kesra disebut berperan melakukan: Koordinasi penanganan aspek program dan Koordinasi penyusunan Pedum Program Raskin. Kemsos berperan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) menangani aspek keuangan dan menyusun Juknis penyaluran anggaran subsidi pangan/Raskin. Kemudian Perum Bulog bertugas sebagai Penyedia dan penyalur beras hingga ke Titik Distribusi. Sedangkan Tikor Raskin Daerah (Provinsi & Kab/Kota berperan sebagai: Penyaluran Raskin dari TD ke TB hingga RTS-PM; Menyusun Juklak & Juknis Raskin; dan mengadakan Kontribusi APBD untuk operasional & angkutan dari TD ke TB.

Dalam perkembangannya, dengan posisi seperti diuraikan di atas, menurut pengamatan, Kemsos belum dapat melakukan banyak hal untuk mengatasi persoalan kurang atau tidak efektifnya Program. Langkah riil yang dilakukan adalah pelibatan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dalam distribusi raskin. Mulai tahun 2014 TKSK dilibatkan dalam pendampingan Raskin dalam hal sosialisasi program, pemantauan di titik bagi dan pelaporan secara *on-line*. (leaflate, 2014). Menyadari kendala yang

Persoalan tersebut memuncak pada akhir tahun 2013, Menteri Sosial melalui suratnya nomor 41/MS/B/11/2013 tanggal 15 Nopember 2013 kepada Menteri Keuangan menyerahkan kembali tugas sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) program raskin. Penyerahan tugas sebagai KPA tersebut juga dilaporkan Menteri Sosial kepada Presiden melalui surat nomor 01/MS/A/01/2014 tanggal 10 Januari 2014.

Dalam surat tersebut Menteri Sosial mengungkapkan tiga pertimbangan sebagai alasan, yaitu:

1. Tugas KPA subsidi Raskin sebagaimana PMK 237/PMK.02/2012 tentang Tata Cara Penyediaan, Pembayaran dan Pertanggungjawaban Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Subsidi Raskin) lebih berperan sebagai "penyalur dana / juru bayar" dan tidak berhubungan dengan substansi program secara langsung dan Pengguna Anggaran (PA) berada di Kementerian Keuangan.
2. Bila KPA dan Pejabat Perbendaharaan Subsidi Raskin berada di Kementerian Sosial, maka diperlukan *safeguarding* untuk mendukung implementasi tugas KPA, sementara anggaran *safeguarding* di Kementerian Sosial tahun 2014 tidak disediakan dan tidak mungkin dilakukan revisi mengingat anggaran Kementerian Sosial tahun 2014 sangat terbatas dan sudah terprogram. Apabila diusulkan melalui APBN-P 2014, biasanya paling cepat pada bulan Juli 2014 padahal persiapan harus dilakukan di bulan Januari.
3. Kementerian Sosial tidak memiliki kompetensi untuk menetapkan harga Pembelian Beras (HPB) sebagaimana penugasan yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan.

Keberatan Kemsos menjadi KPA seperti tertuang dalam surat Menteri Sosial tersebut kiranya cukup beralasan. Sebagai KPA Kemsos yang diwakili oleh Ditjen Dayasos diberi tugas dan tanggung jawab membayar subsidi raskin kepada Perum Bulog

Realisasi Anggaran (LRA); Neraca; dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

- Menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Terdapat 55 Titik Distribusi, 200 Sub Divreg di 200 Kab/Kota pada 26 Provinsi

Apa yang dipahami Dirjen senada dengan penjelasan Utin (2013) bahwa sebagai KPA, Kemsos memiliki tugas untuk::

1. Berdasarkan pemberitahuan Direktorat Jenderal Keuangan, Kementerian Keuangan tentang pagu dana dan pagu Raskin, KPA mengajukan usulan penyediaan dana pelaksanaan kegiatan subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kepada Direktur Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan (Pasal);
2. Wajib menyusun dan menyampaikan laporan keuangan belanja subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kepada Menteri Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran yang meliputi (Pasal 15): Laporan Realisasi Anggaran (LRA); Neraca; dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)
3. Menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 16)

Sekali lagi tugas Kemsos seperti diuraikan di atas kiranya tidak menyentuh substansi perlindungan sosial, lebih sebagai pelaksana kegiatan administrasi keuangan belaka.

Dari awal Kemsos ditunjuk sebagai KPA terkesan bahwa Kemsos sesungguhnya merasa enggan menerima tugas tersebut. Alasannya adalah penunjukan sebagai KPA tanpa didukung dengan dana *save guarding*. Seperti diinformasikan antara lain oleh Direktur Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan, posisi Kemsos dilematis ketika menerima Program Raskin pada tahun 2013 karena tidak diikuti dengan *Save Guarding*.

### **Kedudukan dan Peran Kemsos**

Berdasarkan susunan Tim tersebut tampak bahwa kedudukan Kemsos relatif tidak penting, dalam Pengarah duduk sebagai salah satu dari 9 anggota. Dalam komponen Pelaksana pun demikian, yaitu sebagai salah satu dari 10 anggota. Posisi demikian sedikit banyak mencerminkan bahwa Program Raskin masih dilihat sebatas penyaluran barang bersubsidi, artinya mengabaikan substansi perlindungan sosial bagi kelompok penduduk miskin/rentan.

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Program Raskin sudah mengalami beberapa kali perubahan. Dua tahun terakhir, yaitu tahun 2013 dan 2014, Kemsos melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan (Ditjen Dayasos dan PK) bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (Peraturan MenKeu No. 237/PMK.02/2012 tentang Tatacara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah). Penunjukkan Kemsos sebagai KPA kiranya dapat dilihat sebagai bagian dari upaya menempatkan Program Raskin pada posisi yang tepat dalam kerangka grand disain penanggulangan kemiskinan. Raskin diposisikan sebagai bagian dari program perlindungan sosial. Hal ini dipandang tepat karena perlindungan sosial merupakan bagian tidak terpisahkan dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Tugas dan tanggung jawab KPA terkait dengan Keuangan Negara menurut pemahaman Direktur Jenderal Dayasos dan Gulkin Kemsos - seperti (bahan paparan, Juni 2013) adalah:

- Berdasarkan pagu yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan, KPA mengusulkan penyediaan dana pelaksanaan Raskin kepada Ditjen Anggaran.
- Wajib menyusun dan menyampaikan laporan keuangan belanja Raskin kepada Ditjen Anggaran, meliputi: Laporan

- 7) Badan Pusat Statistik (BPS),
- 8) Badan Pengawasan Keuangan dan
- 9) Pembangunan (BPKP) dan Perum BULOG.

Pelaksana terdiri dari seorang Ketua, lima orang Wakil Ketua dan 10 orang Anggota. Ketua Pelaksana adalah Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Kemudian, Wakil Ketua I / Bidang Kebijakan Perencanaan adalah Direktur Pangan dan Pertanian Bappenas; Wakil Ketua II/ Bidang Kebijakan Anggaran adalah Direktur Anggaran III, Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan; Wakil Ketua III / Bidang Pelaksanaan dan Distribusi adalah Direktur Pelayanan Publik Perum BULOG; Wakil Ketua IV / Bidang Fasilitasi, Monitoring dan Evaluasi, dan Pengaduan adalah Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri; Wakil Ketua V/Bidang Pengendalian dan Pelaporan adalah Direktur Pengawasan Lembaga Pemerintah Bidang Kesejahteraan Rakyat BPKP.

Anggota Tim terdiri dari unsur-unsur 10 K/L, yaitu :

- 1) Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat ,
- 2) Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian,
- 3) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional,
- 4) Kementerian Keuangan,
- 5) Kementerian Dalam Negeri,
- 6) Kementerian Sosial,
- 7) Kementerian Pertanian,
- 8) BPS,
- 9) BPKP, dan
- 10) Perum BULOG.

pegawai Kelurahan secara umum, sehingga komunikasi antara Tikor Kota dengan Tim Pelaksana Distribusi sangat lancar. Dengan demikian untuk pengiriman berbagai bukti administrasi dan hasil Muskel juga akan lebih lancar.

#### 7. Pengelolaan dan Pengorganisasian

Penanggung jawab Program Raskin secara keseluruhan adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra). Kemudian penanggung jawab pelaksanaan Program Raskin di tingkat Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota, di Kecamatan adalah Camat dan di Desa/Kelurahan adalah Kepala Desa/Lurah atau Kepala pemerintah yang setingkat. Untuk pelaksanaan Program masing-masing penanggungjawab membentuk Tim Koordinasi Distribusi Raskin. Di tingkat pusat (nasional) Menko Kesra membentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kepmenko Kesra) No.57 Tahun 2012, Tim Koordinasi (Tikor) Raskin Pusat terdiri dari tiga komponen, yaitu: Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat.

Pengarah terdiri atas ketua dan anggota. Ketua ditetapkan dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Sedangkan anggota terdiri dari unsur 9 kementerian / lembaga (K/L), yaitu:

- 1) Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian,
- 2) Kementerian Dalam Negeri,
- 3) Kementerian Pertanian,
- 4) Kementerian Keuangan,
- 5) Kementerian Sosial,
- 6) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS),

tertib. Di tingkat desa hingga dusun dan RT tidak ditemukan tanda bahwa distribusi raskin dilakukan dengan bukti tertulis. Penyetoran HTR juga dilakukan cenderung terlambat, seperti diuraikan di atas.

