

RINGKAS HASIL PENELITIAN  
**EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN**  
Oleh : Anwar Sitepu, Setyo Sumarno, Ruaida Murni dan Togiaratua  
(Puslitbang Kesos, Badiklit, Kemsos RI)

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Program Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Indonesia (populer dengan nama Raskin) dimulai tahun 2002. Cikal bakal Program ini dimulai tahun 1998, yang dikenal dengan nama operasi pasar khusus (OPK). OPK pada waktu itu merupakan bagian dari program darurat yang disebut Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*). Sejak awal RPJMN II, Raskin diposisikan sebagai bagian dari program besar penanggulangan kemiskinan, yaitu pada klaster 1 yang dikategorikan sebagai program perlindungan sosial (*social protection*). Sasaran Program Raskin adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/ RTS/ bulan atau 180 kg / RTS / tahun dengan harga Rp.1.600 /kg.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kemsos, sesuai tugas dan fungsinya memandang penting melakukan evaluasi atas implementasi kebijakan program ini. Evaluasi ini penting dilakukan mengingat bahwa 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 alternative perbaikan kebijakan.

### B. Rumusan Masalah

Pertanyaan yang perlu 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

1. Untuk mengetahui sejauh mana Program Raskin sudah berfungsi optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpenghasilan rendah.
2. Untuk mengetahui berbagai kendala yang muncul dalam implementasi Kebijakan Program Raskin.
3. Tersusunnya alternative kebijakan Program Raskin yang tepat agar berfungsi lebih optimal sebagai perlindungan sosial bagi rumah tangga berpenghasilan rendah.

### D. Metodologi

Penelitian dilakukan dua tahap.

1. Studi data skunder.

Studi data skunder dilakukan dengan menganalisis data/informasi dari berbagai sumber, yaitu: 1) Dokumen dari kementerian/lembaga (K/L) terkait, termasuk bahan paparan pejabat; 2) Hasil penelitian pihak lain; 3) Berita terkait yang dimuat di media massa. Sebagian terbesar data dicari di internet dengan menggunakan mesin pencari google dan sebagian lain diperoleh dari dokumen. Pencarian dan pengumpulan data dilakukan pada bulan April dan Mei 2014.

#### Box: Pengumpulan Data Skunder

Hasil pengumpulan data skunder ditemukan sebanyak 16 karya tulis ilmiah (KTI) terkait raskin. Seluruhnya ditelaah untuk memisahkan karya tulis yang mengandung informasi terkait dengan tema penelitian ini dengan karya tulis yang tidak mengandung informasi terkait tema. Hasilnya ditemukan sebanyak 11 KTI yang relevan. Menurut bentuknya, terdiri 6 artikel dalam jurnal; 4 dalam bentuk skripsi; dan 1 berupa tesis. Seluruh KTI tersebut diterbitkan antara tahun 2008 hingga tahun 2013. Seluruh KTI merupakan hasil penelitian lapangan yang dilakukan di lokasi berbeda. Paling banyak di Pulau Jawa (yaitu 6 KTI), di Sumatera sebanyak 2 KTI, di Sulawesi 2 KTI dan di Kalimantan 1 KTI. Di samping itu ditemukan 4 karya tulis hasil penelitian SMERU (lihat daftar pustaka). Satu hasil penelitian lain berasal dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kemsos. Perlu dicatat bahwa seluruh penelitian ini tidak ada yang dirancang khusus untuk mendalami faktor-faktor penyebab terjadinya kesalahan dalam penetapan sasaran, sehingga informasi yang ada di sana sesungguhnya dikumpulkan bukan untuk menjelaskan tema penelitian ini melainkan dalam konteks tema masing-masing. Dokumen dari K/L terkait yang ditemukan selain Pedoman Umum (2012, 2013,2014) adalah sebanyak 10 bahan paparan dari pejabat Bappenas, TNP2K, Kemenko Kesra dan Kemsos. Seluruh data dianalisis secara kualitatif.

