

LEMBAGA PENELITIAN

SMERU

RESEARCH INSTITUTE

MENUJU KEBIJAKAN PROMASYARAKAT MISKIN
MELALUI PENELITIAN



KERTAS KERJA

Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat

Hastuti

Bambang Sulaksono

Sulton Mawardi

*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses *copyediting* dan *proofreading* sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

JULI 2012

KERTAS KERJA

**Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin
dalam Mencapai Enam Tepat**

Hastuti

Bambang Sulaksono

Sulton Mawardi

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

Juli 2012

ABSTRAK

Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat*

Hastuti, Bambang Sulaksono, dan Sulton Mawardi

Program Raskin yang dilaksanakan sejak 1997/1998 (dengan nama Operasi Pasar Khusus [OPK] hingga tahun 2001) telah berkembang dari program jaring pengaman sosial menjadi bagian dari program perlindungan sosial, khususnya program penanggulangan kemiskinan klaster pertama. Namun, hingga memasuki 14 tahun pelaksanaannya, kemampuan Raskin dalam mencapai enam indikator ketepatan –yakni tepat sasaran, jumlah, harga, waktu, administrasi, dan kualitas– sering menjadi perdebatan dan perhatian banyak pihak. Hal ini karena enam indikator ketepatan tersebut menjadi penentu efektivitas keberhasilan Raskin dalam mencapai tujuannya. Makalah ini secara khusus mengkaji ke-enam aspek ketepatan program tersebut berdasarkan analisis beberapa data sekunder, berbagai informasi dari hasil studi Lembaga Penelitian SMERU dan lembaga lain, serta dari berbagai informasi tentang Raskin yang terbit dalam bentuk media cetak maupun elektronik. Hasil kajian ini memperlihatkan bahwa ke-enam indikator ketepatan tersebut belum sepenuhnya tercapai sehingga program Raskin masih perlu perbaikan agar lebih efektif dalam mencapai tujuan program.

Kata kunci: Raskin –beras untuk rumah tangga miskin, pencapaian indikator ketepatan

*Kertas kerja ini pernah dipresentasikan pada lokakarya “Optimalisasi Pelaksanaan Program Raskin” yang diselenggarakan Bulog di Hotel Bidakara, 21 Desember 2011.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iii
I. PENDAHULUAN	1
II. HASIL DAN PEMBAHASAN	3
2.1 Rumah Tangga Penerima Manfaat	3
2.2 Jumlah Beras yang Diterima Rumah Tangga	6
2.3 Harga Beras	8
2.4 Waktu dan Frekuensi Penyaluran	12
2.5 Administrasi Penyaluran	13
2.6 Kualitas Beras	14
III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	15
3.1 Kesimpulan	15
3.2 Rekomendasi	16
DAFTAR PUSTAKA	19
LAMPIRAN 1	21

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Target dan Realisasi Penerima Program Raskin 2002 – 2010	4
Tabel 2.	Distribusi Rumah Tangga Penerima Raskin Berdasarkan Kuintil Pengeluaran 2003 – 2010	4
Tabel 3.	Persentase Rumah Tangga Penerima Raskin Berdasarkan Status Kemiskinan 2005, 2006, dan 2009	5
Tabel 4.	Alokasi Raskin per Rumah Tangga Sasaran, 2000 – 2011	6
Tabel 5.	Alokasi dan Realisasi Raskin Total dan per Rumah Tangga Penerima 2002 – 2010	7
Tabel 6.	Jumlah Beras Raskin yang Dibeli Rumah Tangga Menurut Kuintil Pengeluaran 2004 – 2010 (kg)	8
Tabel 7.	Harga Beras Raskin yang Dibayar Penerima Manfaat, 1999 – 2011	9
Tabel 8.	Perbedaan Harga Ketetapan Raskin di Titik Distribusi dengan Harga yang Dibayar Penerima Menurut Daerah, 2004 – 2010	10
Tabel 9.	Perbedaan Harga Ketetapan Raskin di Titik Distribusi dan Harga yang Dibayar Penerima menurut Kuintil Pengeluaran, 2004 – 2010	10
Tabel 10.	Rata-rata Frekuensi Penerimaan Raskin oleh Rumah Tangga Menurut Kuintil Pengeluaran, 2003	13

I. PENDAHULUAN

Raskin merupakan program bantuan pangan yang sudah dilaksanakan Pemerintah Indonesia sejak Juli 1998 dengan tujuan awal menanggulangi kerawanan pangan akibat krisis moneter 1997/1998. Program ini berlanjut hingga saat ini dengan tujuan utama mengurangi beban rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Program yang sebelum 2002 bernama Operasi Pasar Khusus (OPK) ini awalnya merupakan program darurat bagian dari jaring pengaman sosial (*social safety net*), namun kemudian fungsinya diperluas menjadi bagian dari program perlindungan sosial, khususnya program penanggulangan kemiskinan klaster pertama.

Sebagai program bantuan beras, Raskin merupakan bagian tak terpisahkan dari program ketahanan pangan, utamanya bagi rumah tangga sasaran. Rumah tangga sasaran penerima manfaat (RTS-PM) Raskin adalah rumah tangga miskin (RTM) yang pada kurun waktu 1998 – 2005 didefinisikan sebagai rumah tangga pra sejahtera dan rumah tangga sejahtera 1 alasan ekonomi berdasarkan hasil pendataan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Sejak 2006, RTS-PM Raskin didefinisikan sebagai rumah tangga sangat miskin, miskin, dan hampir miskin berdasarkan pendataan Badan Pusat Statistik (BPS) melalui Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan hasil verifikasi, yang kemudian diperbarui melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2008. Hingga pelaksanaan tahun 2007, RTS-PM Raskin hanya mencakup 47% – 83% dari RTM terdata, dan baru sejak 2008 mencakup seluruh RTM terdata. Pada 2011, RTS-PM Raskin berjumlah 17,5 juta rumah tangga atau mencakup 28,6% dari total rumah tangga di Indonesia.

Melalui program Raskin, setiap RTS-PM dapat membeli sejumlah beras di titik distribusi dengan harga yang lebih murah dari harga di pasaran (bersubsidi). Selama pelaksanaan program, jumlah beras yang dialokasikan untuk setiap RTS-PM mengalami beberapa kali perubahan, namun tetap pada kisaran 10 – 20 kg per distribusi; dan pada 2011 berjumlah 15 kg. Harga beras bersubsidi yang harus dibayar RTS-PM pada awal pelaksanaan program adalah Rp1.000 per kg di titik distribusi. Sejak 2008 harganya dinaikkan menjadi Rp1.600 per kg. Frekuensi distribusi juga mengalami perubahan antara 10 – 13 distribusi per tahun atau rata-rata satu kali setiap bulan.

Pelaksanaan program Raskin melibatkan berbagai lembaga di semua tingkat pemerintahan, dengan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) sebagai penanggungjawab utama program. Secara teknis, penanggungjawab pelaksanaan distribusi beras sampai dengan titik distribusi (umumnya di kantor desa/kelurahan) adalah BULOG dan penanggungjawab untuk menyampaikan beras dari titik distribusi ke setiap RTS-PM adalah pemerintah daerah. Namun, sebagai satu entitas program, sosok Program Raskin secara keseluruhan jauh lebih kompleks dari gambaran mekanistik tersebut. Di dalamnya antara lain melibatkan dimensi hubungan antar lembaga dan antar tingkat pemerintahan, finansial, dan prosedur administratif. Oleh karena itu efektivitas pelaksanaan Raskin tidak bisa dilihat secara parsial hanya berdasarkan pada kinerja instansi tertentu saja. Hal tersebut sesuai dengan Pedoman Umum (Pedum) Raskin 2011 yang menyatakan bahwa indikator kinerja Program Raskin adalah tercapainya target “Enam Tepat”. yaitu Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi, dan Tepat Kualitas. Secara singkat, pengertian indikator kinerja “Enam Tepat” tersebut meliputi:

- (i). Tepat Sasaran Penerima Manfaat: Raskin hanya diberikan kepada RTS-PM yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat Raskin (DPM-1)--hasil verifikasi data PPLS2008 BPS melalui musyawarah desa/kelurahan yang telah disahkan oleh camat.
- (ii). Tepat Jumlah: Jumlah beras Raskin yang merupakan hak RTS-PM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15 kg/RTS/bulan atau 180 kg/RTS/tahun.
- (iii). Tepat Harga: Harga tebus Raskin adalah sebesar Rp1.600/kg netto di titik distribusi.
- (iv). Tepat Waktu: Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM sesuai dengan rencana distribusi.
- (v). Tepat Administrasi: Terpenuhi persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.
- (vi). Tepat Kualitas: Terpenuhi persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras BULOG.