Di Kelurahan Medono, pengambilan jatah raskin dilakukan dengan sistem kartu. Sebelum beras dibagikan ke RTS-PM kartu telah diberikan kepada masing-masing RTS-PM melalui RT. Dari kartu tersebut kemudian RTS-PM mendatangi kelurahan sebagai titik bagi untuk mengambil jatah 15 kg dengan harga per kg Rp 1.600,-. Dalam pengambilan jatah tersebut RTS-PM harus membayar tunai kepada panitia/petugas, begitu sebaliknya sebagai tanda bukti pembayaran dari pihak petugas menyerahkan tanda bukti pembayaran kepada RTS-PM. Dengan transaksi yang demikian Di kelurahan Medono, nampak cukup lancar di dalam pembayaran dan tidak ada yang mengalami tunggakan/keterlambatan dalam pembayaran. Demikian juga dengan hasil Muskel, Lurah Medono sebagai penanggung jawab Pendistribusian raskin mengatakan, laporan pelaksanaan Muskel berupa hasil kesepakatan pemutahiran data RTS-PM, langsung dikirim ke Bagian Perekonomian sebagai Koordinator Kota Pekalongan dan Kecamatan sebagai Koordinator Kecamatan. Koordinator Kota mengatakan bahwa Tim Pelaksana Distribusi selalu memberikan laporannya setiap pelaksanaan pendistribusian Raaskin. Namun Tikor Kecamatan mengatakan bahwa laporan Muskel dan pendistribusian Raskin dari masing-masing Kelurahan sering terlambat diterima, sekretaris Tikor mengatakan laporan dari masing-masing Kelurahan sering terlambat, Tikor harus meminta terlebih dahulu baru dikirim. Hal ini diduga terkait dengan peran Tikor Kecamatan yang tidak terlihat, baik dalam memonitoring maupun dalam distribusi, sehingga komunikasi antara Tim distribusi dengan Tikor Kecamatan kurang lancar. Sementara Tikor Kota, aktif mensupport Tim distribusi dan

Sebagai konsekuensinya maka jatah beras terlambat turun. Pada sisi lain sesungguhnya RTS-PM menunggu bahkan tidak sabar menunggu turunnya raskin. Dalam FGD, peserta mengatakan: kita saling bertanya kapan raskin turun. Bahkan jika pergi atau bertemu warga desa lain kaum ibu saling bertanya “di sini sudah turun belum?”

Di Jawa Tengah tampak bahwa raskin didistribusi lebih tepat waktu, ada jadwal dan biasanya dipatuhi. Tepat waktu dalam pembagian jatah beras raskin ini diartikan bukan dari tanggal, tetapi dalam mingguan. Pembagian jatah raskin di Kelurahan Medono setiap bulannya jatuh pada minggu pertama. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi pengambilan jatah beras jangan sampai ada yang terlambat. Dengan jadwal yang sudah ditentukan setiap bulan, biasanya dari pihak kelurahan membagikan kartu pengambilan raskin awal bulan minggu pertama. Kartu tersebut selanjutnya disampaikan kepada RTS-PM yang berhak. Dari pemegang kartu tersebut selanjutnya memberitahu kepada kelompoknya untuk mengumpulkan uang tebus beras (bagito). Minggu pertama awal bulan RTS-PM sudah siap untuk mengambil beras dengan pembayaran tunai. Pengambilan beras untuk setiap bulannya selalu tepat waktu dan lancar sehingga dalam pembayaran, di kelurahan Medono tidak mengalami tunggakan. Bahkan petugas yang membagi jatah, menyampaikan kepada RTS-PM apabila dalam seminggu sejak beras di drop dari bulog tidak segera diambil, maka jatah akan dikembalikan ke bulog. Pemberitahuan ini dimaksudkan untuk mendisiplinkan para RTS-PM agar segera mengambil jatah raskin supaya beras tersebut tidak terlalu lama di gudang dan meringankan petugas.

#### 6. Administrasi Raskin

Dalam hal administrasi juga tampak ada perbedaan antara NTB dan Jawa Tengah. Di NTB administrasi juga kurang



bagi (kelurahan) sehingga untuk mengatasi persoalan tersebut masyarakat mensiasatinya dengan cara beli beras yang bagus untuk campuran, dicuci pakai air panas ataupun pada waktu masak dicampur dengan pandan.

#### 5. Waktu Distribusi Raskin

Waktu pendistribusian kelihatannya berbeda di NTB dan di Jawa Tengah. Di NTB waktu pendistribusian belum tepat, biasanya mundur dari yang ditentukan. Belakangan waktu sudah tidak jelas walau setiap bulan biasanya turun, tidak ada jadwal yang pasti. Ketua Tim mengatakan: “sebelumnya tahun 2013 ada jadwal dari kecamatan”. Dalam FGD, peserta mengatakan: “Jadwal kita serahkan ke desa”.

Kendala yang dihadapi sehingga waktu menjadi tidak jelas adalah menyangkut pembayaran. Sering terjadi pembayaran HTR terlambat dilakukan Tim 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. Kepala Desa menambahkan: “Bagi yang miskin kadang uang Rp. 11 ribu sulit”. Namun menurut warga di Dusun Banyumulek Timur, kalau ada rumah tangga yang tidak memiliki uang saat raskin turun biasanya ruta tersebut mencari pinjaman terlebih dahulu sehingga pembayaran kepada Ketua RT tidak mengalami penunggakan.

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 selesai dibayarkan. Sementara untuk bulan sebelumnya, bulan Agustus “cair pada bulan Juli, dimajukan. Mengingat kebutuhan warga akan zakat fitrah supaya terbantu”.

mengatakan: “Kadang-kadang bagus. Kalau protes bulan ini, nanti bulan depan setengah bagus, setengah jelek” Maksudnya, dari sekian ribu kg jatah warga setempat, tidak semua berkualitas buruk, sebagian berkualitas bagus. Kepala Desa menjelaskan: “Kalau beras impor dimasak, warna bagus. Mengembang, tidak ada getah. Namun orang yang memakannya cepat lapar. Rasanya tidak enak”.

Pada kesempatan lain, Ketua Tim Distribusi mengatakan: “kualitas beras tidak selalu layak, kadang-kadang bau dan berkutu. Dalam empat kali masa distribusi satu kali tidak layak.

Kualitas beras yang selama ini diterima oleh RTS-PM tidak tentu, kadang kualitas beras bagus, tetapi kadangkalanya jelek, apek, banyak kutunya, bubuk dan bila dimasak rasanya tidak enak. Komentar beras raskin yang kualitasnya rendah ini banyak disampaikan tim koordinasi raskin, aparat kelurahan ataupun masyarakat. Seperti yang disampaikan Bu El anggota PKK sekaligus sebagai RTS-PM, kualitas beras raskin selama ini lebih banyak tidak layak dimakan, bertepung dan berkutu sehingga ada yang dijual, kemudian dibeli beras yang layak untuk dimakan. Mensiasati beras yang tidak bagus kualitasnya, dilakukan dengan cara saat dimasak dikasih pandan, atau langsung dimasak dan dicampur dengan beras yang dibeli pasar. Beras pasar untuk campuran raskin harganya Rp.8.500/kg. Dalam nada yang sama Budiharjo disela-sela FGD juga mengemukakan bahwa mutu beras (berkutu, bulukan, jamur,) perlu ditingkatkan, karena selama ini beras raskin sebelum dimasak harus dicuci dengan air panas terlebih dahulu, kemudian airnya dibuang baru dimasak. Walaupun kondisi beras raskin ini kebanyakan orang mengatakan tidak layak dikonsumsi, namun dari pihak Bulog tidak keberatan apabila dari RTS-PM mau menukarkan beras yang kualitasnya baik. Hanya yang menjadi persoalan, masyarakat enggan untuk membawa lagi ke titik

beras walau pun untuk beberapa hari. Namun penambahan harga tebus patut dipertanyakan. Pertama, penambahan harga menjadi Rp,2.000 per kg di titik bagi dirumah Kepala Dusun, artinya setiap kg beras dikenakan Rp.400 atau Rp.2.200 untuk setiap ruta. Dalih yang digunakan adalah biaya angkutan. Pada ujungnya akan terkumpul uang kelebihan HTR sebesar Rp.22.237.000 per bulan. Apakah ongkos angkut raskin sebanyak 18.465 kg dari gudang Bulog ke desa ini mencapai seharga itu.

Persoalan lain, apakah etis menarik sumbangan biaya pembangunan rumah ibadah dengan menyatukannya dengan HTR. Persoalannya adalah resminya penerima raskin adalah rumah tangga miskin dan rentan. Penyatuan pembayaran HTR raskin dengan sumbangan menjadikan sumbangan sebagai kewajiban atau syarat memperoleh raskin 5,5 kg. Rumah Tangga yang memiliki uang Rp.11.000 tidak akan memperoleh raskin. Hal ini kiranya juga perlu dipertimbangkan kembali. Dari wawancara dengan penerima raskin tampak dengan jelas bahwa dalam persepsi mereka harga raskin adalah Rp.12.500 per 5,5 kg. Tidak satu informan pun menguraikan Rp.12.500 itu meliputi tiga komponen. Uraian bahwa Rp.12.500 meliputi HTR sebesar Rp.11.000; ongkos angkut dari rumah Kepala Dusun ke rumah Ketua RT sebesar Rp.500 dan sumbangan pembangunan rumah ibadah sebesar Rp.1.000 baru terungkap setelah diklarifikasi kepada Tim Pelaksana Distribusi. Bagi penerima manfaat mereka harus membayar Rp.12.500 untuk memperoleh raskin sebanyak 5,5 kg. Memiliki uang Rp.11.000 tidak akan memperoleh raskin tersebut.