2. Studi lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan meninjau lapangan di dua lokasi, yaitu: Nusa Tenggara Barat dan Jawa Tengah. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Wawancara dilakukan dengan warga masyarakat penerima raskin, Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa/Kelurahan, Kepala Desa/Kelurahan, Tim

Koordinasi Pelaksana Raskin Raskin Kecamatan, Kabupaten/Kota dan Provinsi. FGD dilakukan dengan penerima raskin dan tokoh masyarakat, termasuk Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa /Kelurahan. Pengumpulan data dilakukan pada bulan September 2014.

## II. HASIL PENELITIAN

### A. Implementasi Program

#### 1. Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat.

Dalam implementasinya ternyata raskin didistribusikan bukan hanya kepada rumah tangga (ruta) yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Di Desa Banyumulek RTS-PM resmi adalah sebanyak 1.231 ruta namun raskin didistribusikan kepada seluruh keluarga penduduk setempat, sebanyak 2.543 kepala keluarga (KK), termasuk keluarga 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. 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. Alasan yang dikemukakan Kepala Desa adalah semua KK minta jatah raskin, menghindari konflik. Data dalam BDT atau DPM dinilai tidak akurat, terjadi *exclusion error* dan *inclusion error*. Kalau kondisi ini dibiarkan maka jumlah raskin yang diterima RTS-PM semakin lama akan semakin sedikit. Saat ini sudah menunggu sebanyak kurang lebih 200 KK baru yang juga minta jatah raskin. Pada kasus ini KPS ternyata tidak efektif, memiliki atau tidak memiliki KPS semua dapat raskin.

Di Kelurahan Medono, Kota Pekalongan, Provinsi Jawa Tengah, raskin juga didistribusikan kepada rumah tangga yang tidak terdaftar dalam DPM, namun dengan pola berbeda. Secara resmi raskin didistribusikan kepada sebanyak 279 ruta yang terdaftar dalam DPM (termasuk 21 ruta pengganti) akan tetapi dibalik itu ada kesepakatan lain, setelah raskin diterima oleh RTS-PM, raskin didistribusikan kembali kepada semua rumah tangga yang pernah terdaftar sebagai RTS-PM tahun 2012, yaitu sebanyak 558 ruta. Alasan yang dikemukakan adalah rasa solidaritas, “biar semua menikmati”. Menurut penilaian Tim Raskin setempat RTS-PM saat belum tepat seluruhnya, masih ada ruta yang sudah tidak layak menerima raskin, namun mereka mengaku mengalami kesulitan menarik KPS yang sudah diterima RTS-PM.

Dari dua kasus ini faktor kepemimpinan tampak memiliki peran penting. Pemimpin yang tegas dapat melaksanakan kebijakan dengan konsekuen pemimpin yang akomodatif tidak menegakkan kebijakan dengan konsisten.

Satu persoalan lain yang perlu disoroti adalah perubahan satuan sosial penerima raskin di NTB dari rumah tangga menjadi keluarga. Lebih jauh lagi, keluarga yang dimaksud meliputi semua yang sudah pernah menikah, termasuk orang yang sudah cerai kemudian kembali tinggal bersama orangtuanya.

## 2. Jumlah Raskin.

Sebagai konsekuensi dari pendistribusian raskin kepada ruta di luar DPM, jumlah raskin yang diterima masing-masing RTS-PM tidak sesuai seperti ditetapkan, 15 kg /bulan. 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 persis 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 didistribusikan secara resmi kepada setiap RTS-PM adalah 15 kg/bulan, sesuai kebijakan. Akan tetapi secara riil raskin yang dinikmati masing-masing RTS-PM adalah bervariasi mulai dari 3,5 kg sampai 15 kg. 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 table.

## 3. Harga Tebus Raskin

Harga tebus raskin ditetapkan seharga Rp.1.600 per kg di Titik Distribusi (TD). Dalam prakteknya, di Banyumulek, NTB, untuk memperoleh 5,5 kg raskin masing-masing 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, maka harga tebus raskin adalah Rp.2.000 /kg. Artinya tetap lebih mahal Rp.400 / kg dari ketentuan Rp.1.600

/ kg. Sementara itu, di Kelurahan Medono HTR yang dibayar penerima manfaat sama seperti ditetapkan yaitu Rp.1.600/kg.

#### 4. Kualitas Raskin

Kualitas raskin juga masih dikeluhkan RTS-PM. Keluhan yang diungkapkan adalah berketu, bulukan, berjamur dan rasa. Di Banyumulek, NTB, kualitas raskin lebih sering dikeluhkan warga. Kades mengatakan: "Kadang-kadang bagus. Kalau protes bulan ini, nanti bulan depan setengah bagus, setengah jelek" Maksudnya, sebagian berkualitas baik dan sebagian lainnya jelek. Penilaian buruknya kualitas raskin dikemukakan oleh banyak pihak, termasuk RTS-PM dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin Desa, Bu El anggota PKK sekaligus sebagai RTS-PM, mengatakann kualitas beras raskin selama ini lebih banyak tidak layak dimakan, bertepung dan berketu. Mensiasati beras yang tidak bagus kualitasnya, RTS-PM melakukan berbagai upaya misalnya saat masak dikasih pandan, dicuci dengan air panas atau dicampur dengan beras yang dibeli pasar. Sebagian kecil warga menjualnya kemudian membeli beras yang layak konsumsi.

Seperti ditetapkan dalam Pedum, Bolug setempat menyatakan siap mengganti raskin yang tidak layak. Namun biasanya masyarakat enggan untuk membawa kembali raskin yang sudah diterima ke kantor desa. Mengatasi persoalan tersebut masyarakat mensiasatinya sendiri, misalnya dicampur dengan beras lain, dicuci pakai air panas, dimasak pakai daun pandan, sejumlah kecil RTS-PM menjual untuk diganti dengan beras yang layak. Buruknya kualitas raskin kiranya mencerminkan rendahnya kepedulian Tikor Raskin, terutama Perum Bulog.

#### 5. Waktu distribusi Raskin

Jadwal pendistribusian raskin di Desa Banyumulek, NTB tidak teratur berbeda dengan di Kelurahan Medono Jawa Tengah distribusi dilaksanakan secara teratur setiap minggu pertama pada setiap bulan.

Di NTB 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. Alasan yang dikemukakan Kepala Dusun adalah warga terlambat membayar. Akan tetapi alasan tersebut tidak dapat diterima sepenuhnya karena sumber lain mengatakan RTS-PM yang belum memiliki uang biasanya mencari pinjaman terlebih dahulu. Kasus ketidak-tepatan waktu distribusi terjadi saat pengumpulan data dilakukan pada bulan September 2014. Sampai tanggal 20 bulan ini raskin belum turun juga karena alasan bayaran untuk bulan sebelumnya belum diselesaikan. Ketidak-tepatan waktu distribusi juga karena kebijakan seperti misalnya jatah bulan Agustus 2014 sudah "cair" pada bulan Juli, dimajukan, dengan pertimbangan kebutuhan warga akan jikat fitrah. Di Jawa Tengah tampak bahwa raskin didistribusi lebih tepat waktu, ada jadwal dan biasanya dipatuhi.

## 6. Administrasi Raskin

Dalam hal administrasi juga tampak ada perbedaan antara NTB dan Jawa Tengah. Di NTB administrasi juga kurang 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 (KPS). 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. 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, tidak ada tunggakan/keterlambatan pembayaran.

Laporan pelaksanaan kegiatan disampaikan kepada Tikor Kecamatan dan Kota, seperti hasil Muskel dan pelaksanaan distribusi raskin pada setiap bulan berjalan. Bagi Tikor Raskin Kota Pekalongan semua urusan administrasi berjalan lancar. Sementara Tikor Kecamatan menilai kelurahan sering terlambat. Hal kiranya terjadi karena Tikor Kota aktif berkomunikasi dengan Tim Pelaksana di Kelurahan, sebaliknya Tikor Kecamatan kurang aktif.

## B. Analisis Fungsi perlindungan Sosial

Pengertian perlindungan sosial dirumuskan oleh banyak lembaga-lembaga internasional, mulai dari *United Nations Research Institute For Social Development*, ILO, Bank Dunia dan Asian Development Bank. Di Indonesia dalam Undang-undang 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).

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.

Rata2 konsumsi Beras orang Indonesia adalah 113,7 kg/jiwa/tahun (BPS, 2011) atau 9,5 kg/ jiwa/ bulan. Apabila RTS terdiri dari 4 jiwa maka kebutuhannya menjadi sebanyak 38 kg/ bulan. Kemudian, apabila menerima

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

Persoalannya adalah fakta bahwa implementasi Raskin belum sesuai kebijakan, beras raskin yang diterima kurang dari yang ditetapkan sebanyak 15 kg. Di NTB raskin dibagi rata masing-masing keluarga keluarga/ruta menerima sebanyak 5,5 kg per bulan. Di Jawa Tengah, RTS-PM menerima dalam jumlah yang bervariasi mulai dari 3,5 kg sampai 15 kg. Sementara jumlah anggota RTS-PM lebih dari perkiraan 4 orang, yaitu 5 sampai 12 orang.

Tabel Nilai Raskin terhadap Kebutuhan RTS-PM

Kasus	Nama (Inisial)	Anggota (orang)	Kebutuhan Standar (kg)	Raskin diterima (kg)	% raskin thd Keb	Selisih %	Nilai (Rp)
1	AT	5	47,5	3,5	7,3	32,3	19.900
2	Taf	5	47,5	5	7,3	32,3	55.750
3	Roq	12	114	15	13,1	26,4	102.000
4	Roh	6	57	5	8,7	30,8	32.000
5	W	7	66,5	5	7,5	32,0	32.000

Berdasarkan perhitungan seperti diuraikan dalam tabel, menjadi jelas bahwa nilai raskin sangat kecil dibanding dengan standar kebutuhan, yaitu 7,3 sampai 13,1 persen.

Semua ruta yang diwawancara pada intinya sepakat mengatakan bahwa walaupun sedikit dan kualitasnya seringkali kurang baik akan tetapi raskin dinilai sangat bermanfaat. "Meringankan kepala paling tidak untuk tiga hari". Ukuran yang umum digunakan penerima raskin adalah membebaskan beban pemenuhan kebutuhan makan untuk sekian hari. Raskin mencukupi kebutuhan ruta penerima berkisar 4 sampai 12 hari tergantung jumlah anggota. Hal ini karena ternyata jumlah konsumsi beras RTS-PM kurang atau lebih rendah dari standar nasional.

Lebih jauh, apakah raskin melindungi keluarga dari resiko dan guncangan. Mencermati situasi lapangan seperti diuraikan di atas, kiranya fungsi perlindungan sosial raskin relatif sangat minim, terlebih bagi ruta dengan jumlah anggota yang banyak, lima orang atau lebih.

Mengacu kepada konsep perlindungan sosial, mencegah atau mengatasi individu / keluarga/ masyarakat menanggung resiko, dalam hal ini adalah resiko kekurangan pangan, maka semestinya banyaknya beras yang didistribusikan kepada RTS-PM disesuaikan dengan memperhitungkan jumlah anggota ruta. Kemudian sasaran program semestinya meliputi semua ruta rentan.

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 – khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan – belum berhasil. Perlindungan sosial sesuai konsepnya mencegah orang atau rumah tangga menanggung resiko.

Di NTB rekap hasil penimbangan bayi di bawah lima tahun (balita) yang dilakukan Puskesmas Banyuwulek di lima desa menunjukkan dari 2.230 orang anak terdapat anak yang berat badannya tidak naik dibanding bulan sebelumnya dan bahkan sebagian lainnya berat badannya berada pada/bawah garis merah (BGM), Januari = 15; Feberuari 23; Maret = 23; April = 23; Mei = 107; Juni = 47. Dalam FGD Bidan Puskesmas menjelaskan salah satu indikasi bahwa penduduk setempat mengalami kurang asupan adalah kecenderungan bayi yang lahir memiliki ukuran tinggi badan pendek, lebih dari 30 persen. Desa sebelah bahkan masuk kategori sangat pendek.

Hasil Riset Kesehatan Dasar Kementerian Kesehatan menunjukkan bahwa masih terdapat relatif banyak penduduk – dalam berbagai golongan usia – yang mengindikasikan kekurangan keterpenuhan pangan. Sekedar contoh hasil Riskesdas 2013, balita dengan gizi buruk meliputi 5,7 persen. Implikasinya, mereka semua menanggung resiko, pertumbuhan tidak optimal dan atau bahkan tidak dapat tumbuh normal, atau tidak dapat bekerja / melaksanakan tugas-tugas sosialnya.

Rumah Tangga Sasaran-PM Program Raskin saat ini secara resmi ditetapkan meliputi sebanyak 15,5 juta atau sekitar 65,6 iuta jiwa. Pada sisi lain jumlah rumah tangga miskin dan hampir miskin mencakup sebanyak 24,7 iuta dengan 86,4 juta jiwa. Hal ini berarti terdapat sebanyak 9 juta rumah tangga rentan belum tercover Raskin. Dari sisi perlindungan sosial, mereka yang belum tercover, seluruhnya berada dalam kondisi terancam, menanggung resiko.

### **C. Analisis Kendala Program**

Berdasarkan hasil telaah atas data skunder dan fakta lapangan dapat diidentifikasi tiga kendala yang mengakibatkan fungsi perlindungan sosial Program Raskin belum optimal, yaitu: **Pertama**, kesalahan penetapan sasaran program; **Kedua**, Tim Koordinasi Pelaksana (Tikorlak) Raskin belum efektif bekerja menyelesaikan permasalahan yang muncul; **Ketiga**, Secara nasional



alokasi anggaran untuk subsidi beras belum memadai untuk meng-cover seluruh ruta miskin dan rentan dan untuk memenuhi kebutuhan minimal. Dibawah ini adalah diuraikan selengkapnya:

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

Kesalahan penetapan sasaran yang dimaksud adalah terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error*. *Exclusion error* adalah dimana rumah tangga yang seharusnya menjadi sasaran Program atau penerima manfaat ternyata tidak terdaftar menjadi penerima manfaat. *Inclusion error* adalah dimana rumah tangga yang seharusnya tidak menjadi sasaran malah terdaftar sebagai peserta dan menerima manfaat Program. Kesalahan penetapan sasaran program terjadi karena lima factor, yaitu: (1) Basis Data Terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan RTS-PM belum cukup akurat dan relative kadaluarsa; (2) Mekanisme pemutahiran data belum berfungsi, termasuk Musyarah desa/Musyawah 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. Keluhan dari lapangan seperti dipublikasikan media massa, hasil penelitian pihak lain, termasuk hasil dua Hastuti (SMERU) membuktikan hal tersebut. Pada penelitian pertama Hastuti mengungkapkan 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. Studi lapangan juga mengungkapkan bahwa ruta yang seharusnya masuk dalam DPM ternyata tidak masuk dan sebaliknya yang seharusnya tidak terdaftar malah terdaftar. Orang akhirnya tidak percaya, mempertanyakan kriteria dan minta terlibat dalam proses.
- 2) Musyarah desa/Musyawah Kelurahan sebagai mekanisme pemutahiran data belum berfungsi. Salah satu penyebabnya 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) dinyatakan dalam rangka mengakomodasi adanya perubahan karakteristik RTS-PM setelah penetapan Pagu Raskin oleh Tim Koordinasi 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.
- 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 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.

- 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 maupun studi lapangan 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.
- 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 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.

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

Otoritas Kementerian Sosial sangat terbatas. Kemsos sesuai Keputusan Menteri Keuangan melalui Sekretaris Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan (tahun 2014) dan Direktur Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan (tahun 2013) bertindak sebagai Kuasa Pengguna

Anggaran (KPA). Alasan yang dikemukakan adalah bahwa tugas sebagai KPA tidak didukung dengan *safeguarding*. Tanpa dukungan *safeguarding* Kemsos tidak dapat melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjamin terlaksananya program sesuai dengan ketentuan. (cari informasi dari Dit.Dayasos).

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 Raskin – 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.**

### III. REKOMENDASI

Alternatif kebijakan yang perlu dilakukan untuk mengoptimalkan fungsi perlindungan sosial Program Raskin adalah :

1. Perlindungan optimal. Jangkauan sasaran Program diperluas hingga meliputi semua rumah tangga yang dikategorikan rentan yaitu miskin dan hampir miskin, meliputi 24,7 juta. Dengan jumlah raskin tetap 15 kg / per RTS-PM / bulan. Implikasinya dibutuhkan tambahan biaya subsidi dari APBN relatif cukup besar.
2. Untuk jangka pendek: Lanjutkan Program dengan pengawasan lebih ketat. Sasaran sama seperti saat ini sebanyak 15,5 juta RTS-PM dengan 15 kg/bulan. Pilihan ini relatif tidak memerlukan tambahan alokasi subsidi namun tanggungjawab Negara melindungi yang belum tercover terabaikan. Untuk meningkatkan fungsi perlindungan sosialnya, data perlu segera diperbaharui atau dimutakhirkan. Pemutahiran data sebaiknya melibatkan masyarakat melalui Musdes/Muskel. Untuk itu perlu diterbitkan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musdes/Muskel. Tugas Musdes/Muskel adalah melakukan pemeringkatan rumah tangga di wilayahnya dengan menjaga hasilnya tetap harus objektif. Teknis pemeringkatan dapat menggunakan Partisipatory Wealth Ranking (PWR) yang disesuaikan namun tetap mempertahankan prinsip dasarnya.

3. Untuk jangka menengah dan jangka panjang, lakukan :
- a. Sosialisasikan program raskin lebih intensif, terutama kepada RTSPM.  
Selama ini sasaran utama sosialisasi adalah aparat birokrasi yang terlibat menjadi tim koordinasi, sementara warga yang menjadi RTSPM dilibatkan secara terbatas dalam bentuk perwakilan. Akibatnya RTSPM tidak mengetahui status dan peran yang seharusnya dilakoni untuk menyukseskan program ini. Situasi ini terkesan menempatkan warga miskin pada posisi "sekedar sasaran tembak" oleh sang pemilik program. RTSPM tidak mengetahui sepenuhnya hak dan kewajibannya dalam program. Sejalan dengan hal ini, RTSPM cenderung bertindak pasif dan tidak merasa bertanggung jawab sebagai pelaku dalam menyukseskan program. Selanjutnya, peserta utama sosialisasi ini harus mengutamakan RTSPM sehingga mereka diharapkan mampu bertindak proaktif melaksanakan kewajiban dan memperjuangkan hak-haknya sebagai peserta program.
  - b. Rubah nama program raskin sehingga lebih humanis. Nama raskin terkesan memarginalkan RTSPM karena mempunyai konotasi negatif dan beban sosial psikologis sebagai peserta. Beban ini terlihat ketika RTSPM menjadi peserta program, seketika yang bersangkutan bersama anggota rumah tangganya memperoleh cap, stigma, atau stereotip sebagai orang miskin. Rumah tangga yang bersangkutan seakan-akan memperoleh pengesahan menjadi orang miskin. Sebaliknya masyarakat sekitar seakan-akan memperoleh berita resmi bahwa RTSPM sah menjadi orang miskin.
  - c. Sesuaikan komoditas dengan makanan pokok local. Aspek perlindungan sosial dan ketahanan pangan dalam program ini akan lebih terjamin jika komoditi yang disalurkan lebih variatif, tidak hanya beras. Program ini justru sangat memungkinkan dimanfaatkan sekaligus membangun program diversifikasi pangan. Hal ini sesuai dengan latar belakang historis masyarakat Indonesia yang mempunyai makanan pokok yang lebih variatif.
  - d. Tingkatkan validitas data. Hal ini harus diawali dengan membahas ulang indikator/kriteria kemiskinan yang diterapkan dalam PPLS 2011, dengan mempertimbangkan muatan lokal sesuai dengan karakteristik masing-masing wilayah di Indonesia. Selanjutnya harus diadakan pendataan ulang PPLS secara nasional mengingat data yang sudah ada sudah kadaluarsa. Sejalan dengan hal ini, penyelenggara program harus menyiapkan mekanisme standar penggantian RTSPM yang tidak layak dalam bentuk petunjuk teknis atau petunjuk pelaksanaan. Dengan demikian kalau terjadi penggantian RTSPM, proses penggantian mampu menjamin validitas data. Jika saat ini hal itu dilakukan melalui forum

musyawarah desa atau musyawarah kelurahan, hal itu perlu dipertegas dalam bentuk juklak dan juknis.

- e. Meningkatkan kuota dan cakupan/ jangkauan program. Peningkatan ini untuk menjangkau RTSM dan wilayah yang belum terjangkau. Hal ini penting untuk mengoptimalkan fungsi perlindungan sosial program raskin dikaitkan dengan ketahanan pangan RTSPM, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau. Sejalan dengan hal ini, jika kebutuhan individu akan beras mencapai 119,5 kg per tahun, maka kebutuhan individu per bulan mencapai 9,5 kg atau 0,3 kg per hari. Jika hal ini dijadikan patokan, maka penetapan kuota atau jatah raskin tidak selayaknya dipukul rata sehingga saat ini semua RTSPM menerima jatah 15 kg. Penetapan jatah RTSPM sebaiknya didasarkan pada jumlah individu yang menjadi anggota keluarga. Mengacu pada jumlah RTSPM pada lokasi penelitian yang berkisar antara 1 hingga 12 orang per rumah tangga, maka jatah raskinnya harus bervariasi antara 0,33 kg hingga 3,96 per hari atau 9,9 kg hingga 118,8 kg per bulan. Angka kebutuhan ini masih sangat minimal karena keterpenuhan kebutuhan beras, belum menjamin terciptanya kebutuhan pangan karena masih sangat tergantung pada factor lain seperti stabilitas ekonomi pangan dan akses individu untuk mendapatkan pangan pada RTSPM yang sangat variatif, terutama dilihat dari aspek ekonomi. Bersamaan dengan hal ini, peningkatan jangkauan program harus mencapai keluarga dan rumah tangga miskin pada semua wilayah Indonesia tanpa kecuali. Kepastian ini sangat penting untuk mencegah munculnya kesan tebang pilih atau diskriminasi negara atau pemerintah dalam melaksanakan perlindungan sosial kepada warganya.
- f. Berlakukan sistem *food stamp*. Sistem ini dilakukan dengan memberikan kartu kepada RTSPM. Kartu ini dapat digunakan sebagai alat untuk belanja pada toko atau pusat perbelanjaan yang telah ditentukan. Kartu yang berfungsi seperti *voucher* belanja ini dibatasi penggunaannya pada kebutuhan tertentu yang sifatnya sangat mendasar seperti beras, telur, ikan, dan lain-lain. Dengan demikian RTSPM tidak lagi memperoleh beras yang disalurkan oleh Bulog, melainkan kartu yang mempunyai nilai nominal tertentu sebagai kupon belanja.
- g. Lakukan penataan kelembagaan atau organisasi pelaksana program. Saat ini anggota tim koordinasi raskin sangat banyak dan berasal dari berbagai instansi yang sangat banyak pula. Banyaknya anggota tim koordinasi ini menyebabkan tanggung jawab pengelolaan program ini sangat menyebar. Penyebaran tanggung jawab ini memberi peluang untuk saling mengandalkan atau saling membiarkan, terutama ketika terjadi kasus-kasus khusus yang membutuhkan penanganan segera dalam program raskin. Untuk itu perlu dilakukan penyederhanaan

kelembagaan dengan meletakkan tanggung jawab utama penyelenggaraan program pada Kementerian Sosial beserta jajarannya. Peningkatan otoritas ini akan membuka peluang bagi Kementerian Sosial melibatkan pilar-pilar pembangunan kesejahteraan sosial lainnya seperti TKSK sebagai tenaga pendamping program dengan otoritas yang lebih kuat. Peningkatan otoritas tenaga pendamping ini pada gilirannya akan membuka akses control dan pengendalian program raskin pada tingkat terendah ketika pendistribusian beras guna mengoptimalkan pencapaian indikator 6 T.

- h. Mengintegrasikan semua program perlindungan sosial dalam Program Keluarga Sejahtera yang kepesertaannya dibuktikan dengan kartu khusus seperti "Kartu Keluarga Sejahtera" yang berisi sejumlah komponen atau fitur layanan yang bersifat optional sesuai kebutuhan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- 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 Widiyanto, (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.
- 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.
- 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: Kemnko 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.
- 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>