Program Raskin telah berlangsung selama 14 tahun dan selama itu pula banyak pihak yang tertarik untuk melihat kemampuan Program Raskin dalam mencapai enam indikator ketepatan. Pencapaian indikator-indikator ini sangat penting karena hal itu merupakan tolok ukur kinerja keberhasilan program. Oleh karena itu, melalui makalah ini Lembaga Penelitian SMERU kembali melakukan peninjauan secara ringkas terhadap keberhasilan pelaksanaan Program Raskin dalam mencapai indikator ketepatan tersebut. Secara khusus makalah ini mempunyai dua tujuan, yakni (i) mengetahui efektivitas pelaksanaan Program Raskin berdasarkan capaian indikator kinerja “Enam Tepat”, dan (ii) mempelajari praktik pelaksanaan Program Raskin sebagai bahan pembelajaran yang berguna dalam rangka perbaikan pelaksanaan program. Dengan demikian, bersama dengan program perlindungan sosial lainnya, Raskin diharapkan akan mampu secara optimal mendukung salah satu prioritas pembangunan nasional dalam kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan, yaitu menurunkan tingkat kemiskinan *absolut* dari 14,1% pada 2009 menjadi 8% – 10% pada 2014.

Makalah ini merupakan hasil *desk study* berdasarkan analisis beberapa data sekunder, kompilasi dari berbagai hasil studi Lembaga Penelitian SMERU dan lembaga lain, serta berbagai informasi tentang Raskin yang diterbitkan dalam bentuk media cetak maupun elektronik.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

2.1 Rumah Tangga Penerima Manfaat

Sejak 2010, dasar penetapan RTS-PM Raskin adalah hasil PPLS2008 BPS. Namun, penggunaan data tersebut secara akurat hanya terbatas pada penetapan kuota Raskin di tingkat nasional. Untuk penetapan kuota di tingkat daerah dan penetapan individu RTS-PM, penggunaan data PPLS2008 hanya sebagai acuan awal. Hal ini dilakukan karena hasil PPLS2008 masih mengundang perdebatan di tingkat daerah, yang antara lain disebabkan adanya dinamika kemiskinan dan indikator kemiskinan yang bersifat lokal.

Menurut aturan, dalam penetapan RTS-PM Raskin, tim koordinasi Raskin perlu melakukan musyawarah desa/kelurahan (mudes/muskel) yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat, dan perwakilan RTS-PM. Melalui mudes/muskel tersebut dilakukan verifikasi terhadap daftar RTS hasil PPLS2008 dengan mengganti RTS yang tidak layak atau pindah alamat dengan rumah tangga layak yang belum terdaftar. RTS hasil verifikasi dimasukkan dalam DPM-1 dan ditetapkan sebagai RTS-PM Raskin oleh kepala desa/lurah serta disahkan oleh camat. Selanjutnya RTS-PM hasil verifikasi tersebut diberi kartu Raskin sebagai identitas penerima Raskin.

Menurut hasil studi SMERU (Hastuti et.al., 2008:14) tidak semua desa/kelurahan melakukan musdes/muskel. Kalaupun ada musdes/muskel, pelaksanaannya tidak optimal karena kurang melibatkan masyarakat. Praktik demikian setidaknya mengakibatkan dua hal. Pertama, kepala/aparat desa/kelurahan atau bahkan ketua RT/RW berperan besar dalam penetapan RTS-PM. Kedua, penetapan jumlah RTS-PM oleh aparat tersebut umumnya lebih besar dari pada pagu jumlah RTS-PM. Dengan kata lain, pelaksanaan musdes/muskel tujuannya tidak untuk melakukan penajaman atau verifikasi sasaran, melainkan sekedar sebagai formalitas untuk membenarkan pembagian Raskin secara merata, termasuk kepada rumah tangga yang seharusnya tidak berhak menerima Raskin. Berbagai alasan yang melatarbelakangi keputusan bagi rata tersebut, antara lain adalah untuk menghindari konflik, kurangnya pagu dibanding RTM, menghindari timbulnya tuntutan dari rumah tangga yang tidak terdaftar, dan untuk mencapai target waktu penjualan beras serta pembayarannya.

Hasil penelaahan SMERU terhadap beberapa dokumen menyimpulkan bahwa ketepatan sasaran penerima merupakan kelemahan utama Program Raskin, karena tidak seluruh rumah tangga miskin menerima beras Raskin dan banyak rumah tangga tidak miskin yang menerimanya (Hastuti et.al., 2008: 15). Pengamatan lapangan SMERU pada beberapa studi terkait kemiskinan (Arif, 2010; Hastuti dan Maxwell, 2003, Hastuti et.al., 2008, Hastuti et al., 2010, Isdijoso et.al., 2011) juga menunjukkan bahwa Raskin umumnya dibagi secara merata kepada hampir seluruh rumah tangga atau paling tidak kepada rumah tangga yang lebih banyak dari sasaran. Yang dapat mengakses Raskin tidak hanya rumah tangga dari kelompok sosial ekonomi rendah, tetapi juga rumah tangga menengah ke atas dengan alasan bahwa mereka juga perlu dan harus membeli beras. Namun demikian, pada sedikit kasus ditemukan juga pembagian Raskin yang relatif tepat. Hal ini bisa terjadi karena adanya ketegasan dan keseriusan dari aparat pemerintah daerah, upaya sosialisasi bahwa Raskin hanya untuk RTM, dan transparansi data rumah tangga penerima.

Hasil analisis terhadap data sekunder menunjukkan kesimpulan yang sama, yaitu Raskin dibagikan kepada rumah tangga yang jauh lebih banyak dari sasaran. Dari Tabel 1 dapat diketahui bahwa menurut estimasi data survei sosial ekonomi nasional (Susenas)¹ BPS, jumlah rumah tangga penerima Raskin selama pelaksanaan 2002 – 2010 jauh lebih besar dari pada jumlah sasaran, bahkan pada 2002 – 2007 mencapai lebih dari dua kali lipat. Sejak tahun 2008 persentase penerima terhadap sasaran mengalami penurunan karena jumlah sasaran dinaikkan secara signifikan sehingga sama dengan jumlah RTM. Data BULOG juga menunjukkan bahwa pada 2002 – 2006, jumlah rumah tangga penerima lebih besar 28% – 46% dari sasaran.

Tabel 1. Target dan Realisasi Penerima Program Raskin 2002 – 2010

Tahun	RTM	Sasaran		Rumah Tangga Penerima (Realisasi)			
		Jumlah	% dari RTM	BPS		BULOG	
				Jumlah	% dari sasaran	Jumlah	% dari sasaran
2002	15.135.561	9.790.000	64,7	20.943.085	213,92	14.355.227	146,63
2003	15.746.843	8.580.313	54,5	22.519.131	262,45	11.832.897	137,91
2004	15.746.843	8.590.804	54,6	19.537.271	227,42	11.664.050	135,77
2005	15.791.884	8.300.000	52,6	22.939.778	276,38	11.109.274	133,85
2006	15.503.295	10.830.000	69,9	24.545.069	226,64	13.882.731	128,19
2007	19.100.905	15.781.884	82,6	29.412.414	186,37	tda	tda
2008	19.100.905	19.100.000	100,0	30.542.384	159,91	tda	tda
2009	18.497.302	18.497.302	100,0	30.171.692	163,11	tda	tda
2010	17.483.989	17.488.007	100,0	31.021.803	177,39	tda	tda

Sumber: BULOG 2011 dan Susenas BPS (diolah)

Tabel 2. Distribusi Rumah Tangga Penerima Raskin Berdasarkan Kuintil Pengeluaran 2003 – 2010

Kuintil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	29,4	29,9	25,7	30,2	29,2	29,8	30,1	30,3
2	24,5	25,2	25,7	25,2	25,7	26,4	26,2	26,1
3	20,6	21,1	22,3	20,7	21,6	21,4	21,5	21,7
4	16,4	15,9	15,9	15,7	15,9	15,2	15,5	15,4
5	9,2	7,9	10,5	8,1	7,6	7,1	6,8	6,5
	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Susenas BPS (diolah)

¹Data Susenas yang digunakan pada kajian ini adalah data Susenas Kor yang pendataannya dilakukan oleh BPS setiap tahun. Data tersebut cukup valid untuk mengestimasi tingkat kesejahteraan masyarakat dan pelaksanaan beberapa program perlindungan sosial, antara lain karena dukungan jumlah sampel yang cukup besar, mencapai lebih dari 300 ribu rumah tangga pada 2010 dan meliputi seluruh kabupaten/kota di Indonesia.