#### 4. Kualitas Raskin

Kualitas raskin juga masih dikeluhkan RTS-PM. Keluhan yang diungkapkan adalah warna, kutu dan rasa. Di Banyumulek, NTB, kualitas raskin lebih sering dikeluhkan warga. Kades

yang cukup besar. Apabila pola ini terjadi merata di seluruh wilayah NTB maka nilainya akan spektakuler karena RTS-PMnya sebanyak 471.000. Nilai kerugian sekitar 188.400.000 per bulan atau Rp.2,26 milyar per tahun. Untuk itu berkurangnya isi karung kemasan raskin patut diwaspadai, menjadi perhatian pihak yang berwenang.

### 3. Harga Tebus Raskin

Harga tebus raskin ditetapkan seharga Rp.1.600 per kg di Titik Distribusi (TD). Dalam prakteknya, di Banyuwangi, NTB, untuk memperoleh 5,5 kg raskin masing-masing ruta atau KK harus membayar seharga Rp.12.500. Pembayaran tersebut 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, sumbangan pembangunan rumah ibadah dan biaya angkutan dari rumah Kadus ke rumah Ketua RT maka harga tebus raskin adalah Rp.2.000 /kg, artinya tetap lebih mahal Rp.400 / kg dari ketentuan Rp.1.600 / kg. Di Kelurahan Medono HTR yang dibayar penerima manfaat sama seperti ditetapkan yaitu Rp.1.600/kg.

Kelebihan harga tebus Raskin di Banyuwangi juga patut menjadi perhatian penyelenggara program. Satu sisi penerima manfaat memang bersyukur dapat membeli raskin sebanyak 5,5 kg seharga Rp.12.500 setiap bulan sekali. Ada banyak ungkapan yang disampaikan warga tentang hal tersebut. Pada intinya menunjukkan betapa penerima merasa terbantu atau diringankan bebannya untuk memenuhi kebutuhan pangan

Di Desa Banyumulek banyaknya raskin diterima masing - masing ruta ditetapkan sama yaitu sebanyak 5,5 kg per ruta/ 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 sampai sebanyak itu. Melalui diskusi dan wawancara terungkap bahwa isi karung raskin biasanya kurang dari yang seharusnya, yaitu sebanyak 15 kg. Dalam kenyataannya menurut informan biasanya sekitar 14,5 kg. Alasan yang diterima warga ketika mempertanyakan hal tersebut adalah karena adanya pengambilan sampel untuk kepentingan pemeriksaan kualitas.

Di Kelurahan Medono, Jawa Tengah, banyaknya raskin yang diterima oleh masing-masing ruta bervariasi mulai dari 3,5 kg sampai 15 kg, tergantung pada kesepakatan. Banyaknya raskin yang didistribusikan kepada masing-masing ruta ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai hal salah satunya jumlah anggota. Namun tidak mutlak ruta dengan jumlah anggota yang sama banyak menerima raskin sama banyak juga. Lima ruta yang dialami memperoleh raskin bervariasi lihat lampiran III.

Kekurangan isi karung kemasan raskin patut dicermati lebih lanjut karena merupakan pengurangan hak RTS-PM, yang seharusnya tidak boleh terjadi. Penyelenggara program semestinya bertanggungjawab untuk menjamin hak penerima diberikan utuh sesuai ketentuan. Nilai kerugian pihak yang berhak terkesan kecil, 0,5 kg, akan tetapi apabila dihitung secara keseluruhan akan meliputi volume yang relatif cukup besar. Misalnya di lokasi Banyumulek saja ada sebanyak 1.231 RTS-PM artinya ada sebanyak 1.231 karung beras, apabila masing-masing diambil 0,5 kg maka akan terkumpul sebanyak 615,5 kg. Nilai ekonominya sebesar Rp.4.924.000 per bulan dan menjadi hampir Rp.60.000.000 per tahun. Suatu angka

Sekda menjelaskan kepada Kepala Desa agar raskin diberikan kepada RTS-PM terdaftar. Namun kepada desa mengatakan “silahkan bapak sendiri yang bagi”

Di Kelurahan Medono, Kota Pekalongan, Provinsi Jawa Tengah, raskin juga didistribusikan kepada rumah tangga yang tidak terdaftar dalam BDT atau Daftar Penerima Manfaat, namun dengan pola berbeda. Secara resmi raskin didistribusikan kepada rumah tangga yang terdaftar dalam DPM akan tetapi ternyata dibalik itu ada kesepakatan lain, setelah raskin diterima oleh RTS-PM, raskin didistribusikan kembali kepada semua rumah tangga yang pernah terdaftar sebagai RTS-PM. Saat penelitian dilakukan September 2014, RTS-PM Kelurahan Medono adalah sebanyak 279 ruta, sesuai kesepakatan antar warga maka pada akhirnya raskin didistribusikan kepada 558 ruta (ex RTS-PM tahun 2012). Mengomentari hal tersebut Lurah Medono mengatakan merasa beruntung karena muncul kepedulian RTS-PM yang masih mendapatkan raskin terhadap yang tidak lagi terdaftar dalam DPM, masih legowo membagi beras yang didapatnya.

#### Hasil Musyawarah Kelurahan

No.	Sebab RTS-PM diganti	Jumlah
1	Pindah (keluar dari Kelurahan)	5 Rumah Tangga
2	Seluruh anggota keluarga meninggal (tanpa ahli waris)	3 Rumah Tangga
3	Kepala Keluarga meninggal (ada ahli waris)	5 Rumah Tangga
4	Rumah tangga dianggap sudah mampu	8 Rumah Tangga
J u m l a h		21 Rumah Tangga

#### 2. Jumlah Raskin

Sebagai konsekuensi dari pendistribusian raskin kepada ruta di luar DPM, jumlah raskin yang diterima masing-masing ruta tidak sesuai seperti ditetapkan, 15 kg per RTS-PM/bulan.

Dalam implementasi di lapangan, seperti ditemukan di dua lokasi penelitian, ternyata raskin didistribusikan bukan hanya kepada rumah tangga (ruta) yang terdaftar dalam BDT seperti ditetapkan dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Di Desa Banyumulek raskin didistribusikan kepada seluruh keluarga penduduk setempat, sebanyak 2.543 kepala keluarga (KK), termasuk aparat desa. Pendistribusian raskin kepada seluruh KK setempat merupakan kesepakatan Musyawarah Desa setempat. Pendistribusian seperti itu sudah berlangsung sejak dulu. “sejak saya belum jadi kepala desa” kata Kepala Desa yang sudah menjabat hampir dua tahun. Menurut kepala desa saat ini sudah menunggu sebanyak kurang lebih 200 KK baru yang juga minta jatah raskin. Perlu dikemukakan juga bahwa dari berbagai pihak diperoleh informasi bahwa pola yang sama terjadi di semua desa di Provinsi NTB. Kenyataan ini menjadi “aneh” karena sudah berlangsung lama namun menurut Kepala Desa setempat tidak pernah ada pihak yang mempersoalkan. Kepala Biro Administrasi Sekretariat Pemerintah Provinsi NTB (Wawancara tanggal 19 September 2014 Pukul 14.29 WIT) membantah bahwa hal tersebut berlangsung di semua desa di Provinsi setempat. Namun pada sisi lain dia menjelaskan bahwa kepala desa tidak bersedia mendistribusikan raskin hanya kepada RTS yang terdaftar dalam DPM. “Kepala desa mengatakan kepada Setda ‘silahkan bapak bagi sendiri’ ketika Setda dalam sebuah pertemuan minta kepala desa mendistribusikan raskin hanya kepada RTS-PM sesuai DPM”

Kepala Biro mengemukakan dua kendala yaitu: 1) data dalam BDT tidak seluruhnya tepat, ada ruta miskin tapi tidak terdaftar ada ruta kaya tetapi terdaftar; 2) data yang digunakan hingga sekarang adalah data tahun 2011 pada hal di lapangan sudah banyak perubahan, tidak akurat lagi; 3) Kuota raskin lebih rendah dari jumlah penduduk miskin. Kepala Desa tidak berani memberi beras hanya kepada RTS-PM terdaftar. Dikemukakan

### ***BAB III***

## **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN**

#### **A. Implementasi**

##### 1. Penerima Manfaat Raskin

Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu 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 (Pedum 2013:19).

Secara nasional, tahun 2014 RTS-PM ditetapkan sebanyak 15,5 juta. Jumlah RTS-PM sebanyak itu sama persis dengan tahun sebelumnya, tahun 2013.

Provinsi NTB memperoleh jatah sebanyak 471.566 RTSM-PM tahun 2013 maupun tahun 2014.

Tabel Jumlah RTS-PM Program Raskin 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
Kecamatan Kediri	6.433	6.433
Desa BM	1.231	1.231
Jawa Tengah	59.387	59.387
Kota Pekalongan	8.261	8.261
Kec.Pekalongan Barat	2.153	2.153
Kelurahan Medono	279	279



subsidi dapat fokus atau murni untuk kepentingan kesejahteraan umum atau kelompok tertentu dan atau untuk kepentingan politik, termasuk untuk melindungi perusahaan tertentu.

Akhirnya, sesuai konsep-konsep seperti diuraikan di atas, implementasi Raskin sebagai subsidi beras (pangan) bagi masyarakat berpenghasilan rendah (rumah tangga sasaran) berarti dapat dipahami semestinya membantu rumah tangga berpenghasilan rendah memenuhi kebutuhan pangan anggotanya. Melalui program Raskin, sebagai sebuah program nasional, semestinya menjangkau semua orang atau rumah tangga yang masuk dalam kategori berpenghasilan rendah di mana pun berada di seluruh wilayah. Raskin sebagai program perlindungan sosial nasional di bidang pangan semestinya bukan sekedar mengurangi beban pengeluaran namun mencukupkan kebutuhan pangan pokok semua orang dan meniadakan orang menderita kelaparan.

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 (BOS), potongan harga bahan bakar minyak (BBM). Kedua, Cash grant, yaitu merupakan bantuan pemerintah kepada masyarakat dengan memberikan sejumlah uang tunai dan alokasi konsumsi akan uang tersebut diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat penerima. Contohnya: bantuan langsung tunai (BLT). ( <http://kindiboy.wordpress.com/2013/04/18/makalah-program-subsidi-pemerintah/>).

Lebih lanjut "*Collins Dictionary of Economics*" menguraikan dampak subsidi, apakah positif atau negatif tergantung pada bentuknya. Dijelaskan, sebagai sebuah bentuk intervensi, subsidi sesungguhnya bertentangan dengan pasar. Karena itu, subsidi pada umumnya digunakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum (misalnya: subsidi perumahan, subsidi biaya pendidikan). Namun subsidi dapat juga digunakan sebagai alat politik dan untuk menguntungkan perusahaan tertentu.

Mencermati kutipan di atas tampak bahwa "subsidi" lebih merupakan terminology ekonomi. Pada intinya subsidi merupakan instrument yang digunakan untuk mempengaruhi harga suatu barang atau jasa sehingga dapat dijual atau dibeli lebih murah dari yang seharusnya. Istilah subsidi juga digunakan untuk membantu meningkatkan daya beli masyarakat melalui pemberian dukungan finansial. Dalam pengertian ini subsidi tidak mempengaruhi harga namun meningkatkan daya beli kelompok masyarakat tertentu, sehingga mampu membeli barang yang dibutuhkan. Tujuan

Pengertian subsidi dirumuskan oleh banyak pihak, salah satunya dikemukakan oleh Myers dan Kent, J. (2011). Mereka mengatakan: *a subsidy is a form of financial or in kind support extended to an economic sector (or institution, business, or individual) generally with the aim of promoting economic and social policy.* (Subsidi adalah sebuah bentuk dukungan keuangan atau barang yang diberikan terhadap suatu sektor ekonomi (atau institusi, perusahaan atau individu) tertentu, pada umumnya diberikan untuk tujuan peningkatan ekonomi dan kebijakan sosial).

Dalam kamus "*Collins Dictionary of Economics*" yang dikutip Wikipedia dijelaskan bahwa meskipun pada umumnya subsidi diberikan oleh pemerintah, namun istilah subsidi dapat juga berupa bentuk dukungan finansial yang diberikan oleh lembaga non pemerintah (NGOs) kepada pihak tertentu. Sumber yang sama menjelaskan bahwa subsidi terdiri dari berbagai bentuk, yaitu: subsidi langsung (misalnya: *cash grants, interest-free loans*) dan subsidi tidak langsung (seperti: *tax breaks, insurance, low-interest loans, depreciation write-offs, rent rebates*).

Lebih jauh, menurut "*Collins Dictionary of Economics*", subsidi dapat dibedakan menurut cakupan, luas atau terbatas, menurut legalitas: legal atau ilegal, menurut etika: etis atau tidak etis. Bentuk subsidi yang paling umum adalah subsidi kepada produsen atau subsidi kepada konsumen. Subsidi kepada produsen menjamin pelaku produksi dengan memberi dukungan harga pasar, dukungan langsung, atau pembayaran faktor-faktor produksi. Sedangkan subsidi konsumen pada umumnya mengurangi harga barang-barang dan pelayanan kepada konsumen. Contohnya, di Amerika Serikat pada suatu waktu lebih murah membeli gas dari pada membeli air dalam kemasan.

Demikian juga di Indonesia, subsidi dapat dibedakan menjadi dua macam. *Pertama, Price distorting subsidies*, yaitu

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 pengertian di atas menjadi jelas bahwa kebijakan subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia (Raskin), secara teoritis merupakan salah satu bentuk dari perlindungan sosial. Dalam kebijakan ini pemerintah memberi potongan harga sehingga masyarakat berpenghasilan rendah - kelompok sasaran - dapat membeli beras dengan harga lebih murah, di bawah harga pasar. Lebih lanjut, secara teoritis dengan kebijakan subsidi beras diharapkan beban masyarakat khususnya untuk memenuhi kebutuhan pangan semakin berkurang.

Terkait subsidi untuk tujuan pemenuhan kebutuhan pangan, di Amerika Serikat dikenal *food stamp* program (Program Kupon Makanan). Program Kupon Makanan diselenggarakan berdasarkan *Food Stamp Act* tahun 1964, dirancang untuk membantu memenuhi kebutuhan gizi orang miskin. Program ini berada di bawah pengawasan Kementerian Pertanian Amerika Serikat (*U.S. Departement of Agriculture/USDA*). Program yang dibiayai oleh pemerintah federal dan dikelola oleh pemerintah negara bagian ini disebut sebagai kategori program asistensi sosial. Program Kupon Makanan ini merupakan respon utama atas masalah kelaparan nasional di Amerika Serikat. Kupon ini hanya seharga makanan. Kupon Makanan diperuntukkan bagi orang-orang yang berpenghasilan rendah termasuk orang-orang yang bekerja namun dengan penghasilan rendah. Beberapa perkiraan mengindikasikan hanya 60 persen orang yang memenuhi syarat yang mendaftar dan benar-benar menerima manfaat. Menurut Wells (1987) seperti dikutip DuBois dan Miley (1992). ada ketimpangan informasi tentang program ini dan ada stigma bagi mereka yang menjadi penerima.

baik kebijakan aktif maupun kebijakan pasif yang menyediakan perlindungan bagi penduduk miskin, termasuk mereka bekerja. Termasuk dalam program pasif adalah jaminan pengangguran, bantuan pendapatan (*income support*) dan perubahan peraturan ketenagakerjaan, mengurangi kebutuhan uang bagi pengangguran namun bukan untuk meningkatkan lapangan kerja. Sedangkan program pasar tenaga kerja aktif meliputi kegiatan yang sangat luas untuk mendorong kesempatan kerja dan produktivitas, seperti: a) Pelayanan pekerja meliputi: konseling, penempatan kerja, *job matching*, *labor exchanges*, dan pelayanan terkait lainnya untuk meningkatkan fungsi pasar tenaga kerja; b) Latihan Kerja (*Job Training*), meliputi pelatihan atau pelatihan kembali tenaga kerja dan pemuda untuk meningkatkan suplai tenaga kerja dan c) *Direct employment generation*, yaitu promosi usaha kecil dan menengah (contoh: proyek pekerjaan umum, subsidi) untuk meningkatkan permintaan tenaga kerja. Bentuk kedua, Jaminan sosial (*social insurance*), yaitu mencegah resiko terkait dengan pengangguran, kesakitan, kecacatan, pengakhiran kerja dan usia tua, seperti jaminan kesehatan atau jaminan pengangguran.

Bentuk ketiga, Bantuan sosial (*social assistance*), yaitu pemberian uang atau barang kepada individu atau rumahtangga yang tidak memiliki sumber nafkah seperti orangtua tunggal, gelandangan, atau yang menghadapi masalah mental atau fisik. Bantuan sosial biasanya dirancang untuk membantu orang yang paling rentan (misalnya: orang tua tunggal, korban bencana alam atau korban konflik sosial, penyandang cacat, atau orang miskin), rumah tangga dan masyarakat untuk mempertahankan atau meningkatkan standar hidup. Program ini meliputi semua bentuk kegiatan umum pemerintah dan masyarakat yang dirancang untuk memberi sumber uang atau barang (seperti *food transfers*) kepada orang yang tidak mampu. Bantuan sosial meliputi: a) Pelayanan kesejahteraan bagi kelompok yang sangat rentan seperti penyandang

belum atau mungkin terjadi maupun mengatasi resiko yang sudah terjadi.

Perbedaan definisi satu dengan yang lain terletak lebih pada pilihan kata untuk menunjuk cara yang ditempuh untuk tujuan mencegah atau mengatasi resiko tersebut. Menurut Hotbonar upaya yang ditempuh berupa "intervensi terpadu". Sementara menurut Suharto adalah "segala inisiatif". Kemudian, menurut ADB upaya yang ditempuh adalah melalui "perangkat kebijakan dan program". Bank Dunia, melalui "kebijakan publik". Sedangkan ILO mengatakan "serangkaian tindakan publik". Terakhir, UU No.9/2011, "semua upaya". Mencermati pilihan kata yang digunakan dapat dipahami bahwa upaya yang ditempuh untuk tujuan perlindungan sosial yang dimaksud adalah sangat terbuka, luas dan tidak bersifat kaku. Beberapa definisi menunjuk upaya spesifik, misalnya: Soeharto: menyediakan transfer pendapatan atau konsumsi; mempromosikan pasar tenaga kerja (ADB,2008).

Sasaran perlindungan sosial yang dimaksud adalah kelompok orang tertentu. Menurut Soeharto adalah kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam suatu masyarakat, yaitu miskin atau rentan. Menurut ILO adalah anggota masyarakat yang mengalami penderitaan sosial ekonomi yang disebabkan oleh berkurangnya atau tidak adanya penghasilan yang disebabkan oleh penyakit, melahirkan, kecelakaan kerja, cacat, usia tua dan atau kematian. Definisi lainnya tidak menunjuk langsung karakteristik kriteria kelompok sasaran perlindungan sosial, namun bisa dipahami bahwa perlindungan sosial diarahkan kepada kelompok beresiko, yaitu mereka yang miskin dan hampir miskin.