Data Susenas juga menunjukkan bahwa Raskin tidak tepat sasaran karena dibagikan kepada semua kelompok kesejahteraan. Raskin yang seharusnya diperuntukkan bagi RTM atau berdasarkan kuintil pengeluaran² berada pada kuintil 1 dan 2 ternyata dinikmati juga oleh kelompok paling sejahtera (kuintil 4 dan 5). Rumah tangga pada kuintil 1 dan 2 yang merupakan kelompok paling tidak sejahtera hanya mencapai 51% – 56% dari total penerima Raskin. Selebihnya, sekitar 41% – 49% penerima, berada pada kuintil 3 – 5 yang seharusnya tidak menerima Raskin. Meskipun tingkat kebocoran tersebut selalu tinggi dalam setiap tahunnya, namun dari tahun ke tahun cenderung mengalami penurunan (Tabel 2).

Kekurangtepatan sasaran penerima Raskin juga dapat diketahui dari akses masyarakat miskin dan tidak miskin terhadap Raskin. Menurut hasil pengolahan data Susenas, baik rumah tangga miskin maupun tidak miskin dapat membeli Raskin. Dalam periode 2005 – 2009, akses rumah tangga miskin semakin meningkat, yaitu sebesar 27,1 titik persen, dan pada 2009 sekitar 90% rumah tangga miskin menjadi penerima Raskin. Namun demikian, akses rumah tangga tidak miskin juga mengalami peningkatan (Tabel 3). Meningkatnya akses rumah tangga miskin dan tidak miskin pada 2009 tersebut diperkirakan karena meningkatnya jumlah sasaran Raskin yang menjadi sama dengan jumlah RTM sehingga otomatis memperbanyak beras yang didistribusikan dan pada gilirannya meningkatkan jumlah rumah tangga yang dapat membelinya (lihat Tabel 1). Jika dibandingkan, persentase rumah tangga miskin yang membeli Raskin cenderung menurun, sebaliknya persentase rumah tangga tidak miskin yang membeli Raskin meningkat. Bahkan pada 2009, persentase rumah tangga miskin yang membeli Raskin lebih kecil dari pada rumah tangga tidak miskin (Tabel 3).

Tabel 3. Persentase Rumah Tangga Penerima Raskin Berdasarkan Status Kemiskinan 2005, 2006, dan 2009

	2005	2006	2009
Miskin/penerima BLT³			
Membeli Raskin	62,9	83,3	90,0
Tidak membeli Raskin	37,1	16,7	10,0
Tidak miskin/tidak menerima BLT			
Membeli Raskin	23,9	29,9	38,0
Tidak membeli Raskin	76,1	70,1	62,0
Membeli Raskin			
Miskin/penerima BLT	63,8	51,1	46,0
Tidak miskin/tidak menerima BLT	36,2	48,9	54,0

Sumber: Susenas BPS (diolah)

Keterangan: Status kemiskinan pada 2005 adalah miskin dan tidak miskin sedangkan pada 2006 dan 2009 adalah penerima dan bukan penerima BLT

²Kuintil pengeluaran merupakan pengelompokan rumah tangga ke dalam lima kelompok tingkat kesejahteraan berdasarkan pengeluaran per kapita. Kuintil paling rendah (kuintil 1) merupakan kelompok rumah tangga paling tidak sejahtera, sebaliknya kuintil paling tinggi (kuintil 5) merupakan kelompok rumah tangga paling sejahtera.

³Rumah tangga penerima BLT seharusnya menjadi penerima Raskin karena merupakan RTM hasil PSE 2005 BPS dan verifikasinya yang juga digunakan sebagai sasaran Raskin sejak 2006.

Adanya kecenderungan praktik pembagian Raskin secara merata tersebut menyebabkan penyaluran Raskin tidak menggunakan sistim kartu/kupon. Pembagian kartu Raskin yang sudah disiapkan oleh BULOG biasanya hanya terhenti sampai tingkat desa/kelurahan atau ketua RT/RW. Di beberapa daerah, terdapat kartu Raskin yang dibagikan kepada rumah tangga tetapi tidak semuanya dimanfaatkan untuk kepentingan distribusi Raskin, melainkan sebagai prasyarat untuk dapat mengakses program perlindungan sosial lainnya. Terkait dengan hal ini, juga terdapat desa/kelurahan atau RT/RW yang membuat kupon Raskin secara lokal. Alasannya antara lain adalah Raskin dibagikan kepada jumlah rumah tangga yang lebih banyak dari pada pemilik kartu Raskin resmi, adanya pergiliran penerima, atau supaya kartu Raskin tidak rusak atau hilang.

2.2 Jumlah Beras yang Diterima Rumah Tangga

Pelaksanaan Raskin dikatakan mencapai indikator tepat jumlah jika RTS-PM menerima beras Raskin dalam jumlah yang sesuai dengan ketentuan, baik dalam setiap distribusi maupun dalam setiap tahun pelaksanaan. Alokasi beras per RTS-PM yang ditetapkan pemerintah dalam setiap distribusi bervariasi antara 10 – 20 kg per RTS-PM, namun sebagian besar ditetapkan 20 kg hingga tahun 2005 dan diubah menjadi 15 kg sejak 2006. Dengan melihat frekuensi distribusi maka jumlah beras yang dialokasikan per RTS-PM pada setiap tahun berkisar antara 150 – 240 kg (lihat Tabel 4).

Tabel 4. Alokasi Raskin per Rumah Tangga Sasaran, 2000 – 2011

Tahun	Frekuensi Distribusi	Alokasi per RTS (kg)	
		Per Distribusi*)	Per Tahun
2000	12	20	240
2001	12	15	180
2002	12	20	240
2003	12	20	240
2004	12	20	240
2005	12	20	240
2006	10	15	150
2007	11	15	165
2008	12	10 atau 15	175
2009	12	15	180
2010	13	13 atau 15	185
2011	13	15	195

Sumber: BULOG

Keterangan:*) pada 2008, alokasi 10 kg hanya satu kali (awal tahun). Pada 2010, alokasi 13 kg hanya 5 kali yaitu pada awal sampai pertengahan tahun

Namun demikian, beberapa hasil pengamatan lapangan SMERU menunjukkan bahwa dalam setiap distribusi umumnya rumah tangga menerima Raskin dalam jumlah yang lebih kecil dari pada ketentuan dan bervariasi antar wilayah. Seperti di Kota Bima dan Kabupaten Bima pada 2011, rumah tangga responden hanya menerima 2 – 5 kg per distribusi. Pada beberapa kasus, memang terdapat rumah tangga yang memperoleh jumlah Raskin sesuai ketentuan, namun rumah tangga demikian jumlahnya sangat terbatas. Hal tersebut biasanya terjadi karena adanya upaya pelaksana distribusi di tingkat masyarakat untuk menyalurkan Raskin hanya kepada RTM atau untuk membagikan jumlah beras sesuai ketentuan hanya kepada

beberapa rumah tangga yang termasuk miskin dan banyak tanggungan atau anak (Hastuti dan Maxwell, 2003; Hastuti et.al, 2008; Isdijoso et.al., 2011).

Tinjauan dokumen SMERU (Hastuti et al., 2008: 21-23) juga menunjukkan bahwa rumah tangga penerima memperoleh beras dalam jumlah yang bervariasi dan umumnya kurang dari alokasi seharusnya. Bahkan ketika jatah Raskin ditetapkan 20 kg per RTS-PM terdapat rumah tangga yang hanya memperoleh 2 liter. Laporan World Bank misalnya, menyatakan bahwa penerima manfaat rata-rata hanya memperoleh 6–10 kg per distribusi; Universitas Indonesia melaporkan penerima Raskin membeli 8–16 kg per distribusi; Universitas Andalas melaporkan adanya penerima manfaat yang hanya menerima 3 kg; dan IPB melaporkan penerima manfaat membeli sekitar 2–8 kg per bulan (World Bank, 2005, Universitas Indonesia, 2004, Universitas Andalas, 2006, IPB, 2005 dalam Hastuti et.al., 2008: 22).

Rendahnya jumlah beras yang diterima penerima manfaat tersebut sekaligus mengindikasikan bahwa Raskin disalurkan kepada jumlah rumah tangga yang lebih banyak dari sasaran, karena menurut data BULOG, realisasi alokasi Raskin pada setiap tahunnya hampir selalu sesuai dengan alokasi yang ditetapkan. Jika realisasi alokasi tersebut dibagi berdasarkan jumlah penerima manfaat dan dengan asumsi bahwa seluruh penerima manfaat selalu menerima Raskin pada setiap distribusi maka rumah tangga rata-rata menerima 5,4 – 9 kg per distribusi (Tabel 5).

Tabel 5. Alokasi dan Realisasi Raskin Total dan per Rumah Tangga Penerima 2002 – 2010

Tahun	Alokasi (ton)	Total Realisasi		Rumah Tangga Penerima	Jumlah Beras per Penerima (kg)
		Ton	% Realisasi		
2002	2.349.600	2.235.141	95,1	20.943.085	8,9
2003	2.059.276	2.023.664	98,3	22.519.131	7,5
2004	2.061.793	2.060.198	99,9	19.537.271	8,8
2005	1.991.897	1.991.131	100,0	22.939.778	7,2
2006	1.624.500	1.624.089	100,0	24.545.069	6,6
2007	1.736.007	1.731.805	99,8	29.412.414	5,4
2008	3.342.500	3.236.644	96,8	30.542.384	8,8
2009	3.329.514	3.254.103	97,7	30.171.692	9,0
2010	3.235.281	3.074.003	95,0	31.021.803	7,6

Sumber: BULOG (alokasi) dan Susenas BPS (jumlah rumah tangga penerima, diolah)

Data Susenas juga menunjukkan bahwa jumlah beras yang dibeli oleh rumah tangga penerima jauh lebih kecil dari pada alokasi beras per rumah tangga, baik pada setiap distribusi maupun selama satu tahun. Selain itu, estimasi berdasarkan data Susenas juga menunjukkan bahwa jumlah beras yang dibeli rumah tangga berdasarkan kelompok pengeluaran hampir sama. Tabel 6 memperlihatkan bahwa pada 2004 dan 2005, ketika alokasi ditetapkan 20 kg per RTS-PM per bulan, rumah tangga penerima hanya membeli 15,8 dan 12,5 kg selama tiga bulan, atau rata-rata 5,3 dan 4,2 kg per bulan. Bahkan pada 2006 dan 2007, ketika alokasi ditetapkan 15 kg per rumah tangga per bulan, penerima Raskin hanya membeli 17,7 dan 16,5 kg selama enam bulan atau rata-rata 3 kg per bulan. Pada 2008 – 2010, jumlah Raskin yang diterima meningkat dan

lebih mendekati alokasi, yaitu sekitar 9 kg, namun data tersebut hanya menunjukkan jumlah pada pembelian terakhir tanpa diketahui apakah rumah tangga tersebut menerima Raskin setiap bulan atau tidak.⁴

Tabel 6. Jumlah Beras Raskin yang Dibeli Rumah Tangga Menurut Kuintil Pengeluaran 2004 – 2010 (kg)

Kuintil	Selama 3 Bulan		Selama 6 Bulan		Pada Pembelian Terakhir		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	15,6	14,3	18	17,1	9,8	10,2	8,9
2	15,8	11,7	17,8	16,8	9,6	9,7	8,4
3	15,7	11,3	17,7	16,4	10	9,5	8,5
4	15,9	11,4	17,5	15,9	9,9	9,6	8,7
5	16,4	14,7	17,3	15,0	9,8	9,6	9,1
Total	15,8	12,5	17,7	16,5	9,8	9,8	8,7

Sumber: Susenas BPS (diolah)

Berdasarkan pengamatan lapangan (Hastuti et.al., 2010, Hastuti et.al., 2008; Hastuti dan Maxwell, 2003; dan Isdijoso et.al., 2011), lebih rendahnya jumlah beras yang diterima rumah tangga penerima manfaat, selain disebabkan adanya praktik bagi rata, juga karena keterbatasan kemampuan RTM dalam menyediakan uang tunai dalam jumlah yang cukup. Banyak RTM tidak mampu menyediakan uang karena biasanya distribusi dilakukan secara mendadak selama waktu terbatas, sementara RTM hanya mempunyai penghasilan yang bersifat harian dan tidak menentu.

2.3 Harga Beras

Sejak awal pelaksanaan Program Raskin pada 1998 sampai dengan 2007, pemerintah menetapkan harga beras Raskin di titik distribusi (TD) sebesar Rp1.000 per kg; dan sejak 2008 diubah menjadi Rp1.600 per kg. Dibandingkan dengan harga pasar, harga beras Raskin jauh lebih murah, terutama pada dua tahun terakhir ketika harga pasar beras terus mengalami kenaikan. Pada 2010 dan 2011, harga eceran beras dengan kualitas setara cadangan beras pemerintah (CBP) rata-rata mencapai Rp 6.031 per kg dan Rp7.277 per kg (www.bulog.co.id). Dengan adanya harga subsidi tersebut berarti RTS hanya membayar harga beras Raskin sebesar 27% dan 22% dari harga pasar. Tingkat subsidi sebesar ini tentunya sangat berarti bagi rumah tangga miskin. Jika RTS membayar sesuai dengan harga patokan dan menerima beras sejumlah 15 kg per bulan, maka program Raskin setidaknya

⁴Pertanyaan di Susenas mengenai jumlah Raskin yang dibeli berubah-ubah. Pada 2004 dan 2005: "Berapa jumlah beras Raskin yang dibeli pada 3 bulan terakhir (sebelum survei dilaksanakan)?" Pada 2006 dan 2007: "Berapa jumlah Raskin yang dibeli pada 6 bulan terakhir?" Pada 2008, 2009 dan 2010: "Berapa jumlah Raskin yang dibeli pada pembelian terakhir". Jawaban terhadap pertanyaan yang mengacu pada peristiwa yang terjadi dalam kurun waktu cukup lama bisa menimbulkan bias. Namun, pola jawaban untuk pembelian Raskin pada kurun waktu yang berbeda cukup konsisten, yakni selalu lebih rendah daripada alokasinya. Selain itu, mengingat sampel Susenas yang cukup besar, maka signifikansi akurasinya secara statistik bisa dipertanggungjawabkan.

akan mampu mengurangi pengeluaran RTS untuk pembelian beras sekitar 23% – 25% per bulan.⁵

Namun sayangnya, RTS tidak sepenuhnya bisa menikmati manfaat subsidi tersebut. Hal ini antara lain dikarenakan RTS harus membayar harga Raskin yang lebih mahal dari harga ketetapan di titik distribusi. Penelitian yang dilakukan oleh berbagai lembaga selama periode 1999 – 2007, yang dilaporkan berbagai media sampai dengan 2011, dan kunjungan lapangan SMERU 2011 menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga terpaksa membayar Raskin melebihi harga ketetapan tersebut (Tabel 7). Selisih harga ini berkisar antara Rp 500 – 2.750 per kg.

Tabel 7. Harga Beras Raskin yang Dibayar Penerima Manfaat, 1999 – 2011

Pelaksana Penelitian	Tahun Publikasi	Harga (Rp per kg)
Anak Bangsa Peduli	2006	1.000–1.500
BULOG	2006	1.000–2.000
Hastuti dan Maxwell (SMERU)	2003	1.100–1.875
Institut Pertanian Bogor	2005	1.400–1.800
Institut Pertanian Bogor	2006	1.037–3.750
Institute of Empowerment and Development Studies	2006	1.000–1.440
LP3ES	1999	1.000–1.500
Lembaga Demografi FEUI	2003	1.000–2.200
SMERU	2003	1.100–1.875
Fillaili et al (SMERU)	2007	1.100–1.750
Tim Raskin Jawa Barat	2005	1.125–1.500
Universitas Andalas	1999	1.000–1.300
Universitas Andalas	2005	1.000–1.500
Universitas Andalas	2006	1.000–1.600 (ada kasus 2.700)
Universitas Bojonegoro	2006	1.000–1.400
Universitas Brawijaya	2006	1.000–1.250
Universitas Hasanuddin	2006	1.000–1.350
Universitas Indonesia	2004	1.000–1.200
USESE Foundation	2004	1.000–1.800
World Bank	2006	Maksimal 2.900
Media Online/LIPI	2007	Rata-rata 2000
Media Online/Cianjur	2009	1.700 – 2.000
Media Online/NTB/Lombok Barat	2010	1.700–1.900
Media Online/Kampar/Sambas	2011	2.200–3.000
SMERU	2011	1.850–2.000

Sumber: SMERU (2008 dan 2011) dan informasi media online

⁵Hitungan tersebut berdasarkan asumsi konsumsi beras sebesar 140 kg per jiwa per tahun dan rata-rata rumah tangga beranggotakan 4 orang.

Perbedaan harga tersebut tidak hanya terjadi dalam wilayah sampel masing-masing studi yang umumnya terbatas, melainkan terjadi menyeluruh di semua wilayah secara nasional seperti ditunjukkan data Susenas 2004 – 2010 (Tabel 8). Dari tahun ke tahun perbedaan harga tersebut berfluktuasi dan cenderung mengecil. Secara nasional angkanya berkisar dari terendah 22% (2004) dan tertinggi 34% (2007). Secara regional, dua kawasan yang mengalami perbedaan harga tertinggi adalah Kalimantan dan Maluku-Papua (30% – 54%). Sementara kawasan Bali-Nusa Tenggara mengalami perbedaan yang relatif rendah (7% – 15%).