Ada tiga bentuk paling umum perlindungan sosial, yaitu (UNRISD,. 2010): Pertama, Intervensi pasar tenaga kerja, yaitu meliputi kebijakan dan program-program yang dirancang untuk memajukan dan mengefisienkan pasar tenaga kerja dan perlindungan tenaga kerja. Intervensi pasar tenaga kerja meliputi

beragam resiko kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan.

Sementara itu, *Asian Development Bank* (2008) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai perangkat kebijakan dan program yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan dan kerentanan dengan cara mempromosikan pasar tenaga kerja secara efisien dan mengurangi risiko kehilangan pendapatan dan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat. Kemudian, Bank Dunia (2009) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai kebijakan publik yang membantu individu, rumah tangga, dan masyarakat untuk mengelola resiko dan mengatasi krisis dengan cara lebih baik.

Sedangkan *International Labour Organisation* (2008) memberikan definisi sebagai serangkaian tindakan publik yang dilakukan oleh masyarakat untuk melindungi sesama anggota masyarakat dari penderitaan sosial ekonomi yang disebabkan oleh berkurangnya atau tidak adanya penghasilan yang disebabkan oleh penyakit, melahirkan, kecelakaan kerja, cacat, usia tua dan kematian dengan menyediakan layanan kesehatan dan keuntungan lainnya bagi keluarga dan anak-anak.

Dalam Undang-undang RI nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial (pasal 1).

Mencermati kutipan-kutipan di atas, tampak bahwa substansi perlindungan sosial adalah upaya yang dilakukan oleh negara atau masyarakat dengan tujuan mengatasi atau menangani atau mencegah resiko 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 resiko yang

Program Perlindungan Sosial yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada bulan Juli - Desember 2011 (PPLS 2011).

### **C. Perlindungan Sosial dan Subsidi**

Pengertian perlindungan sosial (*social protection*) dikemukakan oleh berbagai pihak. Lembaga Riset PBB untuk Pembangunan Sosial (*United Nations Research Institute For Social Development*, 2010), mendefinisikan perlindungan sosial adalah terkait dengan pencegahan, pengelolaan dan mengatasi situasi yang mempengaruhi kesejahteraan manusia. Perlindungan sosial meliputi kebijakan dan program yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan dan kerentanan dengan memajukan pasar tenaga kerja yang efisien, mengurangi ancaman resiko bagi masyarakat, dan meningkatkan kemampuan mengelola resiko-resiko ekonomi dan sosial, seperti pengangguran, pengucilan, sakit, kecacatan dan usia lanjut.

Hotbonar Sinaga, dalam kata pengantar terjemahan buku Vladimir Rys (2010) yang berjudul *Reinventing Social Security Worldwide: Back to Essentials*, mengatakan bahwa perlindungan sosial lazimnya dipahami sebagai intervensi terpadu oleh berbagai pihak untuk melindungi individu, keluarga atau komunitas dari berbagai resiko kehidupan sehari-hari yang mungkin terjadi, atau untuk mengatasi berbagai dampak guncangan bagi kelompok - kelompok rentan di masyarakat. Kemudian, menurut Suharto (2008), perlindungan sosial dalam arti luas dapat didefinisikan sebagai segala inisiatif baik yang dilakukan oleh pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat yang bertujuan untuk menyediakan transfer pendapatan atau konsumsi pada orang miskin, melindungi kelompok rentan terhadap risiko-risiko penghidupan (*livelihood*) dan meningkatkan status dan hak sosial kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam masyarakat. Pada kesempatan lain Suharto (2009) mengatakan perlindungan sosial adalah segala bentuk kebijakan dan intervensi yang dilakukan untuk merespon



Menyimak pengertian di atas tampak bahwa rumah tangga dirumuskan berbeda namun mengandung makna yang sama. Menurut pengertian Haviland rumah tangga dapat terdiri dari satu orang atau sejumlah orang. Demikian juga menurut pengertian BPS rumah tangga dapat terdiri dari satu orang atau sekelompok orang. Faturochman, tidak menyebut satu orang melainkan sekelompok orang. Satu hal yang disepakati tiga definisi di atas adalah anggota rumah tangga tinggal bersama dalam satu rumah.

Sekelompok orang yang dinamakan rumah tangga tersebut dapat berupa satu keluarga atau sejumlah orang yang bukan merupakan keluarga. Dengan demikian menjadi jelas bahwa rumah tangga tidak identik dengan keluarga, akan tetapi satu keluarga dapat merupakan satu rumah tangga. Unsur lain yang penting disoroti dari pengertian rumah tangga adalah “biasanya makan dari satu dapur” seperti disebut oleh BPS dan “berbagi makanan” kata Haviland. Hal ini penting ditegaskan karena penelitian ini menyangkut urusan beras sebagai bahan makanan pokok. Jika konsisten dengan pengertian ini maka sejumlah orang yang tinggal dalam satu rumah namun tidak makan dari satu dapur maka kumpulan orang itu bukan merupakan satu rumah tangga.

RTS-PM Program Raskin adalah RT yang berhak menerima beras dari Program Raskin sesuai data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), disahkan oleh Kemenko Kesra RI dan rumah tangga hasil pemutakhiran daftar penerima manfaat oleh musyawarah desa/kelurahan/pemerintah setingkat.

Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program Perlindungan Sosial adalah sistem data elektronik yang memuat informasi sosial, ekonomi, dan demografi dari sekitar 24,5 juta rumah tangga atau 96 juta individu dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia. Sumber utama Basis Data Terpadu adalah hasil kegiatan Pendataan

sasaran program dengan target rumah tangga, sehingga hasilnya disebut juga Rumah Tangga Sasaran (RTS).

#### **B. Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM)**

Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (disingkat RTS-PM) adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk rumah tangga peserta program Raskin. Sesuai namanya RTS-PM adalah rumah tangga (household). Pengertian Rumah Tangga dikemukakan oleh sejumlah pihak. Haviland, W.A. (2003), mengatakan: *a household consists of one or more people who live in the same dwelling and also share at meals or living accommodation, and may consist of a single family or some other grouping of people.* (rumah tangga terdiri dari seorang atau lebih yang tinggal dalam tempat tinggal yang sama dan saling berbagi makanan dan akomodasi, dan dapat terdiri dari keluarga tunggal atau sekelompok orang).

Pengertian lain dikemukakan oleh Faturachman (2001). Menurut dia rumah tangga pada umumnya mengacu pada kategori spasial di mana sekelompok orang terikat dalam satu tempat yang disebut rumah. Dia menjelaskan, dalam hal ini tidak harus ada ikatan keluarga baik perkawinan maupun keturunan.

Di Indonesia istilah rumah tangga kerap digunakan oleh Badan Pusat Statistik sesuai tugas dan fungsinya dalam hal data statistik. BPS membedakan RT menjadi rumah tangga biasa dan rumah tangga khusus. Rumah Tangga Biasa (*Ordinary Household*) adalah seorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan fisik/sensus, dan biasanya tinggal bersama dan makan dari satu dapur. Rumah Tangga Khusus (*Special Household*) adalah orang-orang yang tinggal di asrama, tangsi, panti asuhan, lembaga pemasyarakatan, atau rumah tahanan yang pengurusan sehari-harinya dikelola oleh suatu yayasan atau lembaga serta sekelompok orang yang mondok dengan makan (indekos) dan berjumlah 10 orang atau lebih.

Demikian juga orang / rumah tangga yang masuk dalam kategori hampir miskin dan rentan miskin. Mereka memiliki kemampuan memenuhi kebutuhan pokok sedikit lebih baik dibanding orang/ rumah tangga yang masuk dalam kategori miskin, akan tetapi perbedaannya belum cukup signifikan sehingga disebut “hampir miskin” dan “rentan miskin”.

Garis kemiskinan digunakan untuk menghitung (estimasi) jumlah dan persentasi penduduk miskin. Data yang diperoleh hanya berupa data agregasi, tidak didukung dengan identitas orang miskin, disebut juga data makro tentang kemiskinan. Jumlah penduduk miskin Indonesia yang dipublikasikan setiap tahun adalah data makro. Tahun 2010 misalnya, penduduk miskin Indonesia sebanyak 30,2 juta jiwa, 12 persen dari total penduduk. Sesuai sifatnya, data makro biasanya digunakan untuk geographical targeting, tidak dapat digunakan untuk *household targeting* seperti untuk program-program *social protection*.

Masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia pertama kali didata secara nasional oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2005. Pendataan dilakukan melalui kegiatan yang disebut Pendataan Sosial Ekonomi (PSE 2005). Kemudian diperbaharui setiap tiga tahun. Tahun 2008 pembaharuan dilakukan melalui kegiatan yang disebut pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS 2008) dan diperbaharui kembali melalui PPLS 2011. Pendataan masyarakat berpenghasilan rendah dilakukan dengan menetapkan sejumlah karakteristik rumah tangga sebagai indikator. Karakteristik ini selalu disempurnakan sehingga karakteristik yang digunakan pada PSE 2005 memiliki perbedaan dengan karakteristik yang digunakan pada PPLS 2008 dan pada PPLS 2011. Pada PPLS 2011 digunakan 14 variabel. Pendataan rumah tangga berpenghasilan rendah melalui PSE 2005, PPLS 2008 dan PPLS 2011 sengaja dilakukan untuk menjawab kebutuhan data

makanan dan bukan makanan. Kebutuhan makanan meliputi 52 jenis komoditas yang riil dikonsumsi masyarakat seperti beras, gula pasir, telur dan sebagainya. Disepakati bahwa untuk dapat bertahan hidup setiap orang manusia memerlukan minimum sebanyak 2100 kalori per hari. Kebutuhan bukan hanya makanan tetapi juga meliputi pengeluaran untuk perumahan, penerangan, bahan bakar, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi, barang-barang tahan lama serta barang dan jasa esensial lainnya. Kebutuhan dasar (disebut juga kebutuhan pokok) minimum yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja diterjemahkan menjadi ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai (besar uang yang diperlukan untuk mengadakan) kebutuhan minimum itu disebut sebagai GK (BPS, 2008). Penduduk yang besar pengeluarannya di bawah GK digolongkan sebagai penduduk miskin. Sementara penduduk yang pengeluarannya lebih besar atau berada di atas GK masuk dalam kategori tidak miskin. Nilai GK tidak berubah, dari waktu ke waktu tetap, yaitu dalam batas kemampuan memenuhi kebutuhan dasar minimum (BPS, 2008). Garis kemiskinan tahun 2013 adalah sebesar Rp 289,041 untuk wilayah perkotaan dan Rp 253.273 untuk perdesaan.