Tabel 8. Perbedaan Harga Ketetapan Raskin di Titik Distribusi dengan Harga yang Dibayar Penerima Menurut Daerah, 2004 – 2010

Daerah	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sumatra	24%	33%	35%	39%	27%	27%	31%
Jawa	13%	19%	20%	25%	19%	21%	24%
Kalimantan	37%	42%	47%	55%	41%	45%	44%
Sulawesi	14%	20%	21%	26%	17%	19%	21%
Bali-Nusa Tenggara	7%	11%	14%	13%	9%	11%	15%
Maluku-Papua	36%	41%	54%	45%	30%	41%	50%
Rata-rata	22%	28%	32%	34%	24%	27%	25%

Sumber: Susenas BPS (diolah)

Tabel 9. Perbedaan Harga Ketetapan Raskin di Titik Distribusi dan Harga yang Dibayar Penerima menurut Kuintil Pengeluaran, 2004 – 2010

Tahun	Kuintil					Rata-rata
	1	2	3	4	5	
2004	21%	20%	21%	20%	29%	22%
2005	25%	28%	34%	31%	39%	28%
2006	32%	30%	31%	31%	35%	32%
2007	33%	32%	33%	34%	37%	34%
2008	24%	24%	24%	23%	25%	24%
2009	25%	26%	28%	28%	31%	27%
2010	24%	25%	25%	27%	30%	25%
Rata-rata	26%	26%	28%	28%	32%	27%

Sumber: Susenas BPS (diolah)

Banyak informasi terkini dari media massa juga memberitakan bahwa sebagian RTS di beberapa daerah membayar harga yang lebih tinggi dari harga ketetapan. Sekedar contoh, di Kabupaten Sampang (Madura), sebagian RTS membeli Raskin dengan harga Rp32,000 per kemasan 15 kg atau Rp2.133 per kg (22 April 2011, suaramandiri.com), dan di Kabupaten Gresik ada Raskin yang dijual seharga Rp1.800 – Rp2000 per kg (17 Februari 2011, SurabayaPost.com). Bahkan di Kabupaten Tana Toraja, ada Raskin yang dijual Rp2.667 per kg (24 Mei, 2011, kabartoraja.com). Kunjungan lapangan SMERU ke Kabupaten dan Kota Bima pada pertengahan 2011 juga menunjukkan bahwa rumah tangga membeli Raskin seharga Rp1.850 – Rp2.000 per kg. Semua informasi ini menunjukkan bahwa selama periode pelaksanaan Raskin, selalu terdapat masalah ketidaktepatan harga di banyak wilayah. Dalam

konteks ini, yang “agak menggembirakan” adalah perbedaan harga yang harus dibayar oleh rumah tangga paling miskin (kuintil 1), cenderung lebih rendah dibandingkan rumah tangga lebih kaya (kuintil 5), meskipun hanya berbeda 6% (Tabel 9).

Fakta bahwa perbedaan harga cenderung tidak berubah selama 14 tahun pelaksanaan program Raskin memang bisa memunculkan berbagai pendapat. Bagi RTS, terpaksa atau tidak, mereka harus menerima perbedaan harga sekitar 28% tersebut. Seandainya rumah tangga harus membayar Raskin dengan tingkat yang lebih tinggi lagi, mereka tetap akan membelinya sepanjang harganya masih di bawah harga pasar yang berlaku. Bagi orang miskin, jangankan selisih Rp 1.000 – 2.000 per kg, selisihnya Rp 100 – 200 per kg-pun mereka tetap akan membeli, karena setiap rupiah yang mereka hemat mempunyai nilai puluhan kali lipat dibandingkan rumah tangga nonmiskin. Dari sudut pandang kebijakan publik, persoalan utamanya tidak terletak pada besar-kecilnya perbedaan harga melainkan pada penegakan aturan main dan kepastian pelaksanaannya. Perbedaan harga yang sedikit pun bisa menjadi persoalan yang serius. Sekecil apapun toleransi terhadap terjadinya suatu penyimpangan akan membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan yang lebih besar.

Sehubungan dengan adanya perbedaan harga Raskin, banyak faktor yang menjadi penyebabnya, baik faktor yang bersumber dari kekurangjelasan dan atau kekurangtegasan aturan main, maupun faktor teknis dan non-teknis yang sengaja atau tidak sengaja dilakukan oleh pelaksana pembagian Raskin di lapangan. Secara singkat, faktor-faktor tersebut meliputi antara lain:

- (i) Pedum Raskin dari awal sampai 2011 menyatakan bahwa tingkat harga Raskin yang ditetapkan oleh pemerintah berlaku di tingkat titik distribusi (TD). Masalahnya, tidak semua TD bisa sekaligus berfungsi sebagai titik bagi (TB)⁶, yakni titik terakhir yang berfungsi sebagai tempat RTS membeli Raskin. Bahkan studi SMERU (Hastuti et.al., 2008) menemukan adanya TD yang berada di kantor kecamatan yang jaraknya sekitar 25 km dari TB. Untuk mendistribusikan beras Raskin dari TD ke RTS, Pedum Raskin 2011 menyatakan bahwa biayanya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Namun demikian, dalam hal pelaksanaan Raskin, tidak ada aturan yang mengikat pemerintah daerah dalam menyediakan dana untuk membiayai kegiatan tersebut. Kontribusi dana APBD dalam pelaksanaan program Raskin tidak bersifat *co-sharing fund*, melainkan lebih bersifat *additional fund* yang sifatnya juga cenderung “sukarela”. Bagi daerah yang menganggap TD sebagai TB, dengan sendirinya pemerintah daerah bersangkutan merasa tidak perlu memberikan dana tambahan sebagai biaya distribusi. Kondisi inilah yang kemudian memunculkan “kreativitas” pelaksana Raskin di lapangan untuk menaikkan harga Raskin dengan alasan membiayai distribusi beras dari TD ke TB.
- (ii) Ketidakjelasan aturan main yang juga berperan dalam perbedaan harga Raskin adalah soal kemasan beras. Dalam penetapan harga Raskin Rp1.000 per kg (sebelum 2008) dan Rp1.600 per kg (sejak 2008), tidak ada penjelasan apakah harga tersebut untuk beras curah atau untuk beras dalam kemasan sesuai jatah setiap RTS. Ketika kemasan beras Raskin dari BULOG masih menggunakan karung ukuran 50 kg, petugas di lapangan harus menimbang dan mengemas jatah beras untuk setiap RTS sehingga membutuhkan biaya. Sesuai dengan Pedum Raskin, BULOG memang menyediakan dana operasional untuk kegiatan di TD, namun jumlahnya dianggap tidak mencukupi sehingga pelaksana Raskin di lapangan memungut biaya tambahan dari RTS dengan menaikkan harga beras

⁶Baru pada Pedum Raskin 2011 pemerintah menyebutkan adanya titik bagi (TB) sebagai titik terakhir tempat RTS membeli beras Raskin. Sebelum 2011, pemerintah berasumsi TD merupakan TB.

Raskin. Untuk memudahkan distribusi ke RTS dan mengurangi terjadinya biaya tambahan tersebut, sejak 2008 BULOG telah menyesuaikan kemasan beras Raskin sesuai dengan alokasi per rumah tangga, yakni 15 kg per kantong, namun dalam pelaksanaannya tidak selalu konsisten, terkadang masih menggunakan kemasan 50 kg.

- (iii) Pedum Raskin sendiri sepertinya memberikan peluang terjadinya perbedaan harga. Sampai dengan Pedum Raskin 2010, terdapat klausul yang menyatakan “*Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembiayaan operasional dari TD sampai ke RTS-PM*”.⁷ Dalam praktik, klausul ini menjadi pembenaran bagi pelaksana di lapangan menaikkan harga untuk alasan biaya operasional. Masalahnya, margin kenaikan harga beras Raskin seringkali lebih besar dibandingkan dengan biaya operasional yang diperlukan. Hasil kajian SMERU (Hastuti et.al., 2008: 29-30), misalnya, menemukan biaya angkut riil dari TD ke TB hanya sebesar Rp 44 – Rp 125 per kg, namun rumah tangga penerima dibebani biaya tambahan sebesar Rp 200 – Rp 300 per kg.

2.4 Waktu dan Frekuensi Penyaluran

Menurut Pedum Raskin, ketepatan waktu pelaksanaan distribusi kepada RTS-PM tercapai apabila penyaluran Raskin dilaksanakan sesuai dengan rencana distribusi yang telah ditetapkan. Sejak tahun 1999, penyaluran Raskin dilakukan 12 kali dalam satu tahun, kecuali pada 2006 (10 kali), pada 2007 (11 kali), serta pada 2010 dan 2011 (13 kali). Frekuensi penyaluran Raskin pada 2010 dan 2011 yang lebih banyak dari tahun-tahun sebelumnya merupakan upaya untuk mengantisipasi gejolak harga beras di pasaran yang selama dua tahun terakhir terus mengalami peningkatan.

Studi SMERU (Hastuti et.al., 2008: 19-20) menemukan bahwa di sebagian besar wilayah, frekuensi pendistribusian Raskin telah berhasil mencapai indikator tepat waktu. Meskipun demikian, terdapat beberapa wilayah yang melakukan distribusi tidak sesuai pola regular karena berbagai alasan, antara lain: (i) ada masalah administrasi dan pembayaran; (ii) ada pemerintah daerah yang mengajukan pendistribusian Raskin dua bulan sekali karena kurangnya pagu, dan (iii) ada pemerintah daerah yang meminta Raskin hanya disalurkan ketika musim paceklik.

Dalam hal distribusi beras Raskin, frekuensi distribusi di tingkat wilayah tidak secara otomatis sama dengan frekuensi penerimaan beras Raskin oleh RTS karena RTS tidak selalu dapat membeli Raskin setiap kali ada pendistribusian. Akses RTS yang terbatas terhadap haknya untuk membeli Raskin antara lain merupakan akibat langsung dari adanya kekurangan pagu (sebelum tahun 2008) dan atau karena adanya kesalahan penargetan. Adanya kombinasi persoalan ini mengakibatkan sebagian RTS mendapatkan beras Raskin secara bergilir yang pada akhirnya membuat frekuensi beras yang diterimanya lebih kecil dibandingkan dengan frekuensi distribusi Raskin di wilayah bersangkutan. Selain itu, untuk sebagian kasus keterbatasan akses RTS terhadap Raskin juga disebabkan karena RTS tidak mempunyai uang untuk membelinya, atau karena mereka tidak mendapatkan informasi tentang datangnya beras Raskin.

Akibat dari persoalan tersebut, data yang ada menunjukkan bahwa rumah tangga tidak selalu menerima beras Raskin setiap bulan atau secara regular sesuai dengan jadwal distribusi yang

⁷Klausul tersebut tidak lagi tercantum dalam Pedum Raskin 2011.

seharusnya. Studi Smeru (Hastuti et.al.,2008) mencatat bahwa frekuensi rumah tangga menerima beras Raskin sangat bervariasi. Sebagian rumah tangga hanya menerima Raskin 1 kali selama satu tahun, ada yang 1 – 3 kali per tahun, 1 – 6 kali per tahun dan ada pula yang menerima 10 kali per tahun. Secara nasional, data Susenas 2003⁸ juga menunjukkan hal yang sama (Tabel 10). Frekuensi penerimaan beras Raskin oleh rumah tangga pada periode Januari – Desember 2002 rata-rata hanya 5,2 kali, atau sekitar 50% dari frekuensi seharusnya.

Tabel 10. Rata-rata Frekuensi Penerimaan Raskin oleh Rumah Tangga Menurut Kuintil Pengeluaran, 2003

Daerah	Kuintil					Rata-rata
	1	2	3	4	5	
Sumatra	5	4.6	4.4	4.4	4.3	4.6
Jawa	5.8	5.7	5.5	5.4	5.1	5.6
Kalimantan	3.9	3.9	3.9	3.7	3.8	3.8
Sulawesi	4.4	4.4	4.3	4.2	4	4.3
Bali-Nusa Tenggara	4.5	4.6	4.7	4.5	4.4	4.5
Maluku-Papua	2.5	2.6	2.8	2.5	2.6	2.6
Rata-rata	5.4	5.3	5.2	5	4.8	5.2

Sumber: Susenas, 2003 (diolah)

Sejak tahun 2008, pemerintah telah menyesuaikan pagu Raskin dengan jumlah rumah tangga miskin. Dengan demikian secara teoritis seharusnya tidak ada lagi masalah kekurangcukupan (*undercoverage*). Frekuensi distribusi Raskin di satu wilayah akan sama dengan frekuensi penerimaan beras Raskin oleh rumah tangga penerima di wilayah yang bersangkutan. Indikator tepat waktu baik dari sudut pandang BULOG sebagai pelaksana distribusi maupun dari sudut pandang rumah tangga sebagai penerima manfaat akan lebih mudah tercapai. Namun sayangnya, kondisi ini tidak terpenuhi dalam praktek di lapangan. Informasi terkini dari media massa menunjukkan masih adanya masalah dalam memenuhi kriteria tepat waktu. Sebagai contoh, di sejumlah RT/RW Kelurahan Alam Jaya dan Gembor, Kecamatan Jatiuwung (Tangerang), sampai dengan akhir November 2011 baru mendapatkan distribusi Raskin sebanyak 7 kali (Banten Post, 28 November 2011). Sementara itu di Tanatoraja (Sulsel) terkadang tiga bulan sekali rumah tangga baru mendapatkan Raskin. Masalah tersebut terjadi karena adanya oknum kelurahan setempat yang menjual beras Raskin kepada pedagang beras (kabartoraja.com, 24 Mei, 2011). Persoalan penyimpangan pelaksanaan Raskin oleh aparat desa yang menyebabkan terjadinya persoalan distribusi juga terjadi di Pamekasan (Madura). Dalam kasus ini, 10 kecamatan dari 13 kecamatan di Kabupaten Pamekasan mempunyai tunggakan Raskin tahun 2010 sebanyak Rp2,6 miliar, sehingga distribui Raskin di kecamatan tersebut terpaksa ditangguhkan (antaranews.com, 19 April 2011).

2.5 Administrasi Penyaluran

⁸Pada Susenas tahun-tahun berikutnya, tidak terdapat materi pertanyaan tentang frekuensi penerimaan Raskin oleh rumah tangga sampel.

Tepat administrasi diartikan sebagai terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap, dan tepat waktu. Dalam Pedum Raskin 2007 terdapat sebanyak 13 formulir yang harus diisi dalam penyaluran Raskin. Jumlah ini kemudian bertambah menjadi 21 formulir dalam Pedum Raskin 2011 karena adanya sistem baru dalam penyaluran Raskin yang menggunakan tiga jalur, yaitu jalur kelompok kerja (Pokja), warung desa (Wardes) dan kelompok masyarakat (Pokmas).

Dalam administrasi pelaporan tersebut tim koordinasi Raskin kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi harus melaporkan kepada tim koordinasi di tingkat atasnya secara periodik setiap tiga bulan. Selain itu, tim koordinasi tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga harus menyusun laporan tahunan pada akhir tahun. Untuk kepentingan internal BULOG, sistem pelaporannya agak berbeda, yaitu BULOG tingkat kabupaten/kota (subdivre/kansilog) harus melaporkan kepada BULOG tingkat provinsi (divre) secara mingguan (setiap Jumat) dan bulanan, sementara itu divre melaporkan kepada BULOG secara mingguan (setiap Selasa). Selanjutnya, BULOG melaporkan pelaksanaan pendistribusian Raskin kepada Ketua Tim Koordinasi Raskin Pusat setiap bulan.

Mekipun pelaporan administrasi BULOG tersebut telah dilaksanakan secara tertib dan berjenjang, tetapi apa yang dilakukan oleh BULOG tersebut lebih mencerminkan pelaksanaan Raskin sampai di titik distribusi. Karenanya, jika ada penyimpangan dalam penyaluran Raskin yang terjadi setelah titik distribusi tidak dilaporkan. Padahal banyak penyimpangan atau ketidaktepatan dalam pelaksanaan Raskin tersebut terjadi setelah titik distribusi sebagaimana telah disampaikan pada paparan di atas. Ketidaktepatan sasaran penerima, jumlah beras, dan harga yang dibayar penerima terutama disebabkan lemahnya monitoring dan pengaturan setelah Raskin melewati titik distribusi.

Ketepatan administrasi ini juga sulit untuk dipantau oleh aparat desa/kelurahan ataupun masyarakat karena pengiriman Raskin tidak dilakukan secara tetap atau terjadwal setiap bulan, atau bahkan sering kali dilakukan sekaligus untuk beberapa bulan. Hal ini ditambah lagi dengan Raskin yang tidak diterima secara penuh (atau bahkan dibagi rata), sehingga menyebabkan masyarakat sulit untuk dapat mengetahui apakah jatah beras Raskin sebanyak 12 kali dalam satu tahun tersebut telah diterima secara penuh atau belum.

2.6 Kualitas Beras

Berdasarkan Pedum, beras Raskin adalah beras berkualitas medium kondisi baik dan tidak berhama sesuai dengan standar kualitas pembelian pemerintah yang diatur dalam perundang-undangan. Pembagian beras dikatakan tepat kualitas apabila terpenuhinya persyaratan kualitas yang sesuai dengan kualitas beras BULOG.