Mencermati pengertian GK tersebut, sesuai dengan konsep yang dijadikan dasarnya, menjadi jelas bahwa klasifikasi miskin sesungguhnya mengandung makna kemampuan seseorang atau suatu rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Seseorang atau satu rumahtangga yang dikategorikan miskin berarti orang atau rumahtangga tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya sekali pun pada tingkat minimum. Hal itu mengandung makna bahwa orang atau penduduk miskin berada dalam situasi sangat darurat, tanpa bantuan pihak lain mereka tidak mampu bertahan hidup dan bekerja. Tanpa bantuan pihak lain mereka tidak cukup asupan makan, kelaparan dan resiko berikutnya menderita, sakit dan terancam kehilangan nyawa.

## ***BAB II***

### **TINJAUAN KONSEPTUAL PROGRAM RASKIN**

#### **A. Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

Istilah atau konsep “masyarakat berpenghasilan rendah” sebagaimana terdapat dalam Pedum 2013 dalam program pembangunan di Indonesia belum biasa digunakan. Dalam program raskin sendiri baru digunakan sejak tahun 2008. Istilah atau konsep ini digunakan untuk mengganti istilah atau konsep “rumah tangga miskin” yang digunakan sejak 2002 (Pedum,2013). Dalam dokumen program belum ditemukan alasan resmi penggantian istilah ini. Namun demikian tampaknya pergantian ini dilakukan untuk lebih mencerminkan bahwa sasaran Program Subsidi Beras bukan hanya kelompok penduduk yang masuk dalam kategori miskin, namun juga kelompok penduduk yang sedikit berada di atas garis kemiskinan, yaitu yang disebut Hampir Miskin (HM) dan rentan miskin (RM).

Dalam kehidupan, masyarakat kerap dibagi menurut besar kecil penghasilannya, menjadi tiga kelompok, yaitu: masyarakat dengan penghasilan tinggi, menengah, dan masyarakat dengan penghasilan rendah. Sesungguhnya tidak ada batasan jelas atau kesepakatan tunggal berapa besar penghasilan yang digolongkan tinggi, menengah atau rendah. Namun dalam konteks Kebijakan Subsidi Beras, masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) kiranya tidak jauh dari garis kemiskinan.

Garis kemiskinan (GK) adalah ukuran finansial, yang ditetapkan untuk menggolongkan seseorang atau satu rumah tangga masuk dalam kategori miskin atau tidak miskin. GK ditentukan berdasarkan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar yang dimaksud meliputi dua bagian besar yaitu kebutuhan

### **G. Anggaran**

Penelitian ini dibiayai oleh Negara melalui DIPA Kementerian Sosial RI tahun anggaran 2014.

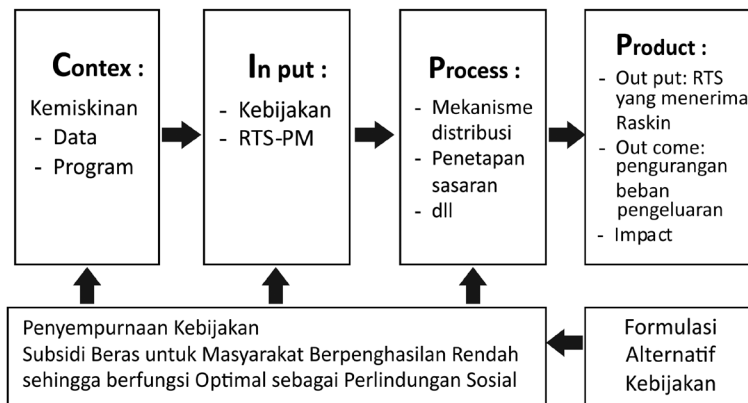
### **H. Tahapan Kegiatan**

Pelaksanaan penelitian ini terbagi dalam tiga tahap kegiatan, yaitu:

- a. Tahap persiapan, meliputi:
  - 1). Studi Dokumentasi
  - 2). Penyusunan rancangan penelitian
  - 3). Penyusunan instrumen
  - 4). Uji coba instrumen
  - 5). Perbaikan instrumen
  - 6). Persiapan administrasi
- b. Tahap Pelaksanaan
- c. Tahap Penyusunan Laporan
  - 1) Penyusunan Laporan
  - 2) Seminar laporan hasil penelitian
  - 3) Perbaikan laporan
  - 4) Penggandaan laporan

untuk menjawab pertanyaan dan sesuai dengan tujuan penelitian dalam perspektif CIPP.

### E. Kerangka Pikir



### F. Organisasi Pelaksana Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial. Penanggung jawab penelitian adalah Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial. Tim Pelaksana terdiri dari: seorang ketua dan tiga orang anggota. Tim didampingi oleh dua orang konsultan, seorang dipilih dari akademisi/perguruan tinggi yang memiliki reputasi dan seorang lainnya dari praktisi terkait Raskin. Dalam pelaksanaan pengumpulan data di daerah, Tim dibantu oleh pendamping dari Dinas Sosial atau instansi lain terkait Raskin daerah setempat.

Selanjutnya peneliti akan menggunakan strategi pendekatan lapangan yang beragam dan secara simultan mengkombinasikan analisis dokumen, wawancara informan, dan jika mungkin berpartisipasi langsung sekaligus mengamati kegiatan.

### 3) Studi Dokumentasi

Hal ini dimaksudkan untuk mendalami lebih jauh secara detail aspek-aspek yang terkait dengan implementasi kebijakan. Dokumen akan diperoleh dari berbagai instansi terkait, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Untuk itu akan dibuat daftar dokumen yang diperlukan/pedoman studi dokumentasi.

### 4) FGD

Teknik ini terutama dilakukan untuk memperkuat kredibilitas data penelitian. Sejalan dengan hal ini, FGD akan dilakukan dua kali dengan peserta yang berbeda sehingga mekanisme konfirmasi untuk mempertegas validitas data dapat dilakukan. Pertama FGD dengan peserta terdiri dari RTS-PM dengan fokus aspek perlindungan sosial kebijakan. Kedua, FGD dengan peserta terdiri dari perwakilan dari berbagai instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan di tingkat kabupaten/kota. FGD ini fokus pada kendala, solusi dan alternatif kebijakan yang mungkin dikembangkan. Untuk itu dibuat pedoman FGD.

### e. Analisis Data

Penelitian ini akan melakukan analisis data secara deskriptif kualitatif dengan cara mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting, dan memutuskan apa yang dapat dinarasikan



Sedangkan wawancara terhadap pengelola yang terlibat dalam implementasi kebijakan diarahkan untuk mengeksplor berbagai isu tentang prosedur, tahapan, dan atau mekanisme implementasi kebijakan.

Sejalan dengan hal ini, penelitian ini dilengkapi pedoman wawancara yang bersifat umum. Pedoman wawancara ini digunakan untuk mengingatkan peneliti mengenai aspek-aspek yang harus dibahas, sekaligus menjadi daftar pengecek (*check list*) apakah aspek-aspek relevan tersebut telah dibahas atau ditanyakan.

Pedoman wawancara untuk RTS-PM diarahkan untuk melihat fungsi perlindungan sosial kebijakan subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Sementara pedoman wawancara untuk pengelola atau pelaksana kebijakan diarahkan untuk melihat berbagai kendala yang muncul dalam implementasi kebijakan dengan segala implikasinya.

## 2) Observasi

Observasi dilakukan terhadap dua hal pokok, yaitu: *Pertama*, kondisi kehidupan RTS-PM. *Kedua*, pelaksanaan distribusi beras bersubsidi. Observasi dilakukan dengan memperhatikan secara akurat, mencatat fenomena yang muncul, dan mempertimbangkan hubungan antar aspek dalam fenomena yang ditemukan. Hal ini dilakukan untuk mendeskripsikan secara rinci baik kasus-kasus RTS-PM maupun proses distribusi beras, mulai dari *setting* sosial, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas.

Observasi dan wawancara dilaksanakan sekaligus sehingga saling melengkapi dan dapat menggali makna kejadian dilihat dari perspektif mereka yang terlibat dalam kejadian yang diamati tersebut.