Berdasarkan studi SMERU (Hastuti et.al., 2008), secara umum masalah kualitas beras Raskin sering mendapat kritikan pada tahap awal program tetapi pada tahun-tahun berikutnya menunjukkan kecenderungan yang membaik. Menurut hasil studi Hastuti dan Maxwell (2003: 25), kualitas Raskin di wilayah sampel masih dalam standar yang bisa diterima. IPB (2005: *slide* 25), Tim Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Jawa Barat (2005: *slide* 10, 16, 27), dan Universitas Andalas (2006: 3-24) melaporkan bahwa sebagian besar responden menyatakan kualitas beras yang mereka terima layak untuk dikonsumsi. Universitas Indonesia (2004: 145) juga melaporkan bahwa kualitas beras Raskin tidak jauh berbeda dengan kualitas beras yang biasa dikonsumsi penerima manfaat (Hastuti

et.al., 2008:23). Hasil studi SMERU tersebut juga menunjukkan bahwa beras Raskin yang diterima berkualitas baik atau setara dengan beras yang biasa mereka konsumsi. Namun, pada tahun-tahun sebelumnya, kadang-kadang beras yang diterima berkualitas kurang baik seperti bau, berketu, dan berwarna kuning.

Dari pemantauan SMERU di media online pada beberapa tahun terakhir ternyata masih terdapat beras Raskin yang tidak memenuhi standar kualitas beras BULOG. Misalnya pada tahun 2010 pernah terjadi keluhan dari masyarakat di empat kecamatan di Mataram, NTB terhadap kualitas beras Raskin (Berita2.com, 13 Maret 2011), dan tahun 2011 di kecamatan Cipaku dan Rancah, Kabupaten Ciamis dilaporkan tentang adanya penyimpangan kualitas Raskin yang dilakukan oleh oknum pemasok BULOG. Beras Raskin tidak hanya berketu, tetapi juga berwarna kusam, bau, butiran beras kecil-kecil, serta ada yang bercampur belatung (Harapan Rakyat, 13 Mei dan 27 Oktober 2011). Di Sampang, terdapat beras Raskin yang jelek karena ditukar dengan beras cadangan milik pemerintah kabupaten (Surya online, 26 Agustus 2011). Sementara di Klaten dijumpai beras Raskin karungan 15 kg yang oleh penerima manfaat ditukar dengan 10 kg beras dengan kualitas lebih baik (Harian Joglo Semar, 27 Juli 2011). Dari berita online sepanjang tahun 2011 masih banyak keluhan masyarakat perihal kualitas beras Raskin. Studi SMERU di tiga kelurahan di Jakarta (Isdijoso et.al., 2010) juga menemukan bahwa kualitas Raskin berubah-ubah dan terkadang sangat pera, berwarna kuning atau hancur bila dicuci.

Terkait dengan kualitas beras Raskin ini sebenarnya terdapat dilema. Apabila menggunakan beras berkualitas baik maka akan banyak anggota masyarakat relatif mampu yang tertarik untuk membeli Raskin, sehingga ketepatan sasaran menjadi berkurang. Sementara itu, kalau kualitas beras jelek, penyaluran beras menjadi tidak sesuai dengan kontrak pembelian beras Raskin BULOG sehingga banyak keluhan dari masyarakat. Selain itu, banyak rumah tangga tidak mau membelinya atau beras Raskin tidak untuk dikonsumsi melainkan untuk makanan ternak sehingga tujuan pemerintah untuk memberikan kecukupan pangan bagi RTM menjadi tidak tercapai.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

3.1 Kesimpulan

Pemerintah telah berupaya memperbaiki beberapa aspek pelaksanaan Raskin, seperti penentuan kuota nasional sesuai jumlah rumah tangga miskin dan kemasan beras sesuai dengan jatah Raskin per rumah tangga. Meskipun demikian, makalah ini menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai kelemahan pelaksanaan Program Raskin sehingga indikator “Enam Tepat” yaitu Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi, dan Tepat Kualitas sebagai acuan kinerja keberhasilan program belum sepenuhnya tercapai (lihat Lampiran 2). Hal tersebut terindikasi dari:

- Raskin masih belum diterima oleh seluruh rumah tangga miskin, sebaliknya terdapat banyak rumah tangga tidak miskin yang dapat membelinya, dan kerap dilaksanakan praktik distribusi bagi rata;

- umumnya rumah tangga penerima manfaat memperoleh Raskin dalam jumlah lebih kecil dari pada ketentuan karena Raskin dibagikan kepada jumlah rumah tangga yang lebih banyak dari kuota;
- umumnya rumah tangga penerima manfaat membayar Raskin pada harga yang lebih tinggi dari harga ketentuan di titik distribusi karena harus menanggung biaya penyaluran dari titik distribusi dan biaya pembagian;
- di sebagian daerah, Raskin tidak disalurkan sesuai dengan frekuensi distribusi yang ditentukan baik karena permintaan pemerintah daerah ataupun karena terdapat permasalahan administrasi dan pembayaran. Frekuensi penerimaan Raskin oleh rumah tangga lebih kecil lagi, yakni berkisar 1 – 10 kali per tahun karena terdapat praktik pergiliran, waktu penyaluran yang tidak pasti, keterbatasan dana, kurangnya informasi, dan kemungkinan adanya penyelewengan;
- di beberapa daerah masih dilaporkan adanya Raskin yang berkualitas tidak baik;
- sistem administrasi yang dijalankan hanya memantau penyaluran Raskin sampai di titik distribusi dan tidak mampu menjangkau persoalan yang terjadi antara titik distribusi hingga Raskin diterima oleh rumah tangga.

Kesulitan memenuhi indikator “Enam Tepat” tersebut umumnya terjadi pada koridor antara titik distribusi sampai dengan beras diterima oleh rumah tangga. Rentang kendali pelaksanaan Program Raskin pada koridor tersebut dipengaruhi oleh faktor internal (seperti adanya keengganan pemerintah daerah memberikan kontribusi APBD untuk mendukung biaya operasional Program Raskin, sistem administrasi khususnya dan sistem monitoring evaluasi umumnya hanya menjangkau sampai titik distribusi), dan eksternal (seperti intervensi masyarakat non-miskin yang juga menghendaki Raskin). Mengingat indikator “Enam Tepat” tersebut saling berkaitan, perbaikan di satu indikator berpotensi meningkatkan kinerja indikator lainnya.

3.2 Rekomendasi

Agar Raskin dapat mencapai tujuan utama untuk mengurangi beban pengeluaran para RTS-PM dalam memenuhi kebutuhan pangan dan meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok maka upaya pemenuhan “Enam Tepat” harus terus ditingkatkan. Agar Raskin mampu membantu RTM secara optimal, penerima Raskin harus sesuai dengan jumlah RTS yang sudah ditentukan, jumlah beras yang diterima harus sesuai dengan jatah, dan harganya harus sesuai dengan ketetapan di titik distribusi. Untuk mencapai tujuan tersebut terdapat beberapa cara yang dapat ditempuh yang satu sama lain saling melengkapi dan dalam melakukan upaya tersebut perlu dukungan, ketegasan, dan keseriusan pemerintah daerah (lihat Lampiran 2).

- a) Perlu ada sosialisasi yang luas dan efektif dengan menekankan bahwa Raskin hanya untuk rumah tangga miskin yang sudah ditentukan, yang antara lain dapat dilakukan dengan memanfaatkan kelembagaan sosial di desa/kelurahan sebagai penyampai informasi.
- b) Penetapan rumah tangga penerima harus dilakukan secara serius dan digunakan secara konsisten.