Tabel 1  
Daftar Instansi Informan Anggota Tim Koordinasi Raskin Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan

No	Tim Koordinasi Pusat	Tim Koordinasi Provinsi	Tim Koordinasi Kab/Kota	Tim Koordinasi Kecamatan	Tim Pelaksana Tkt Desa/Kel
1	Kemenko Kesra	Sekda/ asisten bid perekonomian	Sekda	Sekcam	Aparat Desa/ Kelurahan
2	Bappenas	Bappenas	Bappenas	Sie Pembangunan Kecamatan	Kelompok Kerja
3	TNP2K	Instansi Pemberdayaan Masyarakat	Instansi Pemberdayaan Masyarakat	Aktivis Pemberdayaan Masyarakat	Warung Desa
4	Kementerian Sosial	Dinas Sosial	Dinas Sosial	Seksi Kesos	Kelompok Masyarakat
5	BPS	BPS	BPS	Koordinator/ Mantri Statistik	RTS-PM
6	Bulog	Bulog	Bulog	Pelaksana di tk kecamatan	RW/RT
7	-	Instansi Ketahanan Pangan	Instansi Ketahanan Pangan	-	-

d. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan menggunakan beberapa teknik untuk saling menunjang satu dengan yang lain, yaitu:

1) Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap RTS-PM dan pejabat pemerintah dan pihak lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Wawancara terhadap RTS-PM terutama diarahkan untuk memperoleh informasi/pendapat/ pengetahuan tentang makna-makna subyektif yang dipahami tentang implementasi kebijakan, dan bermaksud melakukan eksplorasi terhadap berbagai isu terkait sesuai dengan fokus penelitian.

c. Sumber Data

Data dikumpulkan dari informan dan dokumen terkait. Informan penelitian ini meliputi dua kelompok, pertama: RTS-PM; kedua: pengelola program. RTS-PM dimaksud sebagai rumah tangga kasus, dimana dilakukan studi mendalam fungsi perlindungan sosial Program Subsidi Beras. Pemilihan RTS-PM tidak dilakukan secara acak tetapi justru dipilih mengikuti kriteria tertentu, yaitu sudah menjadi peserta program minimal selama 5 tahun. Hal ini dimaksudkan agar yang bersangkutan relatif lebih mengetahui manfaat dan kendala implementasi kebijakan yang dirasakan. Kemudian, Pengelola program yang dimaksud adalah pejabat pemerintah dari berbagai instansi yang tergabung dalam Tim Koordinasi Raskin pada semua level pemerintahan, mulai dari Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan sampai Pelaksana Distribusi Raskin Desa/Kelurahan di tingkat desa/kelurahan. Pemilihan pengelola dilakukan dengan mempertimbangkan pengetahuan mereka atas informasi atau seluk-beluk implementasi kebijakan pada level tertentu.

Dokumen yang diperlukan adalah dokumen yang memuat informasi/data terkait pelaksanaan raskin dalam kurun waktu 2010-2014 pada tingkat nasional dan provinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan dan desa/kelurahan lokasi penelitian.

## **D. Metode Penelitian**

### **a. Pendekatan**

Berdasarkan pertimbangan tujuan penelitian dan heterogenitas RTS-PM dan karakteristik wilayah, penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Sejalan dengan pendekatan ini, maka penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Hal ini dilakukan dengan asumsi bahwa sebagai manusia, informan atau RTS-PM yang diteliti ini adalah makhluk yang aktif, mempunyai kebebasan, kemauan, dan perilakunya hanya dapat dipahami dalam konteks budaya dan kebutuhannya, dan perilakunya tidak semata-mata didasarkan pada hukum sebab akibat. Sejalan dengan hal ini, data yang dikumpulkan bersifat deskriptif, sehingga pengumpulan data terbaik adalah dengan observasi, wawancara tidak terstruktur, dan analisis dokumen yang terkait dengan implementasi Kebijakan Subsidi Beras Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

### **b. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dipilih pada provinsi yang menjadi lokasi implementasi Kebijakan Subsidi Beras Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Mengingat berbagai keterbatasan, wilayah penelitian ini dibatasi pada 2 provinsi. Pemilihan dilakukan dengan mempertimbangkan keterwakilan provinsi dengan populasi (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat/ RTS-PM) yang tinggi (Pulau Jawa) dan yang relatif rendah (Luar Pulau Jawa). Provinsi terpilih adalah Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pada masing-masing provinsi dipilih satu desa/kelurahan yang terletak di kota provinsi atau kabupaten/kota yang mudah dijangkau. Pemilihan desa/kelurahan dilakukan dengan cara diundi. Melalui cara demikian diharapkan diperoleh potret implementasi kebijakan yang sedikit banyak mencerminkan kondisi umum implementasi kebijakan di desa/kelurahan lain.

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai latar belakang seperti diuraikan di atas, pertanyaan yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah: “Bagaimana implementasi Kebijakan Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin) di Indonesia?” Pertanyaan analitisnya adalah:

1. Apakah program raskin sudah berfungsi optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpendapatan rendah?
2. Apa kendala yang muncul dalam implementasi Kebijakan Program Raskin ?
3. Bagaimana alternatif kebijakan Program Raskin yang tepat agar berfungsi lebih optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga sasaran?

## **C. Tujuan dan Manfaat**

1. Tujuan
  - a. Untuk mengetahui sejauh mana Program Raskin sudah berfungsi optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpenghasilan rendah.
  - b. Untuk mengetahui berbagai kendala yang muncul dalam implementasi Kebijakan Program Raskin.
  - c. Tersusunnya alternatif kebijakan Program Raskin yang tepat agar berfungsi lebih optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpenghasilan rendah.

### 2. Manfaat

Masukan bagi pengambil keputusan untuk menetapkan perbaikan kebijakan subsidi beras untuk masyarakat berpenghasilan rendah agar berfungsi lebih optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpendapatan rendah.

Pada aspek pelaksanaan, diungkapkan bahwa: a) pembagian raskin tidak tepat sasaran; b) tidak tepat pemahanan para pelaku di lapangan tentang jumlah, kualitas, waktu penerimaan dan harga raskin; c) kualitas raskin menghambat tercapainya tujuan program; d) kualitas raskin memberikan insentif bagi perburuan rente. Kemudian pada aspek kelembagaan dinyatakan bahwa adanya kelemahan dalam kelembagaan raskin. Pada aspek pengawasan dan pengendalian diungkapkan: a) lemahnya pengawasan dan pengendalian dalam menjamin enam tepat (6 T) dan b) tidak efektifnya mekanisme pengaduan dan tindak lanjutnya.

Aneka macam kendala tersebut selain mengundang pertanyaan, tentang efektivitas program ini sebagai perlindungan sosial bagi masyarakat miskin, sekaligus merupakan tantangan bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik, yang mudah dilaksanakan dan sekaligus dapat menjawab aneka persoalan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial pada Badan Pendidikan dan Penelitian (Badiklit) Kesos, Kemos, sesuai tugas dan fungsinya memandang penting melakukan evaluasi atas implementasi kebijakan / program ini. Evaluasi ini dipandang penting dilakukan mengingat selain program ini sangat strategis juga karena program ini menyangkut perlindungan sosial bagi kelompok penduduk berpenghasilan rendah, miskin dan rentan yang meliputi puluhan juta rumah tangga, termasuk di dalamnya anak-anak dan perempuan. Pada sisi lain program ini menggunakan APBN dalam jumlah sangat besar sekitar 15 sampai 20 triliun rupiah setiap tahun. Semua pihak, termasuk Kementerian Sosial sesuai tugas dan fungsinya amat berkepentingan agar program ini berlangsung efektif. Puslitbang Kesos melalui penelitian ini bermaksud ikut memberi kontribusi, melakukan evaluasi, menganalisis kendala dan mencari alternatif perbaikan kebijakan.

beras yang diterima rumah tangga penerima manfaat hanyalah 4 kg. Hasil penelitian Sekretariat TNP2K tahun 2011 yang lalu juga menunjukkan bahwa rata-rata jumlah beras tersebut hanya ada di kisaran 5,75 kg (Menko Kesra, 2012).

Utin Kiswanti (2013), dalam evaluasi pelaksanaan program tahun 2013, mengungkapkan tujuh permasalahan Program Raskin, yaitu:

1. Akurasi Data RTS sering diperdebatkan di daerah. Hal tersebut disebabkan: a) Dinamika kemiskinan; b) Kriteria kemiskinan; c) Sensus tidak dilakukan setiap tahun, butuh waktu dan biaya besar
2. Data *by name by address* RTS hasil pendataan TNP2K tidak sesuai/akurat dengan data yang ada di lapangan
3. Ketepatan indikator dan ketersediaan anggaran. Jumlah beras yang akan disalurkan baru bisa ditetapkan setelah anggarannya tersedia, sering terjadi perubahan di tengah tahun.
4. Anggaran yang tersedia dalam APBN tidak sesuai dengan jumlah data RTS yang ada di lapangan. Raskin dibagi rata (bagito).
5. Hambatan Geografis/alam yang sulit (laut/danau/sungai) tidak didukung oleh sarana dan prasarana angkutan dan infrastruktur (di beberapa daerah). Faktor penghambat utama penyaluran dan variabilitas biaya angkutan
6. Kondisi cuaca yang sangat ekstrim di beberapa daerah. Hambatan pendistribusian untuk tepat waktu
7. Efektivitas Penyaluran Raskin sangat tergantung kebijakan dan Kemampuan pemda, yaitu untuk distribusi raskin dari TD ke RTS;

Terakhir, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (2014) mengungkapkan hasil kajiannya yaitu kelemahan implementasi Program Raskin terdapat pada tiga aspek, yaitu: aspek pelaksanaan, aspek kelembagaan dan aspek pengawasan dan pengendalian.

mencuat atau diekspose di media massa antara lain adalah: kesalahan dalam menetapkan RTS (tidak tepat sasaran); kualitas beras tidak layak; jumlah beras kurang dari pagu yang ditetapkan; beras datang terlambat, tidak tepat waktu; harga tebus lebih mahal dari yang ditetapkan; uang pembayaran terlambat disetor atau bahkan diselewengkan. Persoalan terjadi di hampir di semua daerah. Sebagai contoh di Kota Pakanbaru, data penerima raskin menjadi polemik. Hampir seluruh kecamatan hingga kelurahan menghadapi kendala dalam menyalurkan Raskin. Karena data baru yang dikeluarkan TNP2K bagi Raskin tidak tepat (<http://riauaktual.com/>). Hasil penelitian sejumlah pihak yang dilakukan di berbagai daerah juga mengungkapkan persoalan senada. Inti permasalahannya adalah implementasi kebijakan/ program raskin belum dapat dilakukan seluruhnya sesuai yang ditetapkan, sehingga efektifitas program ini dinilai belum optimal (Astrida. 2008; Musawa. 2009; Maryana. 2011; Hastuti, Bambang S dan Sulton M. 2012; Jamhari.2012; Warasari. 2013).

Pemerintah sesungguhnya menyadari adanya kendala tersebut dan sudah berupaya melakukan perbaikan-perbaikan, namun hasilnya sampai sejauh ini belum seperti diharapkan. Susenas tahun 2010 mengungkapkan bahwa raskin diterima oleh semua lapisan (peringkat) rumah tangga, mulai dari peringkat terbawah (Desil 1) sampai rumah tangga pada lapisan (peringkat) teratas (Desil 10). Hasil Susenas tahun 2009 seperti dikutip oleh Bambang Widiyanto (2013) menunjukkan bahwa 50% penduduk Indonesia yang berada pada Desil 7 juga menerima raskin bahkan sekitar 12.5 persen penduduk terkaya juga menerima Raskin. Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2013 (Balitbangkes, 2013) malah mengungkapkan persentase lebih tinggi, yaitu 19,5 persen. Lebih detail, raskin diterima oleh 80,3 persen RT terbawah; 75,5 persen RT Menengah Bawah; 62,9 persen RT Menengah; 41,9 persen Menengah Atas dan 19,5 persen RT teratas. Rata-rata jumlah



pangan, pengendalian stabilitas harga, pengendalian inflasi bahkan stabilitas ekonomi nasional. Program Raskin juga dapat dilihat sebagai pelaksanaan tanggungjawab Negara dalam implementasi hak azasi manusia dalam hal setiap orang warga atas pemenuhan kebutuhan pangan (Pedum,2013).

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Pedum Raskin, 2012, 2013, 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 kg/ RTS/ bulan atau setara 180 kg / RTS / tahun dengan harga Rp.1.600 /kg netto di Titik Distribusi (Pedum 2013).

Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat (RTS-PM) yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTS yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu 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 (Pedum 2013:19).

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

Dalam implementasinya Program Raskin tidak terlepas dari kelemahan atau persoalan atau kendala. Persoalan yang kerap

# ***BAB I***

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Indonesia dimulai tahun 2002. Program ini populer dengan nama Raskin, singkatan dari nama yang digunakan sebelumnya, yaitu Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin. Cikal bakal Program Raskin dimulai tahun 1998, ketika itu Raskin dilakukan dalam bentuk operasi pasar yang disebut Operasi Pasar Khusus (OPK). Raskin pada waktu itu merupakan program darurat sebagai bagian dari Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*). Kegiatan tersebut dilaksanakan untuk merespon situasi krisis pangan yang merebak pada waktu itu (Pedum, 2013, Pedum 2014).

Sejak tahun 2002 Raskin dijadikan salah satu program nasional, menjangkau seluruh wilayah, pelaksanaannya melibatkan berbagai instansi lintas sektor, dan seluruh jenjang pemerintahan, dari pusat hingga ke desa/kelurahan. Pada RPJMN II, 2009-2014, Raskin diposisikan sebagai salah satu program dalam klaster satu dari empat klaster program dalam Master Plan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI). Program Raskin, bersama PKH, BOS, BSM, Jamkesmas dan Jampersal dikelompokkan dalam Program Klaster I yang seluruhnya dikategorikan sebagai program perlindungan sosial.

Program Raskin memiliki peran sangat strategis, menyangkut setidaknya dua dimensi kehidupan, yaitu; dimensi sosial dan dimensi ekonomi. Pada sisi sosial Program Raskin merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial, sementara pada sisi ekonomi menyangkut tanggung jawab Negara dalam ketahanan



## DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan dan Manfaat	6
D. Metode Penelitian	7
E. Kerangka Pikir	12
F. Organisasi Pelaksana Penelitian	12
G. Anggaran	13
H. Tahapan Kegiatan	13
BAB II : TINJAUAN KONSEPTUAL PROGRAM RASKIN	14
A. Masyarakat Berpenghasilan Rendah	14
B. Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM)	17
C. Perlindungan Sosial dan Subsidi	19
BAB III : ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN	27
A. Implementasi	27
B. Fungsi Perlindungan Sosial Bagi RTS-PM	46
C. Kendala Program Raskin	48
BAB IV : KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	77
A. Kesimpulan	77
B. Rekomendasi	79
LAMPIRAN - LAMPIRAN	82
DAFTAR PUSTAKA	88
SEKILAS TENTANG EDITOR	92
SEKILAS TENTANG PENULIS	93
INDEK	96

Kepada semua pihak yang terlibat dalam kegiatan penelitian hingga terwujudnya buku ini, kami menyampaikan terima kasih.

Jakarta, Desember 2014  
Pusat Penelitian dan Pengembangan  
Kesejahteraan Sosial  
Kepala,



**DR. Dwi Heru Sukoco, M.Si**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, berkat kasih dan karunia-Nya, buku hasil penelitian yang berjudul “Evaluasi Implementasi Kebijakan Program Raskin” dapat diselesaikan sesuai dengan yang direncanakan.

Penelitian ini merupakan respon atas keluhan berbagai pihak atas kendala Program Raskin di Indonesia. Dalam hal ini Puslitbangkesos berupaya tampil dalam melaksanakan peran strategisnya guna mendukung Kementerian Sosial sebagai pilar utama pembangunan kesejahteraan sosial untuk mengembangkan kebijakan di bidang perlindungan sosial sejalan dengan bingkai negara kesejahteraan (*welfare state*), terutama dalam pengembangan Program Keluarga Harapan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi perlindungan sosial Program Raskin masih sangat lemah karena implementasi yang tidak konsisten dengan rancangan program. Sejalan dengan temuan ini, untuk jangka pendek penelitian ini merekomendasikan agar program dilanjutkan dengan syarat agar penyelenggara menjalankan fungsi pengawasan yang lebih efektif. Sedangkan dalam jangka menengah direkomendasikan agar penyelenggara melakukan *re-design* (merancang ulang) program.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh sebab itu dengan segala kerendahan hati, kami berharap masukan yang bersifat konstruktif dari pembaca guna perbaikan selanjutnya.

Akhir kata, untuk mencapai tujuan program raskin seperti yang diinginkan perlu adanya pembenahan di dalam pemaknaan dari perlindungan sosial dikaitkan dengan jatah dan kuota raskin, mekanisme penyaluran, masalah data, indikator kemiskinan, dan masalah-masalah lainnya.

Drs. Setyo Sumarno, M. Si

## PENGANTAR EDITOR

Penelitian evaluasi implementasi kebijakan raskin sangatlah penting dilakukan mengingat selain program ini sangat strategis juga karena program ini menyangkut perlindungan sosial bagi kelompok penduduk berpenghasilan rendah, miskin, dan rentan terhadap puluhan juta rumah tangga termasuk di dalamnya anak-anak dan perempuan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan program raskin belum dapat diimplementasi secara konsisten dilapangan. Raskin didistribusikan tidak hanya kepada rumah tangga yang terdaftar seperti yang telah ditetapkan. Terdapatnya pengurangan pagu anggaran sehingga terjadi sistem bagito serta jumlah dan kualitas raskin yang tidak memadai sesuai yang direncanakan.

Berbagai kendala yang dihadapi dalam implementasi program raskin adalah adanya kesalahan dalam penetapan sasaran program, belum efektifnya tim koordinasi pelaksana dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dan terbatasnya anggaran subsidi beras untuk menangani seluruh rumah tangga miskin, dan rentan dalam memenuhi kebutuhan minimal.

Akibatnya, program raskin belum/tidak mampu mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan; tidak dapat meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidaknyamanan sosial ekonomi dan rencana memotong mata rantai kemiskinan yang diwariskan dari generasi ke generasi belum/tidak dapat terwujud. Dengan demikian tujuan dari program raskin dalam memberikan perlindungan sosial kepada rumah tangga miskin tidak tercapai.



PERPUSTAKAAN NASIONAL: KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)

*Anwar Sitepu, dkk*

*Evaluasi Implementasi Kebijakan Program Raskin 2014;- Jakarta  
2014. Puslitbangkesos vii+ 99 hlm. 14,8 cm x 21cm*

*Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak buku sebagian  
atau seluruhnya tanpa izin dari Puslitbangkesos, Kementerian Sosial RI.*

**Editor :**

Drs. Setyo Sumarno, M.Si

**Penulis :**

Drs. Anwar Sitepu, M.PM  
Drs. Togiaratua Nainggolan, M.Si  
Ir. Ruaida Murni

**Design Cover :**

Tim Imaji

**Tata letak :**

Tim Imaji

**Foto Cover:**

Tim Imaji

Cetakan Pertama : Desember 2014

ISBN 978-602-8427-97-5

**Diterbitkan oleh:**

Puslitbangkesos Kementerian Sosial RI.  
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang III Jakarta- Timur.  
Telp. (021) 8017126  
Email: [puslitbangkesos@kemsos.go.id](mailto:puslitbangkesos@kemsos.go.id)  
Website: [puslit.kemsos.go.id](http://puslit.kemsos.go.id)

*Anwar Sitepu, dkk.*

# **EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN 2014**

Editor:  
Drs. Setyo Sumarno, M.Si

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial  
Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial  
Kementerian Sosial RI. 2014