- Data PPLS sebagai basis penentuan RTS-PM harus terus disempurnakan sehingga lebih mampu mengakomodir kriteria kemiskinan lokal. Pendataan/verifikasinya harus dilakukan secara rutin supaya lebih bisa menangkap dinamika kemiskinan.
 - Penggunaan data PPLS2011 secara konsisten seperti halnya pelaksanaan BLT yang menggunakan data PSE2005 bisa menjadi alternatif yang cukup menjanjikan, paling tidak dapat menghindari praktik bagi rata sehingga memperkecil akses rumah tangga tidak miskin terhadap Raskin.
 - Jika masih dibutuhkan penyesuaian terhadap data PPLS2011 di tingkat desa/kelurahan maka penetapan RTS harus dilakukan secara transparan dengan kriteria yang jelas dan mudah dipahami masyarakat, serta jumlah RTS yang ditetapkan harus sesuai dengan kuota yang diperoleh desa/kelurahan yang bersangkutan.
 - Daftar individu RTS-PM harus mempunyai legitimasi formal yang kuat, misalnya ditetapkan melalui SK Bupati/Walikota. Hal demikian menjadi penting karena secara legal-formal pemerintah kabupaten/kota mempunyai otoritas lebih tinggi dan terdapat hubungan patronase antar kepala tingkat pemerintahan. Kepala desa/lurah diharapkan mempunyai kepatuhan yang tinggi untuk melaksanakan SK tersebut secara konsisten.
- c) Kartu Raskin harus digunakan secara konsisten dalam setiap distribusi untuk mendukung pembagian Raskin tepat sasaran dan tepat jumlah.
 - d) Kemasan beras Raskin harus selalu sesuai dengan jatah per rumah tangga untuk mendukung pembagian Raskin tepat sasaran dan tepat jumlah. Waktu penyaluran harus ditetapkan secara pasti dan konsisten dalam setiap bulannya sehingga RTS-PM lebih bisa merencanakan penyediaan uang untuk membeli Raskin.
 - e) Alokasi beras per rumah tangga dan per satuan wilayah serta frekuensi distribusinya harus transparan supaya dapat mendukung fungsi kontrol dari berbagai pihak termasuk masyarakat sehingga bisa meminimalisasi kemungkinan penyelewengan.
 - f) Penentuan titik distribusi harus diatur ulang untuk menekan terjadinya perbedaan harga beras Raskin. Lokasi titik distribusi perlu didekatkan dengan RTS sehingga bisa sekaligus menjadi titik bagi.
 - g) Klausul dalam Pedum Raskin harus jelas dan tegas untuk mengurangi terjadinya tafsiran yang berbeda. Jika pembiayaan Program Raskin masih menghendaki adanya kontribusi APBD, maka aturan mengenai hal ini harus bersifat mengikat, misalnya ditetapkan melalui SK Mendagri.
 - h) Mekanisme *reward and punishmen* bagi para pelaksana Raskin hingga tingkat desa/kelurahan harus lebih tegas. *Punishmen* hanya berlaku bagi oknum yang bersangkutan dan tidak merugikan RTS-PM seperti berupa penangguhan distribusi.
 - i) Untuk meningkatkan efektivitas sistem administrasi agar mampu menjadi alat monitoring dan evaluasi, diperlukan upaya memperkuat sistem administrasi dari titik distribusi sampai RTS-PM dengan meningkatkan peran dari pemerintah daerah.
 - j) Perlu menambah satu Tabel Rekapitulasi Penyaluran Raskin tingkat desa/kelurahan selama satu tahun supaya memudahkan masyarakat/aparat/pihak lain dalam melakukan pemantauan terhadap penyaluran Raskin. Tabel tersebut dipegang oleh kantor desa/kelurahan dan BULOG dan dapat diakses secara transparan.

- k) BULOG harus lebih menjamin kualitas beras yang didistribusikan. Jika terdapat beras yang tidak berkualitas maka BULOG harus bertanggungjawab untuk mengambil dan menggantinya di titik bagi.
- l) Pemikiran untuk menggunakan beras dengan nilai sosoh rendah tetapi mempunyai kandungan gizi lebih tinggi perlu lebih dipertimbangkan karena akan lebih menjamin tercapainya pemenuhan kebutuhan energi protein/KEP dengan syarat kualitas beras tetap terjaga. Selain itu, beras demikian akan mempunyai penampilan yang kurang menarik (tidak putih bersih) sehingga dapat menjadi fungsi *self targeted* karena kemungkinan kurang diminati rumah tangga mampu.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara news (2011) “*Dewan Tolak Pelunasan Tunggakan Raskin Gunakan APBD*” Antara news, 19 April 2011. (www.antaraneews.com, diakses tanggal 15 Desember 2011).
- Arif, Sirojuddin, et.al (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability: Case study of the Raskin food subsidy programme in Indonesia*. SMERU Research Report, October 2010. Jakarta
- Balagu (2010) BULOG Maluku Diduga Gelapkan Raskin Rp2,2 Miliar, 27 Januari 2010 (www.balagu.com, diakses tanggal 15 Desember 2011).
- Banten Post (2011) “*Pemkot Tangerang Tolak Raskin*” Banten Post, 28 November 2011. (www.bantenpost.com, diakses tanggal 16 Desember 2011)
- Berita2 (2011) “*Kualitas Raskin Rendah, Jumlahnya Dipotong Pula*”, Berita 2 (Mataram, NTB), Kamis, 31 Maret 2011. (www.berita2.com)
- BULOG (2011) “*Harga Eceran Beras Rata-rata Nasional*” (www.bulog.co.id, diakses tanggal 16 Desember 2011).
- Firman dan Mika (2011) “*Penyaluran Raskin di Dumai dan Kampar*”, Desk Informasi, Rabu, 8 June 2011.
- Harapan Rakyat Online (2011), “*Beras Raskin Berkutu (di Ciamis)*”. Harapan Rakyat Online, 13 Mei 2011.
- Hastuti et al (2010) *Pemantauan Dampak Sosial-Ekonomi Krisis Keuangan Global 2008/09: Peran Program Perlindungan Sosial dalam Meredam Dampak Krisis*. Research Report, February 2008. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- Hastuti et.al (2008) *The Effectiveness of Raskin Program*. Research Report, February 2008. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- Hastuti dan John Maxwell (2003) *Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif? Bukti-Bukti dari Bengkulu dan Karawang*. Laporan Lapangan, June 2003, Lembaga Penelitian SMERU. Jakarta.
- Isdijoso, Widjajanti et.al. (2011) *Persepsi RTS terhadap Pelaksanaan dan Manfaat Program: Studi Kasus di Tiga Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta*. Laporan Penelitian. Kerjasama Biro Kesejahteraan, Setda Provinsi DKI Jakarta dan Lembaga Penelitian SMERU.
- Pamekasan Surya Online (2011) “*Beras Raskin di Pamekasan Berulat*”. Pamekasan Surya Online, Jumat, 26 Agustus 2011.

- Kabar Toraja (2011) “*Ini Dia Penyimpangan Raskin Tator*” Kabar Toraja, 24 Mei, 2011. (www.kabartoraja.com, diakses tanggal 16 Desember 2011)
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (2008-2011) Pedoman Umum Raskin Tahun 2006-2011.
- Makassarterkini.com (2011) “*Kasus korupsi penjualan raskin di Subdivre Palopo*” Makassarini.com, Minggu, 13 November 2011
- Manado Post (2011) “*Cash and Carry BULOG Disorot Sulitkan Warga Dapat Raskin*” Manado Post, Senin, 28 November 2011
- PRLM Cianjur (2009) “*Harga Raskin tidak Sesuai Patokan*” PRLM Cianjur, Jumat, 27/03/2009 - 09:41
- Pikiran Rakyat (2009) “*Harga Raskin tidak Sesuai Patokan*” Pikiran Rakyat, Jum’at, 27 Maret 2009
- Pontianak Post online (2010) “*Oknum Kades Ketangkap Warga Jual Raskin*” Pontianak Post, Sabtu, 03 April 2010.
- Realita Nusantara – *online* (2011) ” Indramayu, Oknum Kuwu Gelapkan Empat Ton Beras” Realita Nusantara-online, Jumat, 25 Maret 2011
- Suara Mandiri (2011) “*Warga Tambah Keluhkan Kenaikan Harga Raskin, Kades dilaporkan Kejaksaan*” Suara Mandiri, 22 April 2011. (www.suaramandiri.com, diakses tanggal 15 Desember 2011).
- Surabaya Post (2011) “*Raskin Gresik Dduga Tak Standar*” Surabaya Post, 17 Februari 2011. (www.surabayapost.com, diakses tanggal 15 Desember 2011).
- Susenas, 2003-2010. Badan Pusat Statistik.
- Trijaya FM Palembang (2010) “*Berita, Kab/Kota Wajib Anggarkan Biaya Angkut Raskin*” Trijaya FM Palembang, 8 Desember 2010.
- Universitas Indonesia (2004) *Studi Penajaman Sasaran Penerima Manfaat Program Beras Miskin (Raskin) 2004*. Fakultas Ekonomi UI, Depok.

LAMPIRAN 1

(Usulan)

Data Rekapitulasi Penyaluran Raskin

Desa/Kelurahan, Kecamatan.....Kabupaten/Kota
Tahun

No	Tanggal/Bulan Penerimaan Raskin	Kuota		Jumlah Penerimaan Raskin (kg)	Pengirim Raskin				Penerima Raskin		
		Jumlah RTM	Jumlah Raskin (kg)		No.Polisi Kendaraan Angkutan	Nama Petugas Pengirim	Jabatan	Tanda tangan	Nama Penerima	Jabatan	Tandatangan Cap Desa/ Kelurahan
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
	Total										

Catatan: