

# SMERU

Lembaga Penelitian SMERU/The SMERU Research Institute

Newsletter

No. 23: Jul-Sep/2007

## STRATEGI MENGAKHIRI PROGRAM: PENGALAMAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA PROGRAM EXIT STRATEGIES: EXPERIENCES FROM POVERTY REDUCTION PROGRAMS IN INDONESIA



Apa itu *exit strategy*? Istilah ini sempat menarik perhatian publik dan media di Indonesia ketika para pengamat ekonomi dan pejabat ramai membicarakan penghentian kerja sama Dana Moneter Internasional (IMF) dengan Indonesia pada 2003. *Exit strategy* atau strategi pengakhiran adalah suatu rencana sistematis mengenai penarikan sumber daya dari suatu program, termasuk bagaimana pengakhiran atau pengalihan program akan dilakukan. Edisi ini membahas strategi pengakhiran dalam program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia dengan menyoroti pelajaran yang dapat dipetik dari Program Operasi Pasar Swadaya Masyarakat (OPSM) yang disponsori oleh World Food Programme. (Bersambung ke hlm. 4)

What is an "exit strategy?" This term once caught the attention of the Indonesian public and media following heated discussions among economic observers and government officials over the termination of IMF's loan program for Indonesia in 2003. An exit strategy refers to a systematic plan of withdrawing resources from a program, including how a program will be closed or handed over. This edition addresses exit strategies in Indonesia's poverty reduction programs, highlighting the lessons learned from the World Food Programme's subsidized rice (OPSM) program. (Continued on page 4)

DARI EDITOR 2  
FROM THE EDITOR

FOKUS KAJIAN 4  
FOCUS ON  
Strategi Mengakhiri Program:  
Pengalaman Program Penanggulangan  
Kemiskinan di Indonesia  
*Program Exit Strategies: Experiences  
from Poverty Reduction Programs in  
Indonesia*

DATA BERKATA 12  
AND THE DATA SAYS  
Dampak Penghapusan Program OPSM  
terhadap Pola Konsumsi Rumah Tangga  
Ekspenerima Manfaat  
*The Impact of the OPSM Program's  
Phaseout on the Consumption Patterns  
of Former Benefit Recipient Households*

DARI LAPANGAN 18  
FROM THE FIELD  
- Pelaksanaan Penghapusan Program  
OPSM  
*The Implementation of the OPSM  
Program Phaseout*  
- Strategi Ekspenerima Manfaat Program  
Setelah OPSM Dihapuskan  
*Survival Strategies of Former Benefit  
Recipients after the OPSM Phaseout*  
- Dampak Penghapusan OPSM terhadap  
Perekonomian Lokal  
*The Impact of the OPSM Phaseout on  
the Local Economy*

OPINI 29  
OPINION  
Strategi Pengakhiran Program  
Penanggulangan Kemiskinan  
*Exit Strategies in Poverty Reduction  
Programs*

KABAR DARI LSM 34  
NEWS FROM NGOs  
Dilema Penghapusan Program OPSM  
*The Dilemma of the OPSM Program  
Phaseout*

ISSN 0216-8634



www.smeru.or.id

**SMERU** adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

*SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.*

*With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.*

#### DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Syaikhul Usman,  
Sri Kusumastuti Rahayu, Nuning Akhmadi, Widjajanti I. Suharyo

#### REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Editor/Editor: Liza Hadiz

Asisten Editor/Assistant Editors: R. Justin Sodo, Budhi Adrianto  
Penerjemah/Editor Bahasa Inggris/English Translator/Editor:  
Kate Weatherley

Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir  
Distribusi/Distribution: Mona Sintia

Newsletter SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam Newsletter SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyanggah dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

*The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an e-mail.*

#### LEMBAGA PENELITIAN SMERU

Jl. Pandeglang No. 30 Menteng,  
Jakarta 10310 Indonesia

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

e-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); website: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

## Pembaca yang Budiman,

Mengapa suatu strategi pengakhiran perlu dipikirkan? Tidak adanya strategi pengakhiran dapat mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak efisien, dan pada akhirnya tidak memberdayakan pihak yang menjadi sasarannya. Dalam konteks program penanggulangan kemiskinan, strategi pengakhiran menjadi begitu penting karena ia dapat menghindarkan pengeluaran yang terus-menerus bagi program yang tidak terbukti keefektifannya, program yang sudah berhasil mencapai sasarannya dan perlu diarahkan kepada sasaran baru, atau program yang sudah dapat dikelola dan didanai oleh komunitas setempat.

Suatu strategi pengakhiran melihat pada kemajuan dan perbaikan yang telah dicapai suatu kegiatan atau intervensi. Kedua hal ini dinilai melalui pemantauan dan evaluasi berkala dengan indikator yang jelas, disertai penentuan rentang waktu penarikan sumber daya secara bertahap. Implikasi selanjutnya dari strategi pengakhiran adalah *what's next?* Langkah-langkah apa saja yang harus diambil untuk menindaklanjuti penarikan tersebut agar kemajuan atau keberhasilan yang telah dicapai dapat dipertahankan? Semua ini menjadi tantangan program-program penanggulangan kemiskinan.

Apakah program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah memiliki strategi pengakhiran? Untuk menjawabnya, edisi ini mengajak para pembaca untuk mencermati masalah tersebut. Edisi ini khususnya menyoroti strategi pengakhiran Program Operasi Swadaya Masyarakat (OPSM)—sebuah program yang disponsori oleh World Food Programme—yang mengalihkan program kepada pemerintah dan masyarakat setempat. Simak juga pendapat pegiat LSM, Suharman Noerman, tentang penghapusan Program OPSM dan peneliti isu kemiskinan, Lant Pritchett, mengenai strategi pengakhiran program.

Selamat membaca.

Liza Hadiz  
Editor

## Dear Readers,

*Why must an exit strategy be considered? The lack of an exit strategy may result in inefficient use of resources and in the end may mean that the activity fails to empower its target group. In the context of poverty reduction programs, an exit strategy becomes critically important because it can prevent continued spending on programs that have not proven to be effective, those that have successfully reached their target and should be reoriented towards a new target, or programs that can subsequently be managed and financed by the local community.*

*An exit strategy looks at the progress and improvements that an activity or intervention has achieved. This is assessed through periodic monitoring and evaluation using a clear set of indicators, as well as a fixed timeframe for the gradual withdrawal of resources. Exit strategies also raise the question of "what's next?" What further measures must be taken to follow on from the withdrawal in order to sustain the progress and achievements already made? These are the overall challenges faced by poverty reduction programs.*

*Are poverty reduction programs in Indonesia equipped with exit strategies? To explore this question, this edition invites readers to examine the issue closely. The edition particularly looks at the exit strategy of the subsidized rice (OPSM) program funded by the World Food Programme, which transferred the program to local governments and communities. In addition, NGO activist Suharman Noerman expresses his opinion regarding the OPSM program phaseout and poverty expert Lant Pritchett shares his views on exit strategies.*

*We hope you enjoy this edition.*

Liza Hadiz  
Editor

Halo SMERU,

Pada akhir pekan ini, saya membaca edisi mutakhir buletin triwulan SMERU yang mengangkat hasil penelitian SMERU terkait Pasar Tradisional di Era Persaingan Global. Seperti biasanya, buletin kali ini pun berkualitas unggul. Untuk itu, selamat!

Ini merupakan informasi yang berguna bagi program kami bersama Bappenas dan beberapa kabupaten yang bertemakan perencanaan dan penganggaran penanggulangan kemiskinan. Terdapat banyak orang miskin yang bekerja di sektor informal yang "memiliki" atau bekerja pada usaha-usaha mikro, dan pada gilirannya bergantung pada pasar-pasar tradisional, baik formal maupun informal, untuk menyediakan jasa mereka atau menjual produk mereka. Sektor ini merupakan sebuah sektor yang tidak dapat diabaikan dalam rencana-rencana penanggulangan kemiskinan.

Saya maffhum bahwa Tim Indopov Bank Dunia dan yang lainnya juga telah melakukan pekerjaan yang sangat baik terkait kajian mereka tentang isu-isu kemiskinan. Namun, banyak dari penulis laporan-laporan "donor" yang sangat baik tersebut kini sudah tidak ada lagi, sementara SMERU masih tetap bertahan. Sayang sekali, banyak dana penelitian lainnya yang berasal dari berbagai sumber, termasuk lembaga donor, tidak dapat disalurkan kepada organisasi-organisasi independen Indonesia yang baik seperti SMERU.

Sekali lagi, terima kasih atas hasil-hasil penelitiannya yang informatif.

Nick Mulder  
Konsultan Hickling

Kami senang bahwa Anda menganggap penelitian dan buletin SMERU bermanfaat. Tim publikasi SMERU telah bekerja keras untuk menyebarkan hasil studi SMERU kepada lingkup pembaca yang lebih luas melalui buletin kami. Semoga kami bisa mempertahankan kualitas kerja kami dan kami bisa terus *eksis*.

Salam,  
Liza Hadiz  
Editor

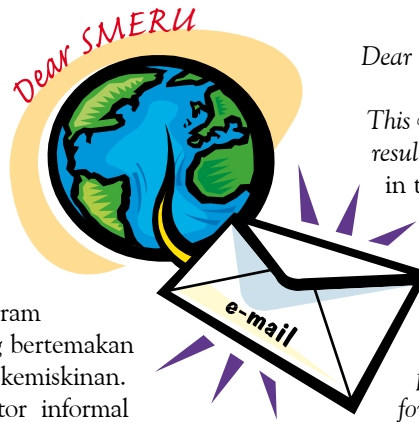
## Publikasi yang akan Datang/*Forthcoming Publications*

### Laporan Penelitian/*Research Report*

- Keadaan Tata Kelola Pemerintahan dan Layanan Publik pada Era Desentralisasi di Indonesia pada 2006: Temuan Survei Tata Kelola Pemerintahan dan Desentralisasi 2 (STPD2)/*The State of Local Governance and Public Services in the Decentralized Indonesia in 2006: Findings from the Governance and Decentralization Survey 2 (GDS2)* (Wenefrida Widyanti dan Asep Suryahadi)

- Permintaan dan Akses terhadap Jasa Keuangan di Ende dan Ngada, Nusa Tenggara Timur (NTT)/*Demand and Access to Financial Services in Ende and Ngada, East Nusa Tenggara (NTT)* (Widjajanti I. Suharyo et al)

Kedua laporan tersedia dalam bahasa Indonesia dan Inggris/*Both reports are available in Indonesian and English*



Dear SMERU,

*This weekend I read the latest SMERU newsletter with results of work by SMERU on Traditional Markets in the Era of Global Competition. As usual this is excellent work. Congratulations.*

*This is good info for us in our work with Bappenas and a few districts on poverty reduction planning and budgeting. So many of the poor work in the informal sector, "own" or work for micro firms, and in turn depend on traditional market places, formal or informal, to provide their services or sell their products. It is a sector that can't be ignored in poverty reduction plans.*

*I know the World Bank Indopov team and others have done excellent work on poverty issues too. But many of the authors of those excellent "donor" reports have gone now. SMERU stays. Too bad more research funds from all sources, including donors, can't be channeled to good independent Indonesian organizations such as SMERU.*

*Again thanks for the good informative research findings.*

Nick Mulder  
Hickling Consultant

*I am glad that you found our research and newsletter useful. SMERU's publication team has been working very hard to disseminate the Institute's findings to a wider audience through our newsletters. We hope that we can keep up the good work and that we are here to stay.*

Regards,  
Liza Hadiz  
Editor



# STRATEGI MENGAKHIRI PROGRAM: PENGALAMAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

## PROGRAM EXIT STRATEGIES: EXPERIENCES FROM POVERTY REDUCTION PROGRAMS IN INDONESIA

Sri Kusumastuti Rahayu dan Rizki Fillaili\*



Rein Skallerud, www.wfp.org

Artikel ini melakukan tinjauan singkat terhadap beberapa program penanggulangan kemiskinan di Indonesia terkait dengan masalah strategi pengakhiran program. Akhir artikel membahas mengenai Program Operasi Pasar Swadaya Masyarakat (OPSM) yang didanai World Food Programme (WFP) dan diakhiri pada 2006, sebagai contoh program yang dirancang dengan strategi pengakhiran.

### Dasar Teoretis Strategi Pengakhiran Program

Menurut Rogers and Macias (2004: 8), strategi pengakhiran (*exit strategy*) suatu program adalah rencana khusus yang menggambarkan bagaimana suatu program akan ditarik dari suatu wilayah sementara pencapaian tujuan pembangunan dapat dipastikan tidak akan

This article provides a brief review of several poverty reduction programs in Indonesia, looking specifically at the issue of program exit strategies. The last part of the article addresses the subsidized rice (OPSM) program, which was funded by the World Food Programme (WFP) and withdrawn in 2006, as an example of a program that had an exit strategy plan.

### Theoretical Basis for Program Exit Strategies

According to Rogers and Macias (2004: 8), an exit strategy for a program is a specific plan which describes how a program will be withdrawn from a particular region while assuring that the achievement of development goals will not be jeopardized and that further progress towards these

\* Sri Kusumastuti Rahayu dan Rizki Fillaili adalah Peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

\* Sri Kusumastuti Rahayu and Rizki Fillaili are researchers at the SMERU Research Institute.

terganggu dan perkembangan tujuan lebih lanjut akan dicapai. Tujuan strategi pengakhiran program adalah untuk memastikan keberlanjutan dampak dan kegiatan setelah program berakhir. Oleh karena itu, strategi pengakhiran program merupakan bagian penting dari suatu program.

Ada tiga jenis strategi pengakhiran suatu program, yaitu *phasedown* (fase penurunan), *phaseover* (fase pengalihan), dan *phaseout* (fase penghentian) (Rogers and Macias 2004: 4). *Phasedown* adalah pengurangan aktivitas program secara bertahap dalam rangka persiapan *phaseover* atau *phaseout*. *Phaseover* adalah tahap penyerahan tanggung jawab kegiatan/pengelolaan program kepada lembaga atau individu yang berada di wilayah pelaksanaan program. Sementara itu, *phaseout* adalah kegiatan menarik atau menghentikan sumber daya sebuah program tanpa menyerahkan tanggung jawab kepada lembaga atau kelompok lain.

Pemilihan strategi pengakhiran program yang akan diterapkan tergantung pada tujuan dan karakteristik suatu program. Jika tujuan dan perubahan yang ingin dicapai oleh sebuah program bersifat permanen dan berkelanjutan (*self-sustaining*), serta keberlanjutan dampaknya tidak memerlukan program atau kegiatan lainnya, maka pendekatan strategi pengakhiran yang dapat diterapkan adalah pendekatan *phaseout*. Contohnya adalah program yang menghasilkan perubahan perilaku dan pembangunan infrastruktur. Sementara strategi lainnya, yaitu *phasedown* dan *phaseover*, mensyaratkan adanya keterlibatan komponen masyarakat, individu, atau pemerintah dalam menjamin keberlangsungan dampak dari sebuah program.

Mengapa suatu program perlu diakhiri? Paling tidak ada tiga alasan untuk menghentikan sebuah program. Pertama, ada batasan waktu pelaksanaan program yang terkait dengan siklus pendanaan (*funding cycle*); kedua, target atau dampak pada tingkat tertentu telah tercapai; dan ketiga, *benchmark* (tolak ukur) yang mengindikasikan kemajuan dalam menghadapi *phaseout* atau *phaseover* telah tercapai.

### Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Selama 30 tahun terakhir, pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan, baik melalui pendekatan sektoral, regional, kelembagaan, maupun strategi dan kebijakan khusus. Pada era Orde Baru misalnya, pembangunan ekonomi merupakan fokus utama pemerintah saat itu, sehingga program-program dan strategi yang dilaksanakan tidak dinyatakan secara resmi untuk tujuan penanggulangan kemiskinan, melainkan hanya diletakkan dalam kerangka pembangunan nasional melalui pendekatan sektoral (Pelita).

Baru pada 1994-1998 diperkenalkan secara eksplisit program penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan regional, yaitu IDT (Instruksi Presiden tentang Desa Tertinggal). Saat itu, penggunaan kata "miskin" disamakan menjadi "tertinggal" demi alasan politis. Program IDT ini menyediakan dana Rp20 juta untuk setiap desa tertinggal yang penggunaannya diputuskan oleh masyarakat desa sendiri untuk membangun infrastruktur desa dan kegiatan ekonomi berbasis kelompok masyarakat (Sumarto et al

*goals will be achieved. The aim of a program exit strategy is to ensure the continuation of impacts and activities after the program ends. Therefore, a program exit strategy is an important part of any program.*

*There are three types of exit strategies for a program: phasedown, phaseover, and phaseout (Rogers and Macias 2004: 4). A phase down is a gradual reduction of program activities in preparation for a phaseover or phaseout; a phaseover is the stage of transferring responsibilities for a program's activities or its management to an institution or individual in the area where the program is being implemented; and a phaseout is the activity of withdrawing or stopping a program's input without arranging the transfer of responsibility to any other institution or group.*

*The most appropriate choice of exit strategy for a program depends on the particular program's aim and characteristics. If the program aims to achieve permanent and self-sustaining changes and another program or activity is not required in order to continue the program's impact, then the phaseout approach can be applied. An example of this is a program that results in behavioral changes and infrastructure development. Meanwhile, the other strategies—phasedown and phaseover—require the involvement of community, individual, or government components to ensure the continuation of a program's impact.*

*Why must a program come to an end? There are at least three reasons for closing a program: firstly, due to time limits for a program's implementation in relation to funding cycles; secondly, the specific target or level of impact has been reached; and thirdly, the benchmarks indicating progress toward a feasible phaseout or phaseover have been reached.*

### Poverty Reduction Programs in Indonesia

*In the past 30 years, the government of Indonesia has made many efforts to tackle poverty via sectoral, regional, and institutional approaches as well as through the use of specific strategies and policies. During the New Order era, for example, economic development was the main focus for the government, and as a result, the programs and strategies it implemented were not officially declared as being aimed toward poverty reduction; rather, they were only placed in the framework of national development via a sectoral approach (the five-year development plan/Pelita).*

*Then 1994–1998 saw the explicit introduction of a regional approach to poverty reduction programs through the Presidential Instruction on Left-behind Villages (IDT) program. At that time, the euphemism "left-behind" was preferred to the word "poor" for political reasons. The IDT program provided Rp20 million in funding for each disadvantaged village and the community in each village decided how it would be used for developing village infrastructure and community-based economic activities (Sumarto et al 1997). During this time, non-government organizations (NGOs) also conducted many poverty reduction activities*



1997). Dalam kurun waktu tersebut, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) juga banyak melakukan kegiatan/upaya penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan yang berbeda, yaitu pendekatan dari bawah (*bottom up*) dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, IDT didampingi oleh P3DT (Program Pengembangan Prasarana Desa Tertinggal) yang didanai oleh berbagai dana internasional. Pada 2001, P3DT diubah menjadi P2D (Pengembangan Prasarana Desa) (CESS 2003).

Beberapa program penanggulangan kemiskinan tetap berlangsung meski mengalami perubahan nama dan orientasi kegiatan dan ada pula yang dihentikan sama sekali. Pada umumnya, tidak ada pemberian informasi yang jelas tentang alasan keberlanjutan atau pemberhentian suatu program, dan tidak ada evaluasi dampak program ataupun rencana lebih lanjut setelah program dihentikan. Namun, ditemui juga adanya program yang memiliki rencana terminasi proyek atau pengakhiran kegiatan.

#### Program JPS dan OPK

Pada saat krisis ekonomi, pemerintah Indonesia merancang program penanggulangan kemiskinan di bawah payung Program JPS (Jaring Pengaman Sosial), di antaranya untuk bidang pendidikan dan kesehatan, yang diikuti dengan program lainnya, baik dari LSM lokal maupun lembaga keuangan internasional. Beberapa di antaranya masih berlangsung sampai sekarang, walaupun telah beberapa kali mengalami perubahan nama dan orientasi kegiatan.

Salah satu contohnya adalah OPK (Operasi Pasar Khusus), bantuan pangan yang dilaksanakan sejak 1998 sebagai bagian dari Program JPS dalam rangka meminimalisasi dampak krisis ekonomi. Pada 2001, dengan tujuan untuk mempertajam penetapan sasaran, program ini berubah nama menjadi Program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin). Berbagai evaluasi dan studi terhadap program OPK dan Raskin menunjukkan kelemahan program tersebut,

*or efforts using the “bottom-up” (rather than the “top-town” approach traditionally favored by the government) and were oriented towards community empowerment. The P3DT (Development Program for Left-behind Villages), which was funded by various international funds, complemented the implementation of IDT. In 2001, P3DT was changed to P2D (Rural Infrastructure Development Program) (CESS 2003).*

*Several poverty reduction programs in Indonesia have continued despite experiencing a change in name and orientation of the activities; however others have simply been closed. Generally, no information that provides a clear reason for a program’s continuation or closure is given, no evaluations of program impacts are conducted, and nor are any follow-up plans made for after the program closes. However, programs with project termination plans or exit strategies can also be found.*

#### JPS and OPK Program

*During the economic crisis, the Indonesian government developed a poverty mitigation program under the umbrella of the Social Safety Net (JPS) program. JPS included specific programs in the education and health sectors, which were accompanied by other programs from both local NGOs and international funding agencies. Several of these programs are still operational, although they have undergone changes in their names and the orientation of their activities.*

*One example of this is the Special Market Operation (OPK), a food aid program which has been in place since 1998 as a component of the JPS program as part of the framework to minimize the impact of the economic crisis. In 2001, with the aim of sharpening its target determination, the program’s name was changed to the Raskin (Rice for Poor Families) Program. Various evaluations and studies of the OPK and Raskin programs have uncovered program weaknesses, mainly in the targeting aspect (Hastuti and Maxwell 2003). Nevertheless, to date the program*

Diperlukan upaya serius untuk memantau dan mengevaluasi pencapaian manfaat suatu program agar segala sumber daya dapat digunakan secara efisien.

*Serious efforts to monitor and evaluate program achievements are required to ensure the efficient use of resources.*



<http://infosemarang.net>

terutama dalam penetapan sasaran (Hastuti dan Maxwell 2003). Meskipun demikian, sampai saat ini program tersebut tidak pernah diakhiri dan belum terlihat adanya upaya serius untuk memperbaiki mekanisme pelaksanaan atau untuk mempertajam ketepatan sasarnya (Fillaili et al, akan diterbitkan). Kalau pun ada upaya perbaikan, seringkali hanya pada tingkat "pedoman" tertulis, tetapi tidak pada tingkat pelaksanaan di lapangan.

#### Program SLT

Program Subsidi Langsung Tunai (SLT) merupakan program kompensasi kenaikan harga BBM kepada rumah tangga miskin yang diluncurkan pemerintah pada kuartal terakhir 2005. Melalui kantor-kantor cabang PT Pos Indonesia, setiap rumah tangga miskin menerima Rp100.000 per bulan yang dibayarkan setiap tiga bulan sekali (Hastuti et al 2006). Sejak kuartal ketiga 2006, program tersebut sudah berakhir, dan akan digantikan dengan program CCT (*Conditional Cash Transfer*) atau bantuan dana tunai bersyarat yang pelaksanaannya dikoordinasi oleh Departemen Sosial. SMERU menemukan bahwa masyarakat penerima pada umumnya tidak mengetahui kapan dan mengapa program ini dihentikan, dan apa program kelanjutannya, serta mengapa mereka tidak lagi menerima bantuan SLT tanpa pemberitahuan sebelumnya.<sup>1</sup>

#### Program P4K

Program P4K (Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil) yang merupakan kerja sama antara Departemen Pertanian dengan BRI. Program P4K dimulai pada tahun 1979 dan terdiri dari tiga fase, yaitu fase I (1979/1980-1985/1986), fase II (1989/1990-1997/1998), dan fase III (1997/1998-2004/2005) (CESS 2003). Setiap fase menggambarkan perkembangan pelaksanaan proyek dan perluasan cakupan wilayah (GDRC n.d.). Pada fase III, P4K menjangkau Provinsi Aceh dan Sumatera Utara sebagai daerah yang terkena bencana tsunami dan gempa bumi (BPSDM Pertanian n.d.).

Indikator keberhasilan yang ditetapkan untuk Program P4K adalah tumbuh dan berkembangnya KPK (kelompok petani-nelayan kecil) menjadi kelompok mandiri yang ditandai dengan pengurus dan anggota yang aktif, dana bersama yang terus berkembang, dan terintegrasinya Program P4K ke dalam program pembangunan daerah. Namun demikian, dari dokumen-dokumen yang ada, baik dalam petunjuk pelaksanaan maupun hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh pihak internal dan eksternal, tidak ditemukan adanya pedoman mengenai bagaimana indikator-indikator keberhasilan tersebut bisa tercapai dan bagaimana strategi pengakhiran program.

Dalam beberapa dokumen disebutkan bahwa salah satu penggerak utama program ini adalah para PPL (petugas penyuluh lapangan), yang bertugas mendampingi KPK dalam mengembangkan usaha mereka dan sekaligus membantu mengelola uang hasil pinjaman (Widayati 2004; CESS 2003; BPSDM Pertanian n.d.; GDRC n.d.). Dengan berakhirnya program, maka tidak ada lagi insentif yang akan diterima PPL

*has not been closed and no serious efforts have been made to improve its implementation mechanisms or sharpen its target determination methods (Fillaili et al, forthcoming). When in fact improvement efforts have been made, they are often only incorporated into the written "guidelines" but not adopted in the field.*

#### SLT Program

*The Direct Cash Transfer (SLT) program is a program for poor households which was launched by the government in the last quarter of 2005 to compensate for the fuel price increase. Through the office branches of PT Pos Indonesia (the national postal service), every poor household received an amount of Rp100,000 per month which was transferred quarterly (Hastuti et al 2006). The program ended in the third quarter of 2006 and will be replaced by a CCT (Conditional Cash Transfer) program under the coordination of the Ministry of Social Affairs. SMERU found that beneficiaries generally were not aware when the program would be stopped or why, nor what the next program would be, or why they stopped receiving the SLT assistance without any prior notice.<sup>1</sup>*

#### P4K Program

*The Income-generating Project for Marginal Farmers and Fishers (P4K), which is run by the Ministry of Agriculture in cooperation with Bank Rakyat Indonesia (BRI). The P4K program started in 1979 and comprised of three phases: phase I (1979/1980-1985/1986), phase II (1989/1990-1997/1998), and phase III (1997/1998-2004/2005) (CESS 2003). Each phase showed the development of the project's implementation and an expansion in the scope of areas (GDRC n.d.). In its third phase, P4K was expanded to cover Aceh and North Sumatra provinces as areas struck by the tsunami and earthquake disasters (BPSDM Pertanian n.d.).*

*The success indicators determined for the P4K program were the growth and development of marginal farmers and fishers groups (KPK) to self-sustaining groups, indicated by an active board and members and joint funds that continue to expand, as well as the integration of the P4K program into regional development programs. Nevertheless, in no available documents—both in implementation guidelines and results of monitoring and evaluation activities conducted by internal and external groups were there guidelines concerning how the aforementioned success indicators could be reached or what the program's exit strategy is.*

*Several documents stated that one of the program's main vehicles is the extension workers (PPL), who are assigned to help the farmers and fishers to expand their enterprises while at the same time helping to manage the fund (Widayati 2004; CESS 2003; BPSDM Pertanian n.d.; GDRC n.d.). With the end of the program, no incentive remained for the extension workers to assist the program beneficiaries. The absence of*



<sup>1</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil FGD yang dilaksanakan SMERU pada 11 November 2006 di Sidoarjo.

<sup>1</sup> This information was obtained from FGDs held by SMERU on 11 November 2006 in Sidoarjo.

untuk mendampingi KPK tersebut sehingga patut dipertanyakan keberlanjutan bahkan keberadaan KPK tanpa adanya PPL tersebut. Selain itu, dengan semakin banyaknya program penanggulangan kemiskinan di daerah, maka diperlukan upaya yang lebih sistematis dan terencana untuk bisa mengintegrasikan P4K ke dalam program penanggulangan kemiskinan daerah.

#### PPK dan P2KP

PPK (Program Pengembangan Kecamatan) dan P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) adalah program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat yang merupakan kerja sama Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia, dan diluncurkan pada kurun waktu 1998-1999 dengan tujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan sarana perkotaan (P2KP) dan pedesaan (PPK) (Akhmadi 2004: 24-25).

PPK dan P2KP terdiri dari beberapa fase dan pada fase terakhir tercakup di dalamnya strategi pengakhiran. Pada program PPK, tujuan strategi pengakhiran adalah terjadinya alih kelola program kepada masyarakat dan pemerintahan daerah agar prinsip, tujuan, dan sistem PPK dapat melembaga sebagai suatu sistem pembangunan partisipatif di desa dan kecamatan (PPK 2006). Sementara itu, pada P2KP, strategi pengakhiran dilakukan pada fase terminasi yang bertujuan untuk menjamin agar indikator keberlanjutan P2KP dapat tercapai. Langkah-langkah penyiapan yang dilakukan pada fase ini di antaranya: evaluasi partisipatif P2KP di tingkat kelurahan, penguatan kembali lembaga lokal, perluasan program oleh masyarakat, dan mengintegrasikan P2KP dengan program lainnya (P2KP n.d.). Namun, rencana strategi pengakhiran kedua program ini menjadi pertanyaan karena pada 2007, seiring dengan pengembangan kebijakan payung (*umbrella policy*) untuk program-program pemberdayaan masyarakat, PPK dan P2KP diintegrasikan di bawah payung PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) (TKPK 2007: 4).

#### **Pelaksanaan Strategi Pengakhiran Program: Kasus OPSM**

OPSM adalah program bantuan pangan untuk keluarga miskin yang bertujuan untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan, khususnya di beberapa wilayah perkotaan Jawa. Program yang dimulai pada 1999 ini, diselenggarakan sebagai pelengkap dari OPK/Raskin, yaitu berupa penyaluran beras bersubsidi sebesar 5 kg/keluarga/minggu pada tingkat harga Rp1.000/kg.<sup>2</sup> Program ini diluncurkan sebagai tanggapan terhadap hasil beberapa evaluasi yang dilakukan oleh berbagai lembaga terhadap pelaksanaan OPK, yang menunjukkan bahwa masih banyak keluarga miskin, khususnya di perkotaan, yang belum tersentuh OPK. Hal ini disebabkan oleh ketidaktepatan sasaran, terbatasnya alokasi dan sasaran program, serta adanya kebijakan pemerintah daerah untuk tidak memasukkan keluarga miskin yang tidak memiliki KTP setempat sebagai penerima manfaat. Dalam pelaksanaannya, WFP melibatkan LSM lokal dan relawan lokal sebagai mitra kerja di lapangan.

*the extension workers consequently puts the continuity and existence of KPK under question. In addition, with more poverty reduction programs conducted in the regions, a more systematic and planned effort is required to integrate P4K into the poverty reduction programs in the regions.*

#### KDP and P2KP

*The Kecamatan Development Program (KDP) and the Urban Poverty Reduction Program (P2KP) are community-based poverty reduction programs that were launched by the Government of Indonesia in collaboration with the World Bank in 1998–1999 with the aim of developing and improving urban and rural infrastructure (Akhmadi 2004: 24-25).*

*The KDP and P2KP consist of a number of phases, where the last phase includes an exit strategy. In the case of the KDP, the aim of the exit strategy is the smooth transition of the program management from the hands of the initiators to the local community and government so that the KDP's principals, aim, and system are institutionalized as a participatory development system in the villages and districts (PPK 2006). In the case of the P2KP, the exit strategy is implemented at the termination phase with the goal of ensuring the program achievements are reached. Measures taken to prepare for this phase include a participatory evaluation of the program at the village level, revitalization of local institutions, expansion of the program by the community, and the integration of the P2KP into other programs (P2KP n.d.). However, whether the exit strategies of these programs will continue to proceed is now in doubt because in 2007, when the umbrella policy for community empowerment programs was being developed, PPK and P2KP were integrated under the National Program for Community Empowerment (PNPM) (TKPK 2007: 4).*

#### **The Implementation of a Program Exit Strategy: The Case of OPSM**

*OPSM was a subsidized rice program for poor families. It was initiated in 1999 as a complementary program for the OPK/Raskin program, and aimed to reduce the prolonged impact of the economic crisis—particularly in a number of urban areas in Java. OPSM provided 5 kg of subsidized rice per week per family at the price of Rp1,000 per kilogram.<sup>2</sup> The program was launched in response to a number of evaluations of the OPK conducted by several institutions that showed that there were still many poor families, especially in urban areas, which the OPK did not cover. The reason for this under coverage was inaccurate targeting, limited program allocation and targeting, and local government policies limiting OPK beneficiaries only to poor families in possession of local identification cards (KTP). WFP partnered with local NGOs and volunteers to implement the OPSM program.*

<sup>2</sup> Information hereafter is cited from SMERU's study entitled 'Lessons Learned from the OPSM Phaseout' (Rizki Fillaili et al, forthcoming).

<sup>2</sup> Bagian selanjutnya dikutip dari laporan penelitian SMERU berjudul 'Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM' (Rizki Fillaili et al, akan diterbitkan).



Setelah Program OPSM berlangsung selama tujuh tahun di Indonesia, WFP memutuskan untuk menghapuskan program tersebut secara bertahap. Penghapusan tersebut diawali di daerah-daerah dengan kondisi perekonomian yang dinilai lebih baik, dan diakhiri di daerah yang dinilai kurang sejahtera. Strategi pengakhiran lainnya adalah dengan merencanakan tindak-lanjut Program OPSM terutama bagi keluarga-keluarga yang masih membutuhkan subsidi beras, yaitu dengan memastikan bahwa para penerima OPSM yang termasuk dalam kelompok rentan akan terdaftar sebagai penerima Program Raskin. Terakhir, WFP juga merencanakan untuk melanjutkan bantuan kepada masyarakat miskin di lokasi OPSM dalam bentuk program lain, yaitu CDD (*Community Driven Development*). Program ini dibiayai dari dana masyarakat yang telah terkumpul sebagai hasil pembayaran beras murah dan dilaksanakan dalam berbagai bentuk, seperti pembangunan infrastruktur, penyediaan air bersih, dan lain-lain, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, ternyata tujuan dari penghapusan ini tidak seluruhnya dapat terpenuhi. Ditemukan berbagai kendala, terutama yang menyangkut pengalihan penerima OPSM menjadi penerima Program Raskin. Saat tahap desain program, pihak WFP kurang berkomunikasi dan berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah terkait untuk memastikan bahwa WFP akan mendapat dukungan untuk mengalihkan penerima OPSM yang rentan menjadi penerima Program Raskin. Oleh karena itu, beberapa masalah tidak terantisipasi. Pertama, penambahan jumlah penerima Program Raskin sulit dilakukan karena alokasi pagu raskin dari Pemerintah Pusat cenderung menurun dari tahun ke tahun. Kedua, mekanisme pendataan penerima Program Raskin yang baru, yaitu yang menggunakan data RTM (Rumah Tangga Miskin) hasil pendataan BPS pada 2005 juga menyebabkan penerima OPSM yang tinggal di wilayah ilegal dan tidak memiliki KTP setempat, tidak bisa menjadi penerima Program Raskin. Akibatnya, pemerintah daerah terkait tidak dapat memberikan dukungan penuh pada saat program tersebut akan dihapuskan.

*WFP decided to gradually close the OPSM program after it had been in operation for seven years. The program was initially withdrawn in areas which had been assessed as economically better-off and finally in areas that were considered less prosperous. Another aspect of the exit strategy was the plan to follow up the OPSM program, especially for families who still needed subsidized rice, by ensuring that vulnerable OPSM beneficiaries would be registered as Raskin beneficiaries. WFP also planned to continue assistance for poor communities through another program: the CDD (Community Driven Development) program. The CDD program is funded from the money collected from the sale of cheap rice, and it covers a number of areas such as infrastructure development and provision of clean water, depending on the community's needs.*

*In practice, not all of the OPSM's phaseout goals were achieved. The exit strategy faced a number of obstacles, especially in the transfer of OPSM beneficiaries to the Raskin program. Right from the design phase, WFP did not adequately communicate and coordinate with the central government and local governments to ensure that WFP's objective of transferring vulnerable OPSM recipients to the Raskin program would be supported. Consequently, several important issues were overlooked. Firstly, as the central government's maximum allocation of Raskin rice has tended to fall each year, it has become difficult to accommodate more beneficiaries. Secondly, since BPS data on poor households (RTM) has been used to determine eligible Raskin beneficiaries, those people living in illegal housing areas and who do not have a local identification card (KTP) have been deemed ineligible, thus excluding a large number of former OPSM beneficiaries. As a result, local governments have been unable to give WFP's exit strategy their full support.*

Program OPSM diluncurkan karena masih banyak keluarga miskin, khususnya di perkotaan, yang belum tersentuh program OPK/Raskin.

*The OPSM program was launched as there were still many poor families, especially in urban areas, who were not covered by the OPK/Raskin program.*



## Penutup

Belajar dari pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan di atas, dapat disimpulkan bahwa pada umumnya belum terlihat adanya upaya serius untuk mengevaluasi capaian manfaat dan tujuan program sehingga bisa dijadikan dasar untuk menentukan apakah program akan dilanjutkan atau dihentikan, dan dengan demikian tidak terjadi penggunaan sumber daya yang tidak efisien. Program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada umumnya tidak secara jelas memiliki komponen kegiatan strategi pengakhiran program di dalam perencanaan programnya. Seyogyanya, bagaimana memutuskan untuk mengakhiri atau melanjutkan sebuah program harus direncanakan terlebih dahulu pada saat rancangan awal program serta dikomunikasikan dan disosialisasikan kepada pihak-pihak yang terkait untuk memastikan bahwa rencana tersebut dapat dilaksanakan.

Berbagai pelajaran dapat dipetik dari strategi pengakhiran Program OPSM, khususnya pentingnya koordinasi awal dengan pihak-pihak yang akan terlibat dalam pengalihan program, evaluasi terhadap pencapaian program, dan perencanaan tindak lanjut setelah program dihapuskan. ■



Rein Shallehud, www.ajfb.org

Strategi pengakhiran program perlu merencanakan kegiatan tindak-lanjut untuk memastikan keberlanjutan dampak positif program bagi kelompok rentan.

*Program exit strategies require follow-up activities to ensure that positive impacts for vulnerable groups continue.*

## Conclusion

*Examining the implementation of the poverty programs discussed above, it can be concluded that there have generally been no serious efforts to evaluate program achievements and goals in order to make an informed decision regarding a program's continuation or discontinuation, which would thus prevent the inefficient use of resources. Whereas methods to determine whether a program should be closed or continued should be established during the program's design stage and communicated and socialized to relevant parties in order to ensure that the plan is feasible, exit strategies are generally not clearly incorporated into poverty reduction program designs in Indonesia.*

*A number of lessons can be drawn from OPSM's exit strategy, particularly the importance of early coordination between implementation partners for any phaseover; the thorough and regular evaluation of program achievements; and considered follow-up measures. ■*

## DAFTAR ACUAN

- Akhmadi (2004) 'Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Kasus Sulawesi Selatan.' Dalam Hariyanti Sadali dan Nuning Akhmadi (eds). "Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Pola Mana yang Paling Tepat?" *Prosiding Lokakarya, Makassar*. Diselenggarakan di Hotel Quality, Makassar, 23-24 Maret 2004. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU: 17-33
- BPSDM Pertanian (n.d.) *Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Departemen Pertanian [online]* <<http://www.deptan.go.id/bpsdm/p4k.htm>> [24 Oktober 2007]
- Bappenas (2006) 'Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat sebagai Pengembangan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan.' Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Bappenas. Bahan presentasi pada Konsinyasi Persiapan PNPM, Bogor, 4-6 Oktober 2006

## LIST OF REFERENCES

- Akhmadi (2004) 'Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Kasus Sulawesi Selatan' [Planning and Budgeting Regional Poverty Reduction Programs: The Case of South Sulawesi]. In Hariyanti Sadali dan Nuning Akhmadi (eds). "Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Pola Mana yang Paling Tepat?" [Planning and Budgeting Regional Poverty Reduction Programs: Which Method Is Most Appropriate?] *Workshop Proceeding, Makassar*. Held at Hotel Quality, Makassar, 23-24 Maret 2004. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU: 17-33
- BPSDM Pertanian (n.d.) *Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil [Assistance in Increasing the Income of Small-Scale Farmers and Fishers], Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Departemen Pertanian [online]* <<http://www.deptan.go.id/bpsdm/p4k.htm>> [24 Oktober 2007]
- Bappenas (2006) 'Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat sebagai Pengembangan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan' [National Program for Community Empowerment as a Way to Expand Poverty Reduction Policies]. Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Bappenas. Presentation material for the National Program for Community Empowerment Consinuation, Bogor, 4-6 Oktober 2006

- CESS (2003) *Program Antikemiskinan di Indonesia, Pemetaan Informasi dan Kegiatan*. Jakarta: Center for Economics and Social Studies
- Fillaili, Rizki, Hastuti, Sri Kusumastuti Rahayu, Bambang Soelaksono, Sul-ton Mawardi, Syaikhu Usman, Vita Febriany, dan Wawan Munawar (akan diterbitkan) 'Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- GDRC (n.d.) *Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)*, Global Development Research Center [online] <<http://www.gdrc.org/icm/country/id-mfi/idmfi-p4k.pdf>> [24 Oktober 2007]
- Hastuti, Nina Toyamah, Syaikhu Usman, Bambang Sulaksono, Sri Budi-yati, Wenefrida Dwi Widyanti, Meuthia Rosfadhila, Hariyanti Sadaly, Sufiet Erlita, R. Justin Sodo, Sami Bazzi, Sudarno Sumarto (2006) 'Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Lima Kabupaten/Kota.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- Hastuti dan John Maxwell (2003) 'Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif?' Laporan Studi Lapangan. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- PPK (2006) 'Ini Dia, Kebijakan Exit Strategy!', Program Pengembangan Kecamatan [online] <<http://www.kdp.or.id/content.asp?id=177&mid=126>> [21 Juli 2007]
- P2KP (n.d.) *Panduan Teknis P2KP II*, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan [online] <[www.p2kp.org/pustaka/files/panduan\\_tek\\_bab6.pdf](http://www.p2kp.org/pustaka/files/panduan_tek_bab6.pdf)> [26 Oktober 2007]
- Rogers, Lorge Beatrice dan Kathy E. Macias (2004) 'Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research' [Penarikan Program dan Strategi Pengakhiran: Judul II Pengalaman Program dan Penelitian Terkait]. Discussion Paper No.25. TUFTs Nutrition [online] <http://nutrition.tufts.edu/publications/fpan/> [16 July]
- Sumarto, Sudarno, Syaikhu Usman, dan Sul-ton Mawardi (1997) 'Agriculture's Role in Poverty Reduction: Bringing Farmers to the Policy Fomulation Process' [Peran Pertanian dalam Penanggulangan Kemiskinan: Melibatkan Petani ke dalam Proses Perumusan Kebijakan]. Agriculture Sector Strategy Review. Jakarta: Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia
- TKPK (2007) *Panduan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)*. Versi Desember 2007. Jakarta: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- Widayati (2004) Pelayanan Keuangan Mikro kepada Kelompok di Wilayah Pedesaan (Suatu Pengalaman P4K), Departemen Pertanian [online] <[http://www.bwtp.org/arcm/indonesia/IV\\_News\\_and\\_Events/BWTPworkshop/Widayati\\_P4K.pdf](http://www.bwtp.org/arcm/indonesia/IV_News_and_Events/BWTPworkshop/Widayati_P4K.pdf)> [24 Oktober 2007]
- CESS (2003) *Program Antikemiskinan di Indonesia, Pemetaan Informasi dan Kegiatan [Anti-Poverty Programs in Indonesia, Mapping Information and Activities]*. Jakarta: Center for Economics and Social Studies
- Fillaili, Rizki, Hastuti, Sri Kusumastuti Rahayu, Bambang Soelaksono, Sul-ton Mawardi, Syaikhu Usman, Vita Febriany, dan Wawan Munawar (forthcoming) 'Lessons Learned from the OPSM Phaseout.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute
- GDRC (n.d.) *Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K) [Assistance in Increasing the Income of Small-Scale Farmers and Fishers]*, Global Development Research Center [online] <<http://www.gdrc.org/icm/country/id-mfi/idmfi-p4k.pdf>> [24 Oktober 2007]
- Hastuti, Nina Toyamah, Syaikhu Usman, Bambang Sulaksono, Sri Budi-yati, Wenefrida Dwi Widyanti, Meuthia Rosfadhila, Hariyanti Sadaly, Sufiet Erlita, R. Justin Sodo, Sami Bazzi, Sudarno Sumarto (2006). 'A Rapid Appraisal of the Implementation of the 2005 Direct Cash Transfer Program in Indonesia: A Case Study in Five Kabupaten/Kota'. Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute
- Hastuti dan John Maxwell (2003) 'Rice for Poor Families (RASKIN): Did the 2002 Program Operate Effectively?' Field Report. Jakarta: The SMERU Research Institute
- PPK (2006) 'Ini Dia, Kebijakan Exit Strategy!' [Here It Is, an Exit Strategy!], Program Pengembangan [online] <<http://www.kdp.or.id/content.asp?id=177&mid=126>> [21 Juli 2007]
- P2KP (n.d.) *Panduan Teknis P2KP II [P2KP Technical Guide II]*, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan [online] <[www.p2kp.org/pustaka/files/panduan\\_tek\\_bab6.pdf](http://www.p2kp.org/pustaka/files/panduan_tek_bab6.pdf)> [26 Oktober 2007]
- Rogers, Lorge Beatrice and Kathy E. Macias (2004) 'Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research.' Discussion Paper No.25. TUFTs Nutrition [online] <http://nutrition.tufts.edu/publications/fpan/> [16 July]
- Sumarto, Sudarno, Syaikhu Usman, dan Sul-ton Mawardi (1997) 'Agriculture's Role in Poverty Reduction: Bringing Farmers to the Policy Fomulation Process.' Agriculture Sector Strategy Review. Jakarta: Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia
- TKPK (2007) *Panduan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) [Guidelines of the National Program for Community Empowerment]*. Versi December 2007. Jakarta: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- Widayati (2004) 'Pelayanan Keuangan Mikro kepada Kelompok di Wilayah Pedesaan (Suatu Pengalaman P4K)' [Microfinance Services for Community Groups in Village Areas] Departemen Pertanian [online] <[http://www.bwtp.org/arcm/indonesia/IV\\_News\\_and\\_Events/BWTPworkshop/Widayati\\_P4K.pdf](http://www.bwtp.org/arcm/indonesia/IV_News_and_Events/BWTPworkshop/Widayati_P4K.pdf)> [24 Oktober 2007]

# DAMPAK PENGHAPUSAN PROGRAM OPSM TERHADAP POLA KONSUMSI RUMAH TANGGA EKSPENERIMA MANFAAT\*

## THE IMPACT OF THE OPSM PROGRAM'S PHASEOUT ON THE CONSUMPTION PATTERNS OF FORMER BENEFIT RECIPIENT HOUSEHOLDS\*

Sulton Mawardi\*\*



SMERU

### Gambaran Umum tentang OPSM

Operasi Pasar Swadaya Masyarakat (OPSM) adalah program bantuan pangan berupa operasi pasar beras yang dikelola oleh WFP (World Food Program) bekerja sama dengan pemerintah dan organisasi nonpemerintah (ornop). OPSM adalah bentuk intervensi jaring pengaman sosial yang ditujukan kepada masyarakat miskin yang terkena dampak krisis ekonomi. OPSM berbeda dengan Operasi Pasar Khusus (OPK),<sup>1</sup> yang didukung pemerintah, dalam tiga aspek. Pertama, pelaksanaan OPSM-WFP difokuskan di daerah perkotaan, sedangkan OPK di seluruh daerah. Kedua, pelaksanaan OPSM mengikutsertakan ornop. Ketiga, beras dijual seharga Rp1.000/kg dengan frekuensi satu minggu sekali. Setiap keluarga dapat membeli maksimum 5 kg dan jumlah total yang dapat dibeli oleh tiap-tiap peserta adalah maksimum 20 kg/bulan.<sup>2</sup>

\* Artikel ini ditulis berdasarkan kajian yang akan diterbitkan Lembaga Penelitian SMERU dalam Rizki Fillaili et al (2007) 'Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM.'

\*\* Sulton Mawardi adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Program OPK kemudian berganti nama menjadi Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin).

<sup>2</sup> Petunjuk Pelaksanaan OPSM-WFP (Operasi Pasar Swadaya Masyarakat) 2001/2002.

### General Overview of OPSM

The subsidized rice (OPSM) program was a food aid program in the form of a rice market operation that was managed by WFP (World Food Programme) in cooperation with the government and non-government organizations (NGOs). The program was a social safety net intervention targeted towards the poor communities that had suffered the impact of the economic crisis. Three aspects of OPSM were different to the government-supported Special Market Operation (OPK).<sup>1</sup> Firstly, the OPSM-WFP implementation was focused on urban areas, whilst OPK was implemented in all areas. Secondly, NGOs were involved in the implementation of OPSM. Thirdly, OPSM rice was sold for Rp1,000/kg with each family allowed a maximum of 5 kg/week to a maximum of 20kg/month.<sup>2</sup>

\* This article is based on The SMERU Research Institute's forthcoming study by Rizki Fillaili et al, 'Lessons Learned from the OPSM Phaseout.'

\*\* Sulton Mawardi is a researcher at The SMERU Research Institute.

<sup>1</sup> The OPK program had its name changed to Raskin (Rice for the Poor).

<sup>2</sup> OPSM-WFP Implementation Guidelines 2001/2002.

Sasaran rumah tangga penerima program adalah masyarakat miskin perkotaan yang tinggal di delapan kota di Jawa, yakni: Jakarta, Depok, Tangerang, Bogor, Bekasi, Bandung, Semarang, dan Surabaya (termasuk Sidoarjo dan Gresik)<sup>3</sup> yang tidak menerima bantuan OPK/Raskin dalam menghadapi keadaan sulit pangan akibat krisis ekonomi. Program ini mulai berlangsung sejak 1999 dan dihapuskan secara bertahap. Penghapusan pertama dilakukan tahun 2001 di Bandung dan terakhir pada 2005 di Tangerang.

Program OPSM pada dasarnya merupakan upaya peningkatan daya beli rumah tangga penerima dengan memenuhi kebutuhan pangan beras. Melalui program ini, rumah tangga penerima memperoleh subsidi sekitar Rp50.000 per bulan, atau sekitar 8,2% dari total pendapatan rumah tangga per bulan.<sup>4</sup> Jika diasumsikan pendapatan nominal dan tingkat konsumsi beras rumah tangga tidak mengalami perubahan selama dan setelah Program OPSM dihapuskan, maka peningkatan daya beli itu membuat rumah tangga mempunyai “tambahan pendapatan”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tambahan pendapatan itu berpengaruh nyata terhadap pola pengeluaran umum maupun pola pengeluaran konsumsi rumah tangga penerima. Setelah Program OPSM dihapuskan yang berakibat pada hilangnya tambahan pendapatan tersebut, rumah tangga eks-penerima OPSM terpaksa harus menyesuaikan pola pengeluaran umum maupun pola pengeluaran konsumsinya.

### Pola Pengeluaran Rumah Tangga

Pola pengeluaran rumah tangga penerima OPSM umumnya mencakup dua komponen utama, yaitu pengeluaran untuk konsumsi (makanan) dan nonmakanan. Pengeluaran untuk makanan, atau yang biasa disebut responden sebagai pengeluaran kebutuhan dapur, mencakup pengeluaran untuk beras, lauk-pauk (daging, telur, ikan segar, ikan asin, tahu, tempe, dan sebagainya), minyak goreng, sayuran, dan minuman (gula, kopi, teh, dan susu). Selain itu, sebagian besar responden juga memasukkan pengeluaran untuk minyak tanah sebagai bagian dari kebutuhan dapur. Komponen pengeluaran makanan lainnya yang juga menjadi kebutuhan rutin sebagian rumah tangga adalah rokok, makan atau jajan di luar rumah, mi instan, dan buah-buahan. Setelah berakhirnya pelaksanaan Program OPSM, biaya keseluruhan komponen pengeluaran konsumsi mencapai sekitar 41% dari total pengeluaran rumah tangga. Untuk pengeluaran nonmakanan, yang proporsinya 59%, antara lain terbagi atas pengeluaran untuk jajan anak, kebutuhan sekolah, listrik/air, transportasi, kontrak/sewa rumah, berobat, menabung, dan arisan (lihat Tabel 1).

Secara umum para peserta diskusi kelompok terfokus (FGD) menyatakan bahwa setelah Program OPSM dihapuskan, proporsi pengeluaran untuk makanan meningkat sebesar 23% dibandingkan ketika ada OPSM. Dengan kata lain, selama Program OPSM masih berlangsung tingkat pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan

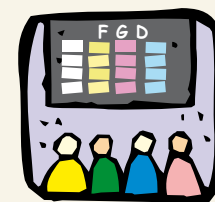
*The program targeted households in urban poor communities of eight cities in Java: Jakarta, Depok, Tangerang, Bogor, Bekasi, Bandung, Semarang, and Surabaya (including Sidoarjo and Gresik)<sup>3</sup> which did not receive OPK/Raskin assistance and which were facing food difficulties as a result of the economic crisis. OPSM started in 1999 and was phased out gradually. The first withdrawal occurred in 2001 in Bandung and final withdrawal in 2005 in Tangerang ended the program.*

*The basic aim of the OPSM program was to increase the purchasing power of recipient households by fulfilling their rice needs. The program gave recipient households a subsidy of around Rp50,000 per month, or 8.2% of total monthly household income.<sup>4</sup> If we assume that household nominal income and rice consumption levels did not experience a change either during the OPSM program or after it was cut, then the increase in purchasing power has provided households with “additional income”. The research results show that this additional income had a tangible influence on both recipient household general expenditure patterns and consumption expenditure patterns. The phaseout of the OPSM program resulted in the loss of this additional income, thus former recipient households were forced to readjust both their general expenditure and consumption expenditure patterns.*

### Household Expenditure Patterns

*There are generally two main components of household expenditure patterns: food and non-food expenditures. Food expenditure, or what respondents generally called “kitchen needs” expenditure, includes expenditure for rice, side dishes (meat, eggs, fresh fish, salted fish, tofu, tempe, and the like), cooking oil, vegetables, and drinks (sugar, coffee, tea, and milk). A large proportion of respondents also counted expenditure for kerosene as a part of kitchen needs. Other components of food expenditure that are also routine needs for some households are cigarettes, eating out or buying snacks, as well as instant noodles and fruit. After the closure of the OPSM program, the total for all components of consumption expenditure reached 41% of total household expenditure. The proportion of non-food expenditure reached 59%, which includes expenditure on children’s snacks, school expenses, electricity and water, transportation, home rental or leasing, medical expenses, savings, and arisan<sup>5</sup> (see Table 1).*

*Generally, focus group discussion (FGD) participants said that after the OPSM program was withdrawn, the proportion of expenditure for food increased by as much as 23% compared to during the program. In other words, during the OPSM program household expenditure for food needs*



<sup>3</sup> SMERU tidak meneliti Semarang dan Bandung karena Program OPSM sudah lama dihapuskan di kota-kota tersebut (2001 dan 2002).

<sup>4</sup> Rata-rata pendapatan rumah tangga eks-penerima OPSM saat penelitian ini dilakukan (13-14 November 2006) mencapai Rp612.195/bulan (berdasarkan data wawancara mendalam terhadap sebanyak 58 responden).

<sup>3</sup> SMERU did not research Semarang and Bandung because the OPSM program had been withdrawn several years previously (in 2001 and 2002 respectively).

<sup>4</sup> The average income of former OPSM recipient households at the time the research was conducted (13–14 November 2006) was Rp612,195 per month (based on in-depth interviews with 58 respondents).

<sup>5</sup> Arisan is a community rotating savings and credits association where in a regular social gathering, its members contribute to and take turns at winning an aggregate sum of money.

**Tabel 1. Pola Pengeluaran Umum Rumah Tangga Ekspenerima OPSM, November 2006/  
Table 1. Former OPSM Recipient General Expenditure Patterns, November 2006**

Jenis Pengeluaran/ <i>Type of Expenditure</i>	Frekuensi/ <i>Frequency*</i>	Rata-Rata/ <i>Average**</i>	Minimum/ <i>Minimum</i>	Maksimum/ <i>Maximum</i>
Dapur/Makan/ <i>Food</i>	27	41%	22%	64%
Jajan anak/ <i>Children's snacks</i>	24	15%	7%	24%
Sekolah anak/ <i>Children's school expenses</i>	27	14%	6%	31%
Listrik dan air/ <i>Electricity and water</i>	27	9%	3%	19%
Transportasi/ <i>Transportation</i>	8	8%	2%	12%
Utang/Kredit/ <i>Debt or credit repayments</i>	16	8%	3%	12%
Kontrakan rumah/ <i>House rental</i>	9	8%	3%	13%
Rokok <sup>5</sup> / <i>Cigarettes</i> <sup>6</sup>	10	8%	4%	12%
Keperluan sosial/ <i>Social needs</i>	17	8%	4%	22%
Perlengkapan mandi dan mencuci/ <i>Toiletries/detergent</i>	9	6%	3%	9%
Berobat/ <i>Medicine</i>	12	6%	2%	13%
Menabung/Arisan/ <i>Savings/Arisan</i>	8	5%	3%	6%

Sumber/*Source*: Rekapitulasi hasil FGD dengan berbagai kelompok rumah tangga/*Recapitulation of FGD results with various household groups*

\*Jumlah kelompok FGD yang menyebutkan suatu jenis pengeluaran/*The number of FGD groups that mentioned each type of expenditure.*

\*\*Jika digabungkan, jumlah nilai rata-rata lebih dari 100% karena setiap FGD menyatakan struktur pengeluaran rumah tangga yang berbeda./*If summed up, the total value is more than 100% because each FGD stated a different structure of household expenditure*

makanan hanya sekitar 33% dari total pengeluaran rumah tangga. Untuk mengompensasi peningkatan pengeluaran makanan, khususnya pengeluaran untuk pembelian beras, rumah tangga ekspenerima OPSM melakukan penyesuaian dengan jalan mengurangi komponen pengeluaran lainnya, seperti pengobatan, keperluan sekolah anak, dan mengubah pola konsumsi (lihat Kotak 1).

### Perubahan Pola Pengeluaran Pasca-OPSM

Bagi rumah tangga miskin, terdapat pola umum hubungan antara proporsi pengeluaran konsumsi pangan dibandingkan dengan tingkat pendapatannya. Semakin kecil pendapatan (semakin miskin) semakin besar porsi pengeluaran untuk kebutuhan konsumsi pangan pokok. Sebaliknya, makin besar pendapatannya maka porsi pengeluaran untuk bahan pangan pokok semakin kecil. Mengingat beras merupakan bahan pangan pokok yang ketersediannya selalu dibutuhkan setiap saat oleh semua rumah tangga sampel kajian ini, maka Program OPSM yang menjual beras dengan tingkat harga sekitar 71% di bawah harga pasaran<sup>6</sup> pada dasarnya identik dengan program pemberian pendapatan tambahan kepada keluarga penerima. Salah satu aspek yang menarik untuk dilihat adalah bagaimana hilangnya “tambahan pendapatan” tersebut memengaruhi pola konsumsi rumah tangga.

<sup>5</sup> Kelompok-kelompok FGD mempunyai persepsi yang berbeda terhadap pengeluaran untuk rokok. Sebagian kelompok menganggap pengeluaran untuk rokok bukan sebagai pengeluaran rutin rumah tangga. Menurut kelompok ini, uang yang diberikan kepada istri untuk kebutuhan rumah tangga sudah dikurangi untuk uang rokok yang besarnya sekitar 20%. Kelompok lainnya menganggap pengeluaran rokok sebagai pengeluaran umum rumah tangga dengan proporsi sebesar 8%. Sedangkan kelompok terakhir menganggap pengeluaran rokok sebagai bagian dari pengeluaran makanan/dapur.

<sup>6</sup> Diasumsikan harga pasaran beras sekitar Rp3.500/kg pada saat Program OPSM masih berlangsung.

was only around 33% of total household expenditure. To compensate for the increase in food expenditure, especially the expenditure for rice, former OPSM recipient households reduced other expenditure components, such as medical expenses and children's school needs, and changed their consumption patterns (see Box 1).

### Changes to Expenditure Patterns after OPSM

There is a general pattern for the relationship between the proportion of food consumption expenditure and the income level of poor households. The smaller the income the larger the proportion of expenditure for basic food consumption needs. The reverse is also true: the higher the income the smaller the proportion of household expenditure on basic consumption needs. Keeping in mind that rice is the staple food for all sample households in this study, the OPSM program, which sold rice for around 71% below the market price,<sup>7</sup> essentially provided recipient families with additional income. An interesting aspect to examine is how the loss of this “additional income” influenced household consumption patterns.

<sup>6</sup> FGD groups had different perceptions of expenditure for cigarettes. One group considered cigarette expenditure not to be routine household expenditure. According to this group, money that is given to the wife for household needs has already had cigarette money deducted, by around 20%. Another group considered cigarette expenditure as accounting for around 8% of general household expenses. The final group considered cigarette expenditure as a part of food/kitchen expenses.

<sup>7</sup> The market price of rice is assumed to be around Rp3,500/kg during the time that OPSM was operational.

**Kotak 1. Upaya Rumah Tangga Menyasiasi Pola Pengeluaran Nonmakanan setelah Penghapusan OPSM/  
Box 1. Household Strategies to Adjust Non-Food Expenditure Patterns after the OPSM Phaseout**

Seorang responden di Tangerang menyatakan seragam sekolah anaknya yang sudah sobek terpaksa hanya dijahit karena tidak mampu membeli yang baru. Pembayaran SPP sekolah anak juga terpaksa menunggak, padahal seperti diungkapkannya: "Dulu (waktu ada Program OPSM) bayaran sekolah anak *nggak* pernah *nunggu*, sekarang sering *nunggu*. Sekarang saja saya sudah *nunggu* uang bayaran sekolah anak saya yang SMP dua bulan" (Ibu W, Tangerang).

Seorang peserta FGD, Ibu N di Tangerang, juga menjelaskan bahwa ketika ada Program OPSM, anggota keluarga yang sakit dapat berobat secara teratur pada sarana kesehatan formal. Namun, setelah tidak ada Program OPSM mereka terpaksa hanya mengandalkan obat warung yang lebih murah. Seorang responden lain yang mempunyai penyakit menahun mengaku bahwa ketika berobat ke sarana kesehatan formal penyakitnya dapat sembuh meskipun hanya sementara, namun jika hanya menggunakan obat warung, penyakitnya tidak sembuh-sembuh sehingga berpengaruh terhadap kemampuannya untuk mencari nafkah bagi keluarga.

*One respondent in Tangerang stated that they had to mend their child's torn school uniform because they were unable to buy a new one. She was also forced to defer paying her child's school fees. As she said: "Before [during OPSM] I had never deferred my child's school fees, now I often defer them. At the moment I have already deferred the school fees of my child who is in Junior High School for two months" (Ibu W, Tangerang).*

*Another FGD participant, Ibu N in Tangerang, also explains that during OPSM, sick family members could regularly obtain treatment at formal health centers. However, after OPSM was closed they have been forced to rely on cheaper medicines from the kiosk. A different respondent with a chronic illness admitted that if she is treated at the formal health center her condition improves, even if only temporarily, while if she only uses medicine from the kiosk her illness does not improve. This consequently influences her ability to earn a living for her family.*

Tabel 2 menunjukkan bahwa ketika rumah tangga masih menerima bantuan beras murah OPSM, proporsi pengeluaran untuk pembelian beras berkisar antara 9% (FGD laki-laki, industri rumah tangga, Surabaya) hingga mencapai 35% (FGD laki-laki, pemulung, Bekasi), atau rata-rata 21,6% dari total pengeluaran konsumsi. Ketika rumah tangga tidak lagi mendapatkan bantuan beras murah dan harus membeli beras berdasarkan harga pasar, proporsi belanja beras naik menjadi antara 18% (FGD perempuan, nelayan, Surabaya) hingga 45% (FGD laki-laki, pemulung, Bekasi, dan FGD laki-laki, petani, Bogor) atau rata-rata mencapai 30,6%.

*Table 2 shows that when households were still receiving cheap OPSM rice, the proportion of their expenditure on rice ranged from 9% (men's FGD, household industries, Surabaya) to 35% (men's FGD, scavenger, Bekasi), or an average of 21.6% of total consumption expenditure. When households no longer received the cheap rice aid, and were forced to buy rice at market prices, the proportion of rice costs increased to between 18% (women's FGD, fishers, Surabaya) and 45% (men's FGD, scavenger, Bekasi; farmer, Bogor), or an average of 30.6%. Not having the cheap rice aid meant that the level of household income "fell". This caused the proportion of expenditure for rice consumption experienced*



Menurut hasil FGD, untuk mengompensasi peningkatan pengeluaran untuk pembelian beras, rumah tangga eks-penerima Program OPSM mengurangi komponen pengeluaran untuk pengobatan, keperluan sekolah anak, dan mengubah pola konsumsi keluarga.

*FGD results show that in order to compensate for the increase in rice expenditure, former OPSM program recipient households reduced expenditure components for medical expenses, children's school needs, and changed their family's consumption pattern.*

Tidak adanya bantuan beras murah berarti tingkat pendapatan rumah tangga “menurun”. Hal ini menyebabkan proporsi pengeluaran untuk konsumsi beras mengalami peningkatan cukup tajam, yakni rata-rata mencapai 9 titik persen. Meskipun demikian, peningkatan proporsi belanja beras ternyata tidak menjamin stabilitas frekuensi makan anggota rumah tangga. Di sebagian lokasi penelitian, rumah tangga miskin terpaksa justru harus mengurangi frekuensi makannya menjadi dua kali per hari dari sebelumnya tiga kali per hari.

*a sharp increase of approximately 9 percentage points. Nevertheless, the increase in the proportion of rice expenditure did not guarantee stability in the frequency of household members' consumption. In some research locations, poor households were forced to reduce the frequency of their consumption from three meals per day to two meals per day.*

**Tabel 2. Pola Umum Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga Ekspenerima OPSM (%)**  
**Table 2. The General Pattern of Consumption Expenditure for Former OPSM Recipient Households (%)**

Jenis Pengeluaran/ Type of Expenditure	Frekuensi/ Frequency*	Rata-rata/Average			Minimum/ Minimum		Maksimum/ Maximum	
		Ada OPSM/ During OPSM	Tidak Ada OPSM/ After OPSM	Perubahan Titik Persen/ Percentage Point Change	Ada OPSM/ During OPSM	Tidak Ada OPSM/ After OPSM	Ada OPSM/ During OPSM	Tidak Ada OPSM/ After OPSM
Beras/Rice	27	21.6	30.6	9.00	9	18	35	45
Lauk-pauk/Side dishes	27	34.6	29.9	(4.70)	15	10	55	48
Sayuran/Vegetables	21	9.3	8.1	(1.20)	0	0	18	18
Kopi, teh, gula /Coffee, tea, sugar	27	11.7	10.6	(1.10)	4	3	23	20
Makan di luar rumah/Eating out- side the home	11	6.7	6	(0.70)	0	0	27	25
Air minum/Drinking water	3	2.1	2.1	-	0	0	22	22
Rokok/Cigarettes	10	2.7	2.7	-	0	0	18	18
Minyak tanah/Kerosene	18	9.3	8.4	(0.90)	0	0	24	18
Lainnya (mi instan, buah)/ Others (instant noodles, fruit)	9	1.9	1.6	(0.30)	0	0	12	12
Total/Total		100	100					

Sumber/Source: Rekapitulasi hasil FGD dengan berbagai kelompok rumah tangga/Recapitulation of FGD results with various household groups

\*)Jumlah kelompok FGD yang menyebutkan suatu jenis pengeluaran/The number of FGD groups that mentioned a type of expenditure.

Selama kurun waktu pengamatan, sebagian besar responden mengaku pendapatan mereka tidak mengalami peningkatan. Oleh karena itu, peningkatan proporsi pengeluaran untuk beras terpaksa harus dikompensasi dengan mengurangi pengeluaran untuk jenis konsumsi lainnya. Tabel 2 menunjukkan bahwa pengeluaran untuk jenis konsumsi lainnya mengalami pengurangan antara 0,3 dan 4,7 titik persen. Dua jenis pengeluaran yang proporsinya tidak terpengaruh oleh penghapusan bantuan beras murah OPSM adalah pengeluaran untuk air minum dan rokok.

Pengeluaran untuk rokok tidak mengalami perubahan karena diduga didorong oleh faktor selera dan kebiasaan suami, yang dalam komunitas studi ini merupakan pencari nafkah utama. Umumnya para suami memberikan uang belanja kepada istri setelah dikurangi untuk keperluan sendiri sehingga perubahan harga beras tidak memengaruhi pengeluaran untuk rokok. Fakta di atas tergambar dalam ilustrasi jawaban seorang peserta FGD berikut ini: “Saya buruh, satu hari dapat Rp15.000, beli rokok Rp2.500, yang Rp 12.500 dikasihin ke istri. Soalnya kalo kerja nggak punya rokok malu sama temen” (SB, FGD laki-laki, petani, Bogor).

*During the observation period, a large proportion of respondents stated that as they did not experience an increase in their income after OPSM was withdrawn, they had to compensate for the increase in the proportion of their expenditure on rice by reducing other consumption expenditure. Table 2 shows that expenditure for other types of consumption experienced a decline of between 0.3 and 4.7 percentage points. The only proportions of expenditure that did not experience a decline as a result of the withdrawal of subsidized OPSM rice were for the consumption of drinking water and cigarettes.*

*The fact that expenditure on cigarettes did not change can most likely be explained by the desires and habits of the husband, who are generally the primary income providers for households in the sample communities. Generally husbands give grocery money to their wives after they have deducted funds for their personal needs, and consequently the change in the cost of rice did not influence cigarette expenditure. An FGD participant illustrated this in the following response: “I am a laborer, I get Rp15,000 per day, I buy cigarettes for Rp2,500, which leaves Rp12,500 to be given to my wife. The problem is that if I work and don't have cigarettes, I'll feel embarrassed in front of my friends” (SB, men's FGD, farmer, Bogor).*



**Kotak 2. Dampak Penghapusan OPSM terhadap Perubahan Pola Konsumsi Rumah Tangga Ekspenerima Manfaat/  
Box 2. The Impact of OPSM's Withdrawal on Former Recipients Consumption Patterns**

"[Ketika masih ada beras OPSM] bisa makan ikan tongkol, bandeng, sekarang ikan teri, tahu, tempe" (N, FGD perempuan, Pajang, Tangerang).

"Dulu makan ikan laut bisa seminggu sekali ... sekarang mah boro-boro" (T, FGD laki-laki, Dadap, Tangerang).

"Kalo sekarang makannya cuman ama ikan asin ama sambel aja, kerasa kulitnya jadi kering..." (J, FGD laki-laki, Pasirampo, Tangerang).

"Pada waktu ada OPSM, ... bisa makan ayam paling tidak seminggu sekali, setelah tidak ada OPSM, ... paling mewah telur ayam atau kepala/ceker ayam" (A, FGD laki-laki, Kepuh Kiriman, Surabaya).

"[When we were still getting OPSM rice] we could eat tuna and milkfish—now we eat anchovies, tofu, tempe" (N, women's FGD, Pajang, Tangerang).

"Before we could eat saltwater fish once a week ... that's hardly likely now" (T, men's FGD, Dadap, Tangerang).

"Now we just eat salted fish with only sambal, your skin dries out" (J, men's FGD, Pasirampo, Tangerang).

"When we had OPSM ... we could eat chicken at least once a week. After there was no OPSM ... at most it is chicken eggs or chicken heads or feet" (A, men's FGD, Kepuh Kiriman, Surabaya).

Kecenderungan perubahan pola konsumsi rumah tangga ekspenerima OPSM tersebut terjadi pada semua kategori responden, seperti pada kategori jenis mata pencaharian (pemulung, tukang becak, pedagang asongan, petani, industri rumah tangga, buruh, dan nelayan), status lahan hunian (legal dan ilegal), domisili responden (Jakarta, Bogor, Bekasi, Surabaya, Tangerang, dan Depok) maupun menurut jenis kelamin sumber informasi.

Terdapat indikasi bahwa bantuan beras murah OPSM selain dapat menjamin ketersediaan beras bagi rumah tangga miskin, program ini juga telah mampu meningkatkan status gizi mereka melalui asupan lauk-pauk dan sayuran dengan kuantitas yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik sebagai akibat dari perubahan pola konsumsi ketika program masih berlangsung. Kebutuhan pangan rumah tangga miskin tidak hanya tercukupi oleh karbohidrat saja, tetapi juga oleh protein dan unsur-unsur gizi penting lainnya. Pernyataan-pernyataan peserta FGD pada Kotak 2 memberikan gambaran dampak penghapusan OPSM terhadap pola konsumsi mereka.

### Kesimpulan

Hasil kajian ini sekali lagi menegaskan bahwa masalah ketahanan pangan bukan hanya menyangkut persoalan ketersediaan beras di pasar. Bagi rumah tangga miskin, masalah utamanya terletak pada akses dan daya beli yang rendah. Pada batas tertentu, rumah tangga miskin memang tetap mampu membeli beras pada tingkat harga pasar. Namun, kemampuan demikian bukanlah merupakan kemampuan yang sewajarnya, melainkan kemampuan yang dipaksakan. Akibatnya, demi untuk memenuhi kebutuhannya terhadap beras, maka pengeluaran-pengeluaran penting lainnya terpaksa harus dikorbankan. ■

The tendency for changes in the consumption patterns of former OPSM recipient households was found across all respondent categories, such as livelihoods sources (scavengers, pedicab operators, pedagang asongan,<sup>8</sup> farmers, household industries, laborers, and fishers), land occupancy status (legal and illegal), domicile (Jakarta, Bogor, Bekasi, Surabaya, Tangerang, and Depok), or whether the respondent was male or female.

There are indications that the OPSM program indirectly increased the nutritional status of recipient families through the increase in both the quality and quantity of side dishes and vegetables that resulted from the change in consumption expenditure patterns during the program. While the subsidized OPSM rice directly guaranteed the availability of rice for poor households, protein and other important nutritional elements are needed to fulfill a person's food needs. The statements from FGD participants in Box 2 provide examples of the impact of OPSM's withdrawal on their consumption patterns.

### Conclusion

The results of this study once again confirm that the problem of food security is not only related to the issue of rice availability in the market. For poor households, the main problem lies in access and low purchasing power. To some extent, poor households can continue buying rice at the market price. However, they are forced to meet this need even though it is above their actual financial ability. Consequently, these families sacrifice other important expenditures in order to fulfill their rice needs. ■

<sup>8</sup> Pedagang asongan are mobile traders that carry their goods, usually a small amount of snacks or drinks, cigarettes, or newspapers, and sell to passengers on buses or to occupants of cars at traffic lights.

# PELAKSANAAN PENGHAPUSAN PROGRAM OPSM

## THE IMPLEMENTATION OF OPSM PROGRAM PHASEOUT

Syaikhu Usman\*



SMERU

Program Operasi Swadaya Masyarakat (OPSM) merupakan program bantuan pangan yang diselenggarakan oleh World Food Program (WFP) sebagai upaya membantu masyarakat miskin dengan cara menjual beras murah di saat Indonesia dilanda krisis ekonomi. Program ini diselenggarakan sejak tahun 1999 dan berakhir secara bertahap, terakhir pada 2005. Selayaknya ketika program seperti ini akan dihapus perlu diberitahukan secara terbuka kepada penerima manfaat program agar mereka bisa mempersiapkan diri. Tulisan ini memaparkan pengalaman pelaksanaan strategi pengakhiran Program OPSM yang dirangkum dari hasil kajian Lembaga Penelitian SMERU tentang “Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM.”<sup>1</sup>

\* Syaikhu Usman adalah Peneliti Senior Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Hasil kajian tersebut akan dipublikasikan dalam Rizki Fillaili et al (akan diterbitkan) ‘Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM.’ Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

*The subsidized rice (OPSM) program was a food aid program initiated by World Food Programme (WFP) in an effort to help poor communities by selling cheap rice during the economic crisis. The program began in 1999 and was gradually phased out, finally closing in 2005. It is only fitting that when programs such as this will be withdrawn, program beneficiaries are openly informed so they can prepare themselves. This article will explain the OPSM phaseout strategy implementation experiences, based on The SMERU Research Institute’s study, “Lessons Learned from the OPSM Phaseout.”<sup>1</sup>*

\* Syaikhu Usman is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

<sup>1</sup> The results of this study will be published in Rizki Fillaili et al (forthcoming) ‘Lessons Learned from the OPSM Phaseout,’ Jakarta: The SMERU Research Institute

## Sosialisasi Penghapusan

Setiap kali menjelang penghapusan OPSM di suatu wilayah, WFP mengadakan pertemuan sosialisasi dengan pejabat kabupaten/kota, termasuk anggota Tim Pengarah Program Raskin. Peserta pertemuan diharapkan dapat membantu mensosialisasikan penghapusan OPSM dan sekaligus mengalihkan penerima OPSM menjadi penerima Program Raskin.

Dalam pertemuan itu muncul kritik dari pejabat pemda mengenai kurangnya koordinasi dengan aparat pemda dalam pelaksanaan OPSM. Banyak pejabat mengatakan mereka hanya mengetahui selintas tentang OPSM. Namun, ada aparat yang menilai OPSM membantu mengurangi beban keuangan penduduk miskin. Beberapa pejabat bahkan mengakui pengelolaan Program OPSM lebih baik dibanding Raskin karena waktu distribusi dan jumlah beras selalu tepat. Meskipun demikian, kurangnya koordinasi dengan aparat dalam sosialisasi penghapusan dan pengalihan penerima OPSM menjadi penerima Program Raskin, tetap dipandang sebagai titik lemah pelaksanaan program ini.

Setiap pemda menindaklanjuti sosialisasi penghapusan OPSM secara berbeda. Ada pemda yang tidak melaksanakan sosialisasi, ada yang melakukannya. Pemda yang melaksanakan sosialisasi hanya mengadakannya di kalangan instansinya dan tidak terlihat adanya sosialisasi ke masyarakat. Beberapa aparat pemda bahkan menilai sosialisasi ini janggal karena mereka tidak mengetahui programnya, tetapi tiba-tiba diajak membicarakan penghapusannya.

Beberapa LSM melakukan sosialisasi melalui pertemuan di berbagai tingkat, mengirim surat ke pejabat pemerintah, dan membagikan selebaran ke titik distribusi dan penerima manfaat. Beberapa bulan sebelumnya, LSM menyampaikan rencana penghapusan OPSM ke pelaksana distribusi. Namun sebagian besar penerima program baru mengetahui penghapusan OPSM ketika membeli beras pada penjualan terakhir.

Tabel 1 memperlihatkan kecenderungan banyaknya penerima yang tidak mengetahui rencana penghapusan OPSM.<sup>2</sup> Di salah satu titik distribusi, misalnya, diumumkan: “Besok pagi tidak ada penjualan beras murah.” Masyarakat menafsirkan pengumuman itu hanya berlaku untuk minggu tersebut. Padahal sejak saat itu OPSM berakhir. Pelaksana distribusi lain mengumumkan: “Beras

## Socialization of the Phaseout

*In the lead up to the withdrawal of OPSM in each particular district, WFP held a socialization meeting with local government officials, including members of the Raskin Program Management Team. It was hoped that the meeting participants would help to socialize OPSM's phaseout and also transfer OPSM beneficiaries to the Raskin program.*

*The meetings elicited criticisms from local government officials regarding the lack of coordination between program administrators and the local government apparatus surrounding OPSM's implementation. Many officials stated that they had limited knowledge of the program; however, some appraised OPSM as having helped to reduce the financial burden for poor members of the community. Several officials admitted that the management of the OPSM program was better than the Raskin program, as the distribution time was always according to schedule and the quantity of rice was always accurate. Nevertheless, the lack of coordination between agencies surrounding the socialization of the phaseout and the transfer of OPSM beneficiaries to the Raskin program was viewed as a weak point in OPSM's implementation.*

*Each local government carried out the socialization of OPSM's phaseout differently. Some local governments did not implement the socialization and others did. Those that did socialize the phaseout only did so amongst the agencies—not to the community. Several local government agencies considered the socialization plan to be strange as they did not know about the program but were suddenly asked to discuss its phaseout.*

*Several NGOs conducted socialization activities through meetings at various levels, by sending letters to government officials, and distributing leaflets to distribution points and the beneficiaries. NGOs advised the rice distributors of the program's closure several months prior to the final distribution date, but a large number of program beneficiaries only learnt of OPSM's withdrawal when they were purchasing rice in the final distribution.*

*Table 1 shows how most beneficiaries tended to be unaware of the plans for OPSM's phaseout.<sup>2</sup> For example, the distributors at one distribution point announced, “Tomorrow morning cheap rice will not be sold.” The community interpreted the announcement to mean that there would be no rice for that particular week, whereas OPSM was stopped*

**Tabel 1. Pengetahuan Rumah Tangga Penerima tentang Penghapusan OPSM/  
Table 1. Beneficiary Household Knowledge about the OPSM Phaseout**

	Surabaya	Bogor	Tangerang	Jakarta	Depok	Bekasi	Total (%)
Tahu/ <i>Aware</i>	9	9	4	4	4	0	30 (52)
Tidak tahu/ <i>Unaware</i>	3	9	8	4	0	4	28 (48)
Total	12	18	12	8	4	4	58 (100)

<sup>2</sup> Bandung dan Semarang yang juga merupakan daerah penerima manfaat Program OPSM tidak dikaji dalam penelitian SMERU yang dilaksanakan pada 2006 karena program ini sudah lama dihapuskan di kedua wilayah tersebut (2001 dan 2002).

<sup>2</sup> SMERU did not include Bandung and Semarang, both also areas that benefitted from the OPSM program, in its 2006 research, as the program had already been closed for several years (2001 and 2002 respectively) in those districts.

Rumah tangga miskin yang tidak memiliki KTP setempat tidak dapat dialihkan menjadi penerima Program Raskin.

*Poor households who do not have local identity cards (KTP) cannot become Raskin recipients.*



SMERU

minggu ini tidak turun, tapi tunggu saja siapa tahu nanti ada lagi.” Semua itu menunjukkan bahwa pelaksana distribusi tidak memberitahukan penghapusan OPSM secara jelas. Di beberapa tempat, ketidakjelasan ini memang disengaja agar tidak terjadi kemacetan pembayaran oleh pelaksana program.

Ditemui beragam penjelasan responden mengenai alasan penghapusan OPSM yang mereka ketahui, namun semuanya keliru. Beberapa di antaranya adalah: beras murah dikirim ke Aceh yang terkena tsunami dan daerah lain tempat bencana dan konflik; kontrak OPSM sudah berakhir; program dipindahkan ke tempat lain; dan penjualan beras diganti dengan uang melalui program Subsidi Langsung Tunai (SLT).

### **Penghapusan Bertahap**

OPSM dihapuskan secara bertahap dengan alasan bahwa sudah terlihat perbaikan kesejahteraan pada rumah tangga penerima. Ada dua pendekatan yang digunakan untuk memutuskan penghapusan tersebut. Pendekatan pertama mencatat perubahan positif pada kesejahteraan rumah tangga dengan mengevaluasi kepemilikan aset. Ketua RT setempat akan memberitahu LSM yang menjalankan program bila dalam RT nya ada rumah tangga yang baru memiliki TV atau sepeda motor, atau mampu memperbaiki rumah. Rumah tangga tersebut kemudian dikeluarkan dari daftar penerima OPSM. Pendekatan lainnya adalah penghapusan program di wilayah terbatas (RW/RT) yang dinilai secara umum sudah terbebas dari ancaman rawan pangan.

WFP menghapus keseluruhan program dengan alasan kondisi ekonomi Indonesia secara umum tidak lagi dalam keadaan darurat. Strategi pengakhiran program dilakukan bertahap dan ditetapkan berdasarkan hasil survei program perkotaan WFP pada April 2003. Pada Januari 2005 Tahap I penghapusan program dimulai

from that moment. Other distributors announced, “The rice this week has not arrived, but just wait who knows later there will be more.” This shows that distributors did not clearly inform about OPSM’s closure. In several places, the lack of clarity was actually intentional so as to avoid stalled payments from program implementers.

SMERU came across various explanations from respondents for the reasons behind OPSM’s closure, but all were mistaken. Reasons given included that cheap rice was sent to Aceh due to the tsunami and to other areas that have experienced disaster or conflict, the OPSM contract had expired, the program had been moved to another area, and that the sale of rice had been replaced by the Direct Cash Transfer (SLT) program.

### **Staged Withdrawal**

OPSM was withdrawn in stages as improvements in the welfare of beneficiary households became evident. Two approaches were used. The first approach noted positive changes in household prosperity by evaluating asset ownership. Neighborhood heads would advise the NGO implementing the program in their area of households that had recently bought a television or motorcycle or those who had managed to make home improvements. These households would then be removed from the list of OPSM beneficiaries. Another approach was to withdraw the program in specific areas (RW/RT) that were evaluated as being generally free from the threat of food insecurity.

WFP cut the entire program based on the conclusion that the economic condition in Indonesia was generally no longer in a state of emergency. The strategy to end the program in stages was based on the results of a survey of WFP urban programs in April 2003. Phase I, in January 2005, was to withdraw the program starting in Bekasi, Bogor,

di Kabupaten/Kota Bekasi, Bogor, dan Depok. Tahap II pada Juli 2005 dilakukan di Jakarta serta Surabaya dan sekitarnya. Terakhir, Tahap III pada Desember 2005 di Kabupaten/Kota Tangerang sebagai daerah yang kondisi kerawanan pangannya dinilai paling parah.

Untuk mengembalikan hasil penjualan beras murah kepada masyarakat, sambil melakukan penghapusan OPSM, WFP memulai program pemberdayaan komunitas. Program ini antara lain terdiri dari pembangunan perpustakaan, MCK, dan perbaikan sanitasi yang diselenggarakan oleh masyarakat dan program pemberian nutrisi kepada ibu hamil dan ibu menyusui, serta balita. Program ini dilaksanakan bersama LSM, terutama pengelola OPSM.

### Pengalihan Penerima OPSM Menjadi Penerima Raskin

Dalam usaha melimpahkan penerima OPSM menjadi penerima Raskin, WFP menyerahkan daftar penerima kepada pemda. Namun, Tim Peneliti SMERU yang menelusuri dokumen itu tidak berhasil menemukannya. Beberapa pejabat di tingkat kabupaten/kota mengatakan pernah mendengar adanya daftar tersebut meskipun tidak pernah melihatnya, sementara aparat di tingkat kecamatan dan desa mengatakan juga tidak pernah melihatnya.

Mayoritas responden aparat pemerintah menyatakan tidak pernah mendengar permintaan untuk mengalihkan penerima OPSM menjadi penerima Raskin. Kalaupun ada, permintaan semacam itu tidak diperlukan karena proses penargetan penerima Raskin didasarkan pada hasil pendataan BPS yang dilakukan dalam rangka Program SLT. Sepanjang penerima OPSM termasuk dalam daftar RTM (Rumah Tangga Miskin), mereka otomatis menjadi penerima Raskin.

Hambatan lain dalam pengalihan penerima OPSM menjadi penerima Raskin adalah terbatasnya atau bahkan menurunnya jatah Raskin per daerah, meskipun jumlah RTM meningkat. Selain itu, RTM yang tidak memiliki KTP tidak dapat masuk daftar penerima Raskin. Rumah Tangga eks-penerima OPSM menerima Raskin tidak karena dialihkan dari Program OPSM, tetapi karena mereka memenuhi syarat sebagai penerima Raskin dan dimasukkan oleh RT setempat sebagai penerima Raskin.

Tabel 2 dan Tabel 3 menggambarkan rendahnya jumlah eks-penerima OPSM yang menerima Raskin dalam sampel SMERU dan kesulitan yang mereka alami dalam menerima jatah Raskin secara teratur.

and Depok. Phase II, in July 2005, took place in Jakarta as well as in Surabaya and surrounding areas. Finally, Phase III, in December 2005, closed the program in Tangerang, the area evaluated as having the most serious condition of food insecurity.

During the OPSM phaseout, WFP started a community empowerment program to return the earnings obtained from the sales of the OPSM rice to the communities. The program was implemented jointly with NGOs, mainly those involved in the management of the OPSM program, and included the construction of a library, public bathing and toilet facilities, and sanitation improvements (all carried out by the community).

### The Transfer of OPSM Recipients to the Raskin Program

In efforts to shift OPSM beneficiaries to the Raskin program, WFP provided local governments with lists of beneficiaries. The SMERU Research Team, however, could not find any trace of these lists. Several officials at the district/city level said that they had heard of the existence of the lists but had not seen them, while officials at the subdistrict and village levels also said they had never seen the lists.

The majority of government officials said they had never heard of a request to transfer OPSM recipients to the Raskin program. In addition, it was their general opinion that if in fact there was such a request, it was unnecessary because the targeting process for Raskin recipients is based on the results of BPS data collection conducted for the SLT program. OPSM recipients that were included on the Poor Households list would automatically become Raskin recipients.

Another obstacle for the transfer of OPSM beneficiaries to the Raskin program was the limitation or in fact the reduction of the Raskin quota for each region, even though the number of poor households has increased. In addition, poor households who do not have identity cards (KTP) cannot be listed as Raskin recipients. Former OPSM recipients who now receive Raskin do so not because they were transferred from the OPSM Program, but because they are eligible to become Raskin recipients and were added to the list of Raskin recipients by their neighborhood head.

Tables 2 and 3 indicate the low number of former OPSM beneficiaries in SMERU's sample who have become Raskin recipients, as well as the difficulties that they face in receiving their Raskin quota regularly.

**Tabel 2. Frekuensi Eks-penerima OPSM Menerima Raskin menurut Hasil Wawancara Mendalam dengan Rumah Tangga Penerima/**  
**Table 2. Frequency of Obtaining Raskin Rice**  
**according to the Results of In-depth Interviews with Former OPSM Recipient Households**

Terima Raskin/ Receiving Raskin	Surabaya	Bogor	Tangerang	Jakarta	Depok	Bekasi	Total (%)
Rutin/Routinely	3	0	4	0	0	0	7 (12)
Jarang/Rarely	2	8	2	5	2	1	20 (35)
Tidak/Never	7	10	6	3	2	3	31 (53)
Total	12	18	12	8	4	4	58 (100)

**Tabel 3. Frekuensi Ekspenerima OPSM Menerima Raskin menurut Peserta Kelompok Diskusi Terfokus (FGD) Rumah Tangga Pemanfaat/**  
**Table 3. Frequency of Obtaining Raskin Rice according to Focus Group Discussions (FGDs) with Former OPSM Recipient Households**

Terima Raskin/ Receiving Raskin	Surabaya	Bogor	Tangerang	Jakarta-Depok	Bekasi	Total (%)
Rutin/Routinely	6	0	0	18	0	24 (9)
Jarang/Rarely	3	47	21	5	8	84 (31)
Tidak/Never	53	27	35	40	11	190 (60)
Total Jumlah Peserta FGD/Total Number of FGD Participants	62	74	56	63	19	274 (100)
Jumlah FGD/ Number of FGDs	6	6	6	6	2	26

### Kesimpulan

Meskipun sosialisasi penghapusan programnya kurang terlaksana dengan baik, strategi pengakhiran Program OPSM cukup berhasil dalam hal penarikan program secara bertahap dari berbagai daerah sesuai dengan kondisi setempat. Selain itu, program pemberdayaan masyarakat yang merupakan kelanjutan dari OPSM membuka kesempatan bagi peningkatan kapasitas komunitas. Namun, ada aspek penting dari strategi tersebut yang tidak berhasil. WFP bermaksud untuk mengembangkan kerja sama antarpengelola Program Raskin dan Program OPSM dalam pengalihan penerima OPSM, namun WFP tidak berhasil mendapatkan persetujuan formal dari pemerintah daerah. Seharusnya hal ini sudah diupayakan menjadi kebijakan sejak proses perancangan program, bukan di saat penghapusannya. Akibatnya, SMERU tidak menemukan adanya kelompok ekspenerima OPSM yang dialihkan menjadi penerima Program Raskin melalui suatu kebijakan resmi pemda. ■

### Conclusion

The OPSM program's exit strategy was successful in terms of staged withdrawal from areas according to local conditions, although socialization of the plan to communities was ineffective. In addition, the community empowerment programs which followed OPSM provided an avenue for capacity building. However, a crucial aspect of the strategy was unsuccessful. While WFP had hoped to develop cooperation between Raskin and the OPSM program managers, they did not obtain formal agreements from local governments that former OPSM recipients would be transferred to the Raskin program. Such agreements should have been sought during the program's design stage—not when the program was winding down. As a result, SMERU did not come across any official local government policy that transferred any group of former OPSM recipients to the Raskin program. ■

Kapan penghapusan Program OPSM akan dilakukan perlu diberitahukan secara terbuka kepada pemanfaatnya agar mereka bisa mempersiapkan diri.

*OPSM beneficiaries should have been openly informed about when OPSM was to be phased out so that they could prepare themselves.*



YEH Doc

# STRATEGI EKSPENERIMA MANFAAT PROGRAM SETELAH OPSM DIHAPUSKAN

## **SURVIVAL STRATEGIES OF FORMER BENEFIT RECIPIENTS AFTER THE OPSM PHASEOUT**

Bambang Soelaksono\*



Dihapuskannya Program Operasi Swadaya Masyarakat (OPSM) merupakan masalah tersendiri bagi rumah tangga miskin ekspenerima manfaat program. Setelah Program OPSM dihapuskan, ekspenerima manfaat program harus mengeluarkan biaya tambahan yang cukup besar untuk dapat membeli beras dalam jumlah yang sama. Dengan harga beras OPSM sebesar Rp1.000 per kg, sementara harga pasaran mencapai Rp3.500–Rp4.000 per kg pada November 2006, mereka harus mengeluarkan biaya tambahan yang mencapai Rp50.000–Rp60.000 per bulan untuk jumlah konsumsi beras yang sama. Jumlah ini cukup signifikan apabila dibandingkan dengan penghasilan rumah tangga miskin yang umumnya rendah dan tidak menentu. Artikel ini membahas strategi yang digunakan oleh ekspenerima program dalam mengantisipasi keadaan tersebut.

### Strategi Menyiasati Pembengkakan Pengeluaran

Berbagai data hasil penelitian SMERU,<sup>1</sup> seperti data pola pengeluaran rumah tangga, informasi dari diskusi kelompok

The withdrawal of the subsidized rice (OPSM) program has caused particular problems for the poor households who had been beneficiaries of the program. Since program's phaseout, former recipients have had to significantly increase their expenditure on rice. The price of OPSM rice was Rp1,000 per kg. In November 2006, the market price reached Rp3,500–Rp4,000 per kg. Without OPSM, former recipients must now spend an additional Rp50,000–Rp60,000 per month in order to consume the same amount of rice. This is a significant proportion of a poor household's total income, which is generally low and irregular. This article describes the strategies that former OPSM recipient households have adopted to anticipate these extra costs.

### Strategies to Offset Expenditure Increases

Various data from SMERU's study,<sup>1</sup> such as household expenditure patterns, information from focus group discussions (FGD), and the

\* Bambang Soelaksono adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

<sup>1</sup> Data dalam artikel ini dirangkum berdasarkan kajian yang akan dipublikasikan Lembaga Penelitian SMERU dalam Rizki Fillaili et al (akan diterbitkan) 'Memetik Pelajaran dari Penghapusan OPSM.'

\* Bambang Soelaksono is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

<sup>1</sup> The data in this article is taken from the study by Rizki Fillaili et al (forthcoming) 'Lessons Learned from the OPSM Phaseout,' Jakarta: The SMERU Research Institute.

terfokus (FGD), dan hasil wawancara mendalam, menunjukkan gambaran tentang strategi yang diterapkan oleh rumah tangga miskin ekspenerima beras OPSM dalam menyiasati pembengkakan pengeluaran mereka sebagai akibat dihapuskannya program tersebut.

Tabel 1 menunjukkan bahwa strategi yang paling umum diterapkan oleh rumah tangga ekspenerima setelah Program OPSM dihapuskan adalah dengan mengurangi pembelian lauk-pauk, baik dari segi kuantitas makanan maupun kualitasnya. Pada waktu mereka masih menerima beras OPSM, lauk-pauk yang mereka konsumsi lebih banyak dan lebih berkualitas, sementara kuantitas dan kualitas dari lauk-pauk yang mereka beli setelah Program OPSM dihapuskan dikurangi karena mereka lebih memprioritaskan pembelian beras. Strategi ini diterapkan oleh hampir seluruh kelompok rumah tangga penerima, baik dilihat berdasarkan pola penghidupan rumah tangga maupun status lahan hunian yang berbeda.

Selain temuan tentang strategi mengurangi pembelian lauk-pauk, hasil wawancara mendalam dengan 58 rumah tangga ekspenerima menunjukkan bahwa berutang juga merupakan salah satu strategi yang banyak diterapkan oleh rumah tangga tersebut. Pada saat Program OPSM masih berjalan—bahkan sebelum adanya beras OPSM—berutang sudah merupakan salah satu mekanisme untuk bertahan hidup bagi rumah tangga miskin. Akan tetapi, dengan dihapuskannya OPSM, besaran utang dan intensitas berutang rumah tangga ekspenerima semakin meningkat, terutama di warung-warung.

Selain menerapkan kedua strategi umum tersebut, beberapa rumah tangga ekspenerima juga menerapkan beragam mekanisme penyesuaian keadaan yang khusus, seperti mengubah pola konsumsi beras atau mengurangi jajan anak dan rokok (walaupun hanya sebagian kecil). Di samping itu, ada yang mengubah kebiasaan-kebiasaan yang tidak terkait langsung dengan kebutuhan konsumsi rumah tangga, seperti membeli obat dari warung pada saat sakit daripada pergi ke rumah sakit atau puskesmas, dan mengurangi frekuensi kedatangan ke acara-acara kemasyarakatan, seperti pesta perkawinan, khitanan, dan lain-lain.

Sebuah temuan yang juga menarik adalah bahwa ada beberapa (20,7%) rumah tangga yang menyatakan tidak menerapkan strategi khusus dalam menyiasati penghapusan Program OPSM. Dengan kata lain, rumah tangga yang bersangkutan tetap menjalani hidupnya seperti biasa dan tidak terlalu terpengaruh oleh ketiadaan beras OPSM. Hal ini disebabkan oleh peran Program OPSM yang tidak begitu signifikan dalam kehidupan rumah tangga mereka atau mereka memiliki alternatif pemenuhan kebutuhan beras lainnya, seperti mendapat jatah beras Raskin. Selain itu, bisa juga karena anggota rumah tangga bekerja lebih keras sehingga dari penghasilan yang mereka dapatkan, mereka tetap dapat memenuhi kebutuhan beras meskipun tidak ada lagi beras OPSM.

Hasil FGD memperlihatkan bahwa strategi yang paling umum diterapkan oleh rumah tangga ekspenerima OPSM adalah mengurangi pembelian lauk-pauk untuk mengimbangi peningkatan pengeluaran untuk beras.

FGD results show that former OPSM recipient households most commonly reduced their expenditure on side dishes to offset their increased expenditure on rice.

results of in-depth interviews, indicate the strategies that poor households have used to overcome the increase in their expenditure as a result of the OPSM program's closure.

Table 1 shows that the strategy most often adopted by former recipient households after the OPSM program was to reduce both the quality and quantity of food they purchased for side dishes. When they were receiving OPSM rice, recipients consumed higher quality side dishes in higher quantities, however once the program was withdrawn they reduced this expenditure as they prioritized the purchase of rice. This strategy was applied by almost all groups of former recipient households, regardless of differing household livelihood patterns or land occupancy status.

The in-depth interviews with 58 recipient households showed that apart from reducing expenditure on side-dishes, former recipient households borrowed as a strategy to make up for the expenditure increase. Although borrowing was one of the survival mechanisms for poor households both during and prior to the OPSM program, the amount of debt and the intensity of recipient household borrowing increased after the program was phased out—especially borrowing from food stalls.

Several former recipient households also used various specific coping mechanisms, such as changing their rice consumption patterns or reducing their expenditure on cigarettes and children's snacks, although this was only the case in a few households. Besides that, some changed habits not directly connected to household consumption needs, such as buying medicines from a kiosk when sick rather than going to the hospital or puskesmas (community healthcare center), or by attending community ceremonies or celebrations such as weddings or circumcision ceremonies less often.

One interesting finding is that several households (20.7%) said they did not employ any special strategies to deal with OPSM's closure. In other words, these households live their lives as usual and are not particularly influenced by the cancellation of the distribution of OPSM rice. In these cases, SMERU found that OPSM had not played a highly significant role in their lives or that they had alternative ways to fulfill their rice needs, such as through the Raskin program. Apart from that, it may also be that members of these households work harder to increase their income, enabling them to independently fulfill their rice needs.





**Tabel 1. Berbagai Strategi yang Diterapkan Rumah Tangga Ekspenerima setelah Tidak Lagi Menerima Beras OPSM/**  
**Table 1. Various Strategies Adopted by Former Recipient Households after They No Longer Receive OPSM Rice**

No.	Strategi/Strategy	Frekuensi/Frequency	% Responder/ % of Respondents
1.	Mengurangi kuantitas dan kualitas lauk-pauk (ikan, telur, daging, ayam, termasuk minyak goreng)/ <i>Reducing the quantity and quality of side dishes (fish, eggs, meat, chicken, including cooking oil)</i>	25	43,1
2.	Berutang/Borrowing - Berutang ke warung/Borrowing from small kiosks (13) - Berutang ke tetangga dan juragan atau pemilik usaha/Borrowing from neighbors and business owners (8) - Berutang ke tukang kredit/Borrowing from informal lenders (1)	22	37,9
3.	Tidak ada strategi khusus—bekerja seperti biasa/ <i>No special strategy—work as usual</i>	12	20,7
4.	Mengurangi jajan anak/ <i>Cutting down on children's snacks</i>	6	10,3
5.	Mendapat bantuan atau pemberian dari orang lain (beras, uang, makanan matang, dll)/ <i>Obtain assistance or donations from other people (rice, money, prepared food, etc.)</i>	4	6,9
6.	Mengurangi jumlah beras yang dimasak atau dibeli (frekuensi makan tetap)/ <i>Reducing the amount of rice that is cooked or bought (same frequency of consumption)</i>	3	5,2
7.	Anak harus bekerja untuk membantu memenuhi kebutuhan keluarga/ <i>Children required to work to help fulfill the family's needs</i>	3	5,2
8.	Mengurangi konsumsi rokok/ <i>Reducing consumption of cigarettes</i>	3	5,2
9.	Bekerja keras/ <i>Working hard</i>	2	3,5
10.	Berhemat/ <i>Being thrifty</i>	2	3,5
11.	Makan bubur (karena beras kurang)/ <i>Eating rice porridge (due to less rice)</i>	2	3,5
12.	Beli beras sedikit-sedikit (untuk keperluan satu hari saja)/ <i>Buying rice for daily needs only</i>	1	1,7
13.	Kalau sakit, minum obat warung/ <i>If sick, purchasing medicine from small kiosks</i>	1	1,7
14.	Jarang kondangan/ <i>Rarely attend social invitations</i>	1	1,7
15.	Memasak dengan kayu bakar karena lebih murah daripada minyak tanah/ <i>Cooking with firewood as it is cheaper than kerosene</i>	1	1,7
16.	Melakukan usaha lain (misalnya berjualan makanan), tapi tidak setiap hari karena tidak punya modal/ <i>Running other business (e.g. selling food), but not every day due to lack of capital</i>	1	1,7
17.	Mengurangi pengeluaran yang tidak perlu (pakaian dan peralatan rumah tangga)/ <i>Reducing unnecessary expenditure (clothing and household equipment)</i>	1	1,7

Keterangan: Satu rumah tangga dapat memberikan lebih dari satu jawaban strategi/ *Note: A household may provide more than one answer.*

Sumber: Wawancara mendalam dengan 58 rumah tangga ekspenerima OPSM/ *Source: In-depth interviews with 58 former OPSM recipient households*

This table uses Indonesian numbering conventions: e.g. 43,1=43.1

## Kesimpulan

Sebagian besar rumah tangga ekspenerima OPSM menerapkan strategi khusus untuk mengurangi pengeluaran setelah Program OPSM dihentikan. Strategi yang paling umum diterapkan adalah mengurangi kuantitas dan kualitas lauk-pauk yang mereka beli, diikuti oleh berutang. Hanya sebagian kecil rumah tangga ekspenerima yang tidak terpengaruh oleh penghapusan Program OPSM karena mereka memiliki alternatif pemenuhan beras lainnya. ■

## Conclusion

The majority of former OPSM recipient households adopted specific strategies to offset the increase in their expenditure on rice after OPSM was withdrawn. The majority of former recipient households cut their expenses by reducing both the quality and quantity of side dishes, followed by those who borrowed in order to survive. Only a small number of households used other strategies. Very few former recipients did not suffer a negative impact from the OPSM phaseout—usually those who have alternative means of fulfilling their rice needs. ■

# DAMPAK PENGHAPUSAN OPSM TERHADAP PEREKONOMIAN LOKAL

## THE IMPACT OF THE OPSM PHASEOUT ON THE LOCAL ECONOMY

Hastuti\*



SMERU

Penghapusan OPSM berdampak pada kegiatan perekonomian lokal karena pada umumnya keluarga penerima tidak mampu meningkatkan penghasilan untuk mengganti hilangnya transfer pendapatan dari OPSM. Daya beli keluarga penerima menjadi menurun sehingga mereka terpaksa harus mengurangi berbagai pengeluaran. OPSM menyediakan 5 kg beras bersubsidi per rumah tangga per minggu seharga Rp1.000 per kg pada 2005, ketika harga beras eceran sekitar Rp3.500 per kg. Dengan kata lain, OPSM telah memberikan subsidi sekitar Rp50.000 per bulan per rumah tangga penerima. Biasanya, sebagian besar kelebihan dana yang mereka peroleh digunakan untuk membeli lauk-pauk, sayuran, dan jajanan anak. Hal tersebut turut meningkatkan kegiatan perdagangan dan perekonomian lokal. Sebagai gambaran, di satu titik distribusi (satu lingkungan atau satu RW), OPSM menyediakan beras bersubsidi bagi 200–300 rumah tangga sehingga lingkungan tersebut menerima transfer pendapatan senilai Rp10 juta hingga Rp15 juta rupiah per bulan. Setelah OPSM dihapuskan, mereka kehilangan transfer pendapatan tersebut.

\* Hastuti adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

The OPSM phaseout has impacted local economic activity. Recipient families have generally been unable to increase their income to compensate for the loss of the income transfer from OPSM. Their purchasing power has fallen and they have been forced to reduce various expenses. In 2005, OPSM provided each recipient household with 5 kg of subsidized rice each week for Rp1,000 per kg when the retail price of rice was around Rp3,500 per kg, in effect providing recipient households with a subsidy of around Rp50,000 per month. These households usually used a large proportion of any excess funds the subsidy provided to purchase side dishes, vegetables, and children's snacks. This in turn increased local trading activity and the local economy. At one distribution point (one area or one RW), the OPSM program provided subsidized rice for 200–300 households. This provided the community with income transfer totalling Rp10–15 million per month, which they lost once OPSM was withdrawn.

\* Hastuti is a researcher at The SMERU Research Institute.

Semakin miskin masyarakatnya, semakin besar dampak penghapusan OPSM terhadap kegiatan perekonomian lokal. Hal ini tergambarkan dari penurunan dua pemilik warung yang tinggal di dua lingkungan yang sedikit berbeda tingkat kesejahteraannya (lihat Kotak 1 dan Kotak 2).

*The negative impact of the OPSM program phaseout on local economic activity increased in line with an increasingly poor community. The following two case studies of small food stall owners illustrate the impact of OPSM's withdrawal in areas with slightly different welfare levels (see Box 1 and Box 2).*

**Kotak 1. Kasus Ibu Rina: Penjualan Menurun/  
Box 1. The Case of Ibu Rina: A Decline in Sales**

Ibu Rina (55 tahun, bukan nama sebenarnya) tinggal di wilayah semiperkotaan di Kota Tangerang dengan kondisi perumahan semipermanen hingga permanen. Lingkungannya cukup tertata dan jalannya beraspal meski sudah tidak mulus lagi. Sebagian gang di daerah tersebut menggunakan konblok sebagai penghubung antarrumah penduduk. Sumber penghasilan keluarga di lingkungan ini umumnya berasal dari suami, istri, dan anak. Sebagian suami bekerja sebagai tukang becak, ojek motor, atau karyawan. Cukup banyak istri yang mencari nafkah dengan bekerja sebagai buruh cuci, pengasuh anak, atau pedagang kecil. Sedangkan anak yang sudah dewasa banyak yang bekerja sebagai karyawan pabrik.

Ibu Rina yang hanya berpendidikan kelas IISD, sejak beberapa tahun yang lalu membuka warung di teras rumahnya. Suaminya bekerja sebagai tukang sapu di sebuah kompleks perumahan dengan gaji Rp300.000 per bulan. Di warung kecilnya yang sederhana tersebut, Ibu Rina berjualan sayuran dan jajanan anak berupa makanan kecil dan minuman. Penghapusan OPSM berpengaruh terhadap omzet penjualannya. Sewaktu ada OPSM, Ibu Rina bisa memperoleh penghasilan kotor Rp 200.000–250.000 per hari, namun saat ini berkurang menjadi Rp 150.000–200.000 per hari. Hal ini terjadi karena kualitas dan jumlah pembelian para tetangga yang sebagian besar penerima OPSM mengalami penurunan. Sebelumnya, banyak tetangga yang sering membeli ikan basah atau ikan cue (ikan basah yang telah diolah dan siap masak) tetapi sekarang mereka hanya membeli tempe atau tahu saja. Sayuran yang dibeli tetangga pun berubah, baik jenis maupun jumlahnya. Ketika masih ada OPSM mereka sering membeli sayuran untuk membuat sop, tetapi sekarang hanya membeli sayur kangkung atau bayam, dan jumlahnya pun hanya sedikit. Hal yang sama juga terjadi pada penjualan jajanan anak.

Perubahan dan penurunan pembelian tersebut sesuai dengan pengalaman Ibu Rina sendiri yang juga merupakan mantan penerima OPSM. Setelah tidak ada OPSM, baik karena dana untuk membeli beras meningkat maupun karena penghasilan dari warungnya menurun, dia pun terpaksa mengurangi uang jajan dua anak terkecilnya sebesar Rp1.000 per hari. Meskipun demikian, konsumsi sehari-hari tidak mengalami perubahan karena ada bantuan dari empat anaknya yang sudah berkeluarga dan hidup terpisah sebesar Rp20.000–Rp 40.000 per minggu.

*Ibu Rina (55 years, not her real name) lives in a semi-urban area in the City of Tangerang. The area is fairly orderly, with asphalt roads (although they are damaged), and semi-permanent to permanent housing conditions. Some houses are set around narrow, paved alleys. All family members—husband, wife, and children—contribute to household income. Some of the men work as becak (pedicab) operators, motorcycle taxi drivers, or as private sector employees. A large proportion of women seek income by taking in laundry, providing day care services for children, or petty trading. Many adult children are factory workers.*

*Ibu Rina, who only completed two years of primary school education, opened a food stall several years ago on the terrace of her house. Her husband works as a cleaner in a housing complex and receives wages of Rp300,000 per month. In her small and simple food stall, Ibu Rina sells vegetables and children's snacks and drinks. The OPSM phaseout has affected her earnings. While OPSM was still active in her community, Ibu Rina could obtain gross earnings of Rp200,000–250,000 per day, however since the phaseout her earnings have fallen to around Rp150,000–200,000 per day. This is due to the decline in the quality and quantity of her neighbors' purchases, most of who were OPSM recipients. Before that, many of her neighbors often bought fresh fish or ikan cue (steamed fish), but now they only buy tempe or tofu. In addition, both the type and quantity of her neighbors' vegetable purchases have changed. They often bought vegetables to make soup whilst they were still OPSM recipients, however now they only buy water spinach or spinach and in smaller amounts. Sales in children's snacks have also fallen.*

*The change in community purchasing habits and the decline in household expenditure follows Ibu Rina's own experience as a former OPSM recipient. After the OPSM phaseout, because of both the increase in her expenditure on rice and the decline in her earnings from the food stall, she was forced to reduce her expenditure on snacks for her two smallest children by Rp1,000 per day. Fortunately, her daily consumption has not changed due to the financial assistance she receives from her four adult children, who are already married and living separately, to the total of Rp20,000–40,000 per week.*

**Kotak 2. Kasus Ibu Sulis: Para Tetangga Tidak Lagi Memesan Sayur dan Ayam/  
Box 2. The Case of Ibu Sulis: Her Neighbors are No Longer Ordering Vegetables or Chicken**

Ibu Sulis (37 tahun, bukan nama sebenarnya) membuka warung di rumahnya yang berada di lingkungan pedesaan di Kabupaten Tangerang. Rumahnya berjarak sekitar 2 km dari jalan raya dengan akses berupa jalan aspal yang rusak parah dan jalan makadam. Kondisi perumahan di wilayah ini umumnya masih sederhana, berupa rumah tidak permanen dan semipermanen yang antarrumahnya dihubungkan dengan jalan tanah. Mata pencaharian sebagian kepala keluarganya (dalam konteks ini, laki-laki) tidak menentu karena hanya bekerja sebagai buruh kasar. Sebagian istri mereka mencari nafkah dengan membuat keset dari kain limbah pabrik konveksi, namun penjualannya kurang lancar. Sedangkan anak-anak yang sudah dewasa hanya sedikit yang bekerja, itu pun hanya bekerja serabutan saja.

Dengan kondisi ekonomi demikian, semua rumah tangga di wilayah ini menjadi penerima OPSM. Ketika OPSM dihapuskan, mereka cukup merasakan dampaknya yang kemudian berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi di lingkungannya. Seperti yang dialami Ibu Sulis, penghapusan OPSM menyebabkan omzet warung dan jenis dagangannya berkurang. Ketika OPSM masih berjalan, selain berjualan makanan kecil dan minuman, Ibu Sulis juga menerima pesanan sayuran dan ayam dari para tetangganya. Setelah OPSM dihapuskan, pesanan para tetangga tidak ada lagi karena mereka lebih memilih sayuran yang lebih murah dan ikan asin atau tahu/tempe. Selain tidak ada pesanan lagi, jumlah jajanan anak-anak tetangga pun jauh menurun. Akibatnya, omzet penjualan warung yang sebelumnya mencapai Rp200.000–300.000 per hari, kini turun menjadi hanya Rp30.000–Rp 80.000 per hari.

Kondisi ekonomi Ibu Sulis masih lebih baik daripada para tetangganya. Ia memiliki sumber penghasilan lain dari usaha mengangkut limbah konveksi dan jual beli bahan baku pembuatan keset dengan penghasilan bersih antara Rp1 juta–Rp1,5 juta per bulan. Namun, Ibu Sulis—yang juga mantan penerima OPSM—menyadari bahwa daya beli para tetangganya telah berkurang. Setelah tidak ada OPSM, ia juga turut mengurangi frekuensi makan ikan dan jatah jajan anak.

*Ibu Sulis (37 years, not her real name) runs a food stall from her home which is located in a rural area in Tangerang District. Her house is approximately 2 km from the main road and can be accessed through a seriously damaged asphalt road and another macadam road. Housing conditions in this area are generally simple, consisting of temporary and semi-permanent homes connected by dirt roads. Some household heads (in this context men) have uncertain livelihoods as they work as unskilled laborers. Some of their wives seek an income by making doormats from the clothing factory's offcuts, but sales have been poor. Only a few adult children are working, usually only in occasional employment.*

*Under such poor economic conditions, all households in the area were OPSM recipients. The impact of OPSM's withdrawal on individual households also had a flow-on effect for local economic activity. As with Ibu Sulis' experience, the OPSM phaseout caused a decline in Ibu Sulis's food stall earnings and trade. During the OPSM program, apart from selling snacks and drinks, Ibu Sulis also took orders for vegetables and chicken from her neighbors. After OPSM was withdrawn, her neighbors stopped ordering vegetables and chicken and instead turned to cheaper vegetables and salted fish or tofu and tempe. Her sales of children's snacks also fell sharply. As a result, her earnings from food stall sales, which had previously reached Rp200,000–300,000 per day, fell to only between Rp30,000 and Rp80,000 per day.*

*Ibu Sulis was in a better economic position than her neighbors. She had other sources of income—including her business of transporting offcuts from the factory and trading the materials to make doormats, which earned her a net income of between Rp1–1.5 million per month. Nevertheless, she had also been an OPSM recipient, and was aware of the decline in her neighbors' purchasing power. After the phaseout, she reduced the frequency of her fish consumption and her expenditure allocation for children's snacks.*

Penghapusan Program OPSM menurunkan daya beli keluarga miskin.

*The OPSM phaseout reduced the purchasing power of poor families.*



SMERU

# STRATEGI PENGAKHIRAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

## EXIT STRATEGIES IN POVERTY REDUCTION PROGRAMS

Lant Pritchett\*



Rein Skallerud, www.wfp.org

Penyusunan kebijakan sering kali sarat dengan berbagai konsekuensi yang tidak terduga. Tanpa adanya strategi pengakhiran yang diformulasikan dengan jelas, kebijakan yang diawali dengan berbagai maksud yang baik pun dapat berakhir mengecewakan. Sebaliknya, kebijakan yang pada awalnya nampak melenceng dan tidak berjalan selaras dengan prinsip-prinsip dasar pembuatan kebijakan, namun memiliki strategi pengakhiran yang jelas, dapat berjalan dengan baik. Kendala utama program-program penanggulangan kemiskinan yang tidak memiliki strategi pengakhiran yang jelas adalah bahwa program-program tersebut kerap menciptakan konstituen (pendukung) mereka sendiri, baik itu para birokrat yang mengimplementasikan program-program tersebut maupun para penerima manfaatnya. Sebagai sebuah contoh yang baik, March of Dimes—sebuah organisasi derma dari Amerika Serikat—pada awalnya dibentuk pada tahun 1938 untuk memerangi penyakit polio di Amerika Serikat. Namun, setelah polio dapat ditanggulangi secara tuntas, organisasi tersebut alih-alih

*Policymaking is full of unseen consequences. Without a clearly articulated exit strategy, policies begun with the best of intentions can go awry. At the same time, policies that seem awry and to be going against first principles but which have a clear exit strategy can work well. The main difficulty with poverty reduction programs that lack a clear exit strategy is that programs often create their own constituencies – both of the bureaucracies implementing the programs as well as of the recipients of benefits. A benign example is the US charity named the March of Dimes, which was originally founded in 1938 to fight polio. But, when polio was eliminated from the United States, the organization, rather than declare itself a huge success and disband, simply chose to continue and fight new diseases.*

\* Lant Pritchett merupakan *Professor the Practice of Economic Development* di *Kennedy School of Government*, Universitas Harvard.

\* Lant Pritchett is *Professor of the Practice of Economic Development* at *Kennedy School of Government*, Harvard University.

mendeklarasikan sukses besar yang mereka raih dan membubarkan diri malah memilih untuk mempertahankan keberadaannya dan melanjutkan memberantas penyakit-penyakit baru.

Contoh di atas tidak mengakibatkan dampak negatif, tetapi terdapat banyak contoh yang sebaliknya, termasuk subsidi yang sangat tidak efektif dan tidak rasional di berbagai negara. Menurut laporan Cafod, sebuah organisasi sosial Katolik yang berbasis di Inggris, bantuan dana tunai dan transfer lain Uni Eropa kepada industri produk susu dan turunannya berjumlah sekitar \$17 miliar per tahun, atau sekitar \$2,20 per ekor sapi per hari—lebih dari jumlah pendapatan per hari setengah penduduk dunia (IFPRI 2003). Hal ini terjadi bukan karena ada yang menganggap kebijakan tersebut baik, melainkan lebih karena tidak adanya strategi pengakhiran.

Strategi pengakhiran juga merupakan bagian integral dari program penanggulangan kemiskinan atau program jaring pengaman. Namun, hal ini tidak berarti bahwa setiap program penanggulangan kemiskinan harus merencanakan keberakhirannya. Pada kenyataannya, jika kita mengamati perkembangan pengeluaran pemerintah di negara-negara yang sekarang telah menjadi kaya, pengeluaran ini telah meningkat dalam jumlah yang sangat besar, kerap kali melalui ekspansi pengeluaran untuk program-program sosial. Dalam kurun waktu 20—50 tahun, pengeluaran untuk program-program sosial di Indonesia juga diperkirakan akan meningkat dengan pesat, bukannya turun. Namun, strategi pengakhiran yang baik dalam program penanggulangan kemiskinan dapat mencegah berbagai kepentingan politik untuk menetapkan alokasi pengeluaran pada program-program yang tidak tepat dan tidak efektif, yang kerap kali mengorbankan peluang-peluang lain yang jauh lebih baik.

Penyusunan strategi pengakhiran perlu disesuaikan dengan lima jenis program penanggulangan kemiskinan, yang secara konseptual berbeda, seperti berikut ini:

- program jaring pengaman sosial untuk menangani dampak krisis perekonomian makro;
- subsidi untuk komoditas tertentu;
- program antikemiskinan yang bertargetkan individu; dan/atau rumah tangga
- program bertarget yang bertujuan pada pencapaian partisipasi universal (misalnya pendidikan); dan
- program yang ditujukan untuk mengurangi risiko individu (kesehatan, pengangguran, usia lanjut).

Bagian berikut ini menguraikan karakteristik kelima jenis program penanggulangan kemiskinan atau program jaring pengaman tersebut, beberapa risiko yang mungkin muncul pada setiap jenis program akibat strategi pengakhiran yang tidak memadai, dan alternatif arah strategi pengakhiran yang bisa diambil.

#### Program jaring pengaman untuk menangani krisis perekonomian makro

Setiap pemerintah, termasuk Pemerintah Indonesia, merasa perlu untuk merespons ketika suatu krisis perekonomian makro mengakibatkan pengangguran di mana-mana. Hampir ironis bahwa kediktatoran militer sayap kanan Chili pada akhirnya melakukan intervensi dengan mempekerjakan hampir 10% dari total angkatan kerja pada 1983 dalam sebuah program padat karya, kendatipun

*Whilst this example has had no negative results, there are many much less benign examples, including many of the wildly ineffective and irrational subsidies that exist in the world. According to a report from Cafod, a UK-based Catholic aid organization, the EU's cash support and other transfers to the dairy industry total about \$17 billion a year, or about \$2.20 per cow per day—more than the daily income of half of the world's population (IFPRI 2003). This is not because anyone decided this was a desirable policy but because of the lack of an exit strategy.*

*Exit strategies are also an integral part of poverty reduction or safety net programs, but this is not to say that every poverty program should build in its own demise. In fact, as one looks at the evolution of government spending in now rich countries, government spending has increased substantially, and has done so mostly through expansions in spending on social programs. One would expect that over the long run of 20 to 50 years, social spending in Indonesia would likely go up substantially, not down. That said, a proper exit strategy for poverty reduction programs would help prevent politics from locking in spending on inappropriate and ineffective programs, often at the expense of much better opportunities.*

*Exit strategies need to be tailored to the following five conceptually distinct types of poverty reduction programs:*

- *safety net programs addressing macroeconomic crisis;*
- *subsidies to specific commodities;*
- *anti-poverty programs targeted to individuals; and/or households*
- *targeted programs aimed at achieving universal inclusion (e.g. education).*
- *programs aimed at mitigating individual risks (health, unemployment, old-age);*

*The following paragraphs outline the five types of poverty reduction or safety net programs, the risks in each that arise from an inadequate exit strategy, and the possible directions for an exit strategy.*

#### Safety net programs addressing macroeconomic crisis

*Every government, including Indonesia's, feels they must respond when a macroeconomic crisis causes widespread unemployment. Almost ironically, Chile's right wing military dictatorship ended up employing almost 10% of the total labor force in 1983 in a public works program in spite of their free market rhetoric when a severe recession caused unemployment to skyrocket. However, by 1988 fewer than 5,000 people remained employed in these programs. The key to exit strategies in employment programs is keeping the wages low enough for the employees to have an incentive to return to the regular workforce when the opportunity arises; enforcing a requirement to work in order to receive the wages so that the program is not exploited; and keeping*



pada saat itu mereka menerapkan sistem pasar bebas, sewaktu sebuah resesi yang parah di negara ini menyebabkan meroketnya jumlah pengangguran. Namun, pada 1988 kurang dari 5.000 pekerja masih dikaryakan dalam program tersebut. Pada dasarnya, kunci keberhasilan penerapan strategi pengakhiran dalam program-program penyediaan lapangan kerja darurat adalah mempertahankan tingkat upah yang lebih rendah dari upah pasar supaya penerima manfaat program ini akan terdorong untuk kembali ke dunia kerja sebenarnya manakala ia mendapatkan peluang kerja; mensyaratkan keharusan untuk bekerja untuk mendapatkan upah sehingga program ini tidak disalahgunakan; dan tetap memisahkan program ini dari jalur kesempatan kerja yang sebenarnya sehingga ketika kondisi ekonomi membaik dan krisis pengangguran sudah berakhir, pemerintah bisa menghentikan program ini. Ada risiko apabila pemerintah menjadi pemberi kerja terakhir, walau dalam kondisi ekonomi normal sekalipun, yaitu tata kelola pemerintahan akan menjadi mahal dan tidak efektif.

#### Subsidi untuk komoditas tertentu

Hampir setiap respons pemerintah terhadap kenaikan harga komoditas yang menjadi konsumsi massal—makanan, bahan bakar, perumahan—adalah memberikan subsidi. Banyak sekali pelajaran dari pengalaman terkait dengan tiga bahaya yang diakibatkan oleh program-program subsidi harga yang tidak memiliki strategi pengakhiran. Pertama, sekali harga nominal telah dipatok dan harga komoditas ditetapkan sebagai bagian dari tanggung jawab pemerintah, bukan sebagai hasil mekanisme pasar, nilai subsidi akan terus membengkak karena penolakan terhadap setiap kenaikan harga. Hal ini tidak hanya dapat mengurangi pengeluaran pemerintah lainnya yang jauh lebih penting, tetapi juga dengan sendirinya dapat mendestabilisasi anggaran pemerintah dan mengakibatkan terjadinya inflasi pada komoditas lainnya. Kedua, subsidi harga pasar dapat menghambat produksi dan mendorong konsumsi berlebihan. Hampir semua negara, termasuk Indonesia, telah belajar dari pengalaman sebelumnya bahwa subsidi bahan bakar merupakan candu yang berbahaya. Ketiga, semakin lama suatu subsidi dipertahankan, semakin sulitlah untuk dapat menerapkan kebijakan penargetan rasional yang tidak dipengaruhi oleh ketidaksesuaian kriteria penargetan awal (karena kemiskinan sangat dinamis) dan dari praktik-praktik pasar gelap, seperti penjualan bahan bakar bersubsidi ke pasar-pasar luar negeri terdekat. Strategi pengakhiran yang paling ideal mengombinasikan tiga hal: sistem penargetan dalam rancangan awal program

Program beasiswa bertargetkan anak-anak perempuan yang bertujuan mendorong tingkat partisipasi mereka dalam sekolah memerlukan sebuah strategi pengakhiran ketika tujuan program sudah tercapai.

*A scholarship program targeted towards girls that aims to increase the participation rate of girls in school requires an exit strategy for when the program goal has been achieved.*

*the employment program separate from regular channels of employment so that when economic conditions improve and the employment crisis is over the government is able to close the program. The risks come when government acts as an employer of last resort, even in ordinary economic conditions, which causes expensive and ineffective governance.*

#### Subsidies to specific commodities

*Nearly every government's response to price increases in commodities with mass consumption—food, fuel, housing—is to propose some type of subsidy. The world has learned again and again the three dangers to price subsidy schemes without an exit strategy. First, once nominal prices are locked in and prices become the responsibility of the government rather than an outcome of the market, the subsidy can grow larger and larger as every price increase is resisted. This does not only crowd out other, much more important government expenditures, but can itself destabilize the budget and cause less visible inflation in other commodities. Second, subsidies to the market prices discourage new production and encourage excess consumption. As Indonesia and nearly every other country has learned, fuel subsidies are a dangerous addiction. Third, the longer subsidies persist the harder it is to maintain a rational targeting policy from both the irrelevance of the initial targeting criteria (as poverty is very dynamic) but also from black markets, like selling subsidized fuel to nearby foreign markets. The most desirable exit strategy combines targeting in the original program design to resist creating constituencies, the continuation of market prices for the non-targeted portion of the commodity, and a specific time-line for phaseout or removal.*



Strategi pengakhiran merupakan bagian integral dari program penanggulangan kemiskinan atau program jaring pengaman.

*Exit strategies are an integral part of poverty reduction or safety net programs.*



SMERU

untuk mencegah terbentuknya konstituen-konstituen, pelanjutan harga-harga pasar untuk porsi komoditas yang tidak dijadikan target, dan jadwal jelas penghapusan atau pengakhiran secara bertahap.

#### Program antikemiskinan yang bertargetkan perorangan

Banyak program antikemiskinan bersasaran menyediakan bantuan bagi individu yang memenuhi kriteria tertentu, baik berupa pemberian dana maupun bentuk lain yang bertujuan untuk menambah penghasilan individu bersangkutan. Program semacam ini biasanya sangat bermanfaat dan tidak memerlukan strategi pengakhiran, namun program-program ini sepatutnya memiliki strategi pengakhiran untuk individu pesertanya. Risiko program-program seperti ini adalah terciptanya siklus ketergantungan, khususnya jika manfaatnya lebih bersifat “mendapatkan manfaat sepenuhnya atau tidak sama sekali” daripada berkurang secara bertahap. Suatu program yang bersasaran meningkatkan pendapatan individu dikatakan berhasil manakala terdapat suatu target pencapaian dalam bentuk pendapatan yang lebih tinggi dari kondisi awal dan dihasilkan sendiri oleh individu bersangkutan, dan bukannya berbentuk dukungan dana yang terus-menerus.

#### Program bertarget yang bersasaran pencapaian partisipasi universal (misalnya pendidikan)

Program penanggulangan kemiskinan yang bertujuan mendorong partisipasi universal pada komoditas-komoditas sosial layak mendapat perhatian khusus. Sebagai contoh, Bangladesh pernah meluncurkan program beasiswa dengan target anak-anak perempuan untuk mendorong kehadiran anak perempuan di sekolah sewaktu masih terdapat kesenjangan gender yang lebar di negara tersebut. Data mutakhir menunjukkan bahwa sekarang anak-anak perempuan memiliki pencapaian pendidikan yang lebih tinggi daripada anak-anak laki-laki. Hal ini tidak berarti bahwa harus ada sebuah target untuk menghapuskan pendidikan bagi anak-anak perempuan ataupun menghapuskan pengeluaran untuk pendidikan anak-anak perempuan. Akan tetapi, hal ini berarti bahwa sekali partisipasi universal telah tercapai, maka targetnya harus diubah dan anggaran dapat dialokasikan untuk meningkatkan pelayanan pendidikan, bukan lagi untuk menghapuskan kesenjangan.

#### Anti-poverty programs targeted to individuals

Many anti-poverty programs aim to provide support to specific individuals, either as transfers or to increase their income. These programs are often valuable and there is no reason to design an exit strategy for the program even though the program should have an exit strategy for the individual. The risk of targeted programs with individual benefits is that one creates a cycle of dependency, particularly if benefits are “all or nothing” rather than tailored to reduce gradually. Programs aimed at increasing individual incomes work when there is a target for graduation into higher, own-generated income rather than perpetuation of support.

#### Targeted programs aimed at achieving universal inclusion (e.g. education)

Poverty reduction programs aimed at encouraging universal participation in socially desirable goods deserves special mention. For instance, Bangladesh launched programs of targeted scholarships for girls aimed at encouraging girls’ attendance in school at a point when there was a large gender gap. The latest data suggest that now girls have higher schooling attainment than boys. This doesn’t suggest that it should be a goal to eliminate schooling for girls, or even spending on schooling for girls, but rather that once universal coverage is reached, the need for the targets shifts and the expenditures can be used for improving services rather than eliminating gaps.





Program yang ditujukan untuk mengurangi risiko individu (kesehatan, pengangguran, usia lanjut)

Jenis program yang terakhir adalah yang tidak ditujukan untuk orang-orang miskin, melainkan untuk orang-orang yang mengalami “guncangan negatif”. Program-program ini, baik secara eksplisit maupun implisit, memberikan jaminan untuk menghadapi “masa-masa sulit”, seperti pada saat menganggur atau sakit. Lagi-lagi, program-program ini tidak memiliki strategi pengakhiran yang dirancang untuk programnya, bahkan cenderung mengalami peningkatan sejalan dengan peningkatan kesejahteraan suatu negara. Namun, program-program ini memerlukan suatu strategi bagi individu pesertanya untuk keluar dari keberlanjutan penerimaan manfaat program. Terdapat risiko bahwa individu-individu akan memperpanjang kondisi “buruk”-nya—misalnya, dengan tidak kembali bekerja atau akan berlaku curang, misalnya dengan berpura-pura sakit. Namun, solusi untuk program-program berbasis risiko individu juga bersifat alamiah, yaitu dengan cara membatasi nilai manfaat yang diberikan untuk setiap jenis risiko. Misalnya, dengan membatasi manfaat maksimum pada setiap peristiwa terserang penyakit atau dengan mengurangi manfaat yang diterima mereka yang menganggur secara bertahap sesuai dengan lamanya waktu menganggur.

Sebagai kesimpulan, sebagaimana Amerika Serikat belajar kembali dari kasus Irak, tidak adanya strategi pengakhiran yang bersifat efektif dapat berujung pada kegagalan total—sebuah pelajaran yang sangat berharga bahkan untuk suatu intervensi yang bertujuan baik sekalipun, seperti penanggulangan kemiskinan. ■

#### Daftar Acuan

IFPRI (2003) ‘A Level Playing Field for Poor Farmers’ [Posisi Tawar-menawar yang Setara bagi Petani Miskin], IFPRI Forum, March, International Food Policy Research Institute [online] <<http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/IF200303.htm>> [31Oktober 2007]

*Programs aimed at mitigating individual risks (health, unemployment, old-age)*

The final category of programs are those aimed not at poor people but at people experiencing a “negative shock”. These programs are, explicitly or implicitly, insurance against “bad times”, such as periods of unemployment or illness. Again, these programs do not have an exit strategy as programs, and in fact tend to grow as countries become more prosperous. Instead, they need an exit strategy for individuals from benefits. There is a risk that individuals will prolong the “bad” state (e.g. do not return from unemployment) or cheat (e.g. pretend to be sick), but the solution to individual risk-based programs is also natural: limit the benefits to the risk, such as by capping the maximum benefit per episode of illness or gradually reducing unemployment benefits with the length of time unemployed.

In conclusion, as the USA is (re)learning in Iraq, the lack of a viable exit strategy can result in abject failure—a valuable lesson even for relatively benign interventions like poverty reduction. ■

#### List of Reference

IFPRI (2003) ‘A Level Playing Field for Poor Farmers’, IFPRI Forum, March, International Food Policy Research Institute [online] <<http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/IF200303.htm>> [31October 2007]

### Mengintip Kegiatan SMERU What's up at SMERU

#### 5 Juli 2007. Pelatihan Internal “Engendering Research”

Pelatihan diselenggarakan untuk meningkatkan pengetahuan peneliti dan staf SMERU mengenai penelitian yang berperspektif gender dan bagaimana memasukkan dan menganalisis aspek gender dalam topik-topik studi SMERU. Leya Cattleya hadir sebagai fasilitator pelatihan ini.

#### 14-15 September 2007. Pelatihan Bahasa Indonesia untuk Penulisan Ilmiah: Fase II

Pelatihan internal yang berlangsung selama tiga hari ini bertujuan untuk meningkatkan keterampilan menulis peneliti SMERU. Instruktur pelatihan ini adalah Dr. Untung Yuwono dan Sri Munawarah dari Program Lingusitik, Universitas Indonesia.

#### 7 Agustus 2007. Lokakarya Regional “Strategi Penanggulangan Kemiskinan: Multiperspektif”

Lokakarya ini diselenggarakan di Sahid Raya Hotel, Solo. Pembicara lokakaraya antara lain adalah Ponco Mardiyono (Kabag Litbang Kab. Wonogiri), Sri Mastuti (CiBA Jakarta), Sugeng Bahagijo (Prakarsa), Prof. Dr. Totok Mardikanto (UNS Solo), dan Sri Kusumastuti Rahayu (SMERU).

#### 5 July 2007. Internal Training Session on “Engendering Research”

The aim of this training session was to increase the knowledge of SMERU researchers and staff on research using a gender perspective and how gender aspects can be incorporated into and analyzed in SMERU’s studies. Leya Cattleya facilitated this session.

#### 14-15 September 2007. Indonesian Language Training for Scientific Writing: Phase II

This three-day internal training workshop was aimed at increasing the writing skills of SMERU researchers. Dr. Untung Yuwono dan Sri Munawarah of the Linguistic Program of the University of Indonesia facilitated the workshop.

#### 7 August 2007. Regional Workshop on “Poverty Reduction Strategies: A Multi Perspective Analysis”

This workshop took place at the Sahid Raya Hotel, Solo. Speakers include Ponco Mardiyono (Head of Research and Development of the Kabupaten of Wonogiri), Sri Mastuti (CiBA Jakarta), Sugeng Bahagijo (Prakarsa), Prof. Dr. Totok Mardikanto (UNS Solo), and Sri Kusumastuti Rahayu (SMERU).

# DILEMA PENGHAPUSAN PROGRAM OPSM

## THE DILEMMA OF THE OPSM PROGRAM PHASEOUT

Suharman Noerman\*



YEH Doc.

### Penghapusan Program OPSM

Sifat Program Operasi Pasar Swadaya Masyarakat (OPSM) yang langsung mendekati masyarakat yang membutuhkan memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan akses terhadap beras dengan mudah dan teratur, paling tidak satu kali per minggu. Masyarakat juga mendapatkan subsidi harga sehingga beras dapat dibeli hanya dengan Rp1.000 per kilogram; oleh karena itu, kebutuhan pokok pangan ini menjadi sangat terjangkau. Selain itu, bantuan ini diberikan pada saat krisis ekonomi terjadi secara luas sehingga semakin menambah besarnya manfaat OPSM bagi masyarakat miskin. Sebagai contoh, masyarakat penerima memperoleh manfaat berupa penambahan alokasi dana untuk keperluan lauk-pauk dan keperluan jajan anak sekolah, dan untuk bayar uang sekolah. Namun, setelah lima tahun berjalan, program bantuan pangan yang didanai oleh World Food Programme (WFP) ini dihentikan. Tentunya, hal ini menimbulkan berbagai tanggapan dari masyarakat.

\* Suharman Noerman adalah Direktur Youth Ending Hunger Indonesia (YEH), salah satu LSM yang terlibat dalam pelaksanaan Program OPSM di Jawa Barat (Bogor, Depok, dan Bekasi), Jakarta, dan Banten (Tangerang).

### The Phaseout of OPSM

A feature of the subsidized rice (OPSM) program was that it directly approached communities in need and enabled them to obtain regular and easy access to cheap rice—at least weekly. The community received a price subsidy so they could purchase rice at Rp1,000 per kilogram, hence this food need was easily fulfilled. Apart from this, OPSM assistance was given at the time of widespread economic crisis, which served to add to the program's benefits for poor communities. As an example, with the burden of fulfilling their rice needs reduced, recipients had additional funds to allocate to side dishes, snacks for school children, and school fees. However, after five years of operation, the WFP-funded food assistance program was phased out. Of course, this prompted several reactions from the community.

\* Suharman Noerman is the director of Youth Ending Hunger Indonesia (YEH), an NGO that was involved in the implementation of the OPSM program in West Java (Bogor, Depok, and Bekasi), Jakarta, and Banten (Tangerang).

Memang kehadiran program ini direncanakan hanya untuk sementara, yakni sampai sebagian besar masyarakat mengalami pemulihan ekonomi. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa skenario penghapusan OPSM lebih menggambarkan masalah bantuan donor yang telah habis masanya daripada didasari kenyataan bahwa masyarakat telah secara ekonomi berdaya. Setelah pelaksanaan OPSM melebihi lima tahun, WFP melihat bentuk dan pola bantuan lain yang dianggap lebih sesuai, misalnya nutrisi untuk balita, ibu menyusui, dan ibu hamil.

WFP, sebagai pihak yang mendanai Program OPSM, merupakan penanggung jawab utama dalam proses pengakhiran Program OPSM. Merujuk pada temuan studi BPS, WFP memutuskan untuk mengakhiri program ini dengan alasan adanya beberapa indikator yang menyatakan bahwa ada perubahan (geliat) ekonomi masyarakat. Meskipun demikian, alasan ini masih menjadi bahan diskusi para pegiat LSM dan relawan OPSM.

### Peran LSM dalam Penghapusan Program OPSM

LSM sebagai mitra WFP harus bijak dalam mempertimbangkan cara-cara untuk mensosialisasikan penghapusan Program OPSM kepada masyarakat sehingga tidak menimbulkan kegelisahan. Jadi peran LSM dalam skenario penghapusan OPSM lebih bersifat sebagai negosiator.

Proses pengakhiran Program OPSM memang diwarnai dilema, yakni antara harapan masyarakat agar bantuan tetap dilanjutkan dan keinginan donor untuk mengalihkan perhatiannya ke program lain. Dilema ini semakin kuat dengan adanya ketidaktegasan pemerintah dalam menyikapi penghapusan OPSM. Dalam situasi seperti ini, ada dua hal penting yang dilakukan LSM: pertama, mencoba memahami benar pesan donor mengenai mengapa program ini harus berakhir dan mensosialisasikannya kepada masyarakat secara diplomatis; kedua, melakukan advokasi dengan menyampaikan aspirasi komunitas yang masih membutuhkan bantuan tersebut kepada pihak donor dan pemerintah.

Terkait dengan upaya kedua, LSM telah menawarkan dua opsi kepada donor dan pemerintah, yakni agar donor mengakhiri OPSM secara bertahap sesuai dengan kondisi masyarakat setempat dan agar pemerintah, melalui Bulog, memasukkan rumah tangga yang masih membutuhkan bantuan pangan ke dalam kelompok penerima Program Raskin. Walaupun kedua pihak menanggapi usul tersebut dengan baik, yang berhasil direalisasi hanya opsi pertama.

Keterlibatan LSM sebagaimana dijelaskan di atas turut mendukung pelaksanaan strategi pengakhiran (*exit strategy*) yang baik dan membantu mengakhiri program OPSM tanpa ada suatu masalah yang berarti. Sebenarnya, kemulusan strategi pengakhiran OPSM terutama disebabkan oleh adanya alternatif program pengganti dari WFP, yaitu NP (*Nutrition Program*) dan CDP (*Community Development Program*) yang jauh-jauh hari sudah mulai disosialisasikan kepada masyarakat dan pihak LSM. Hal ini pun memudahkan pihak LSM dalam proses pelaksanaan penghapusan bertahap program OPSM di kantong-kantong rawan seperti Bekasi dan Tangerang serta di sebagian wilayah Jakarta Barat dan Jakarta Utara yang berlangsung nyaris tanpa ada protes atau konflik.

*Indeed, the program was only planned to be temporary, that is, until a large proportion of the community experienced economic recovery. However, it cannot be denied that the scenario of the OPSM phaseout is a matter of donor assistance that has come to an end rather than the fact that the community has become economically empowered. After OPSM had been operational for five years, WFP identified other forms of assistance they considered to be more appropriate, for example, a nutritional program for young children, breastfeeding mothers, and pregnant mothers.*

*Referring to the findings of a Statistics Indonesia (BPS) study, WFP decided to end the program due to the existence of several indicators that showed that economic progress had been made in the community. Nevertheless, NGO activists and OPSM volunteers are still debating the validity of this rationale.*

### The Role of NGOs in the OPSM Phaseout

*NGOs, as partners of WFP, were required to prudently consider methods to socialize the withdrawal of the OPSM program to communities so as not to cause apprehension—in effect acting as negotiators.*

*The OPSM program's phaseout process indeed posed a dilemma. While the community hoped that the assistance would be extended, the donor wanted to focus its attention on another program. This was compounded by governments' wavering commitment to the phaseout. Faced by such a dilemma, NGOs attempted two important actions. Firstly, they tried to truly understand the donor's message regarding why the program must end and socialize this to the community in a diplomatic manner. Secondly, they conducted advocacy by channeling the aspirations of communities that still needed the assistance to the donor and government.*

*In line with the second effort above, NGOs put forward two recommendations to the donor and local governments: for the donor to end OPSM in stages appropriate to local conditions and for the government, via Bulog (Logistics Agency), to enroll households that still need assistance into the recipient group of the Raskin program. Although these suggestions were well received, in reality only the first option was realized.*

*NGO involvement as explained above supported the implementation of the program's exit strategy and helped to end OPSM without any significant problems. In reality, the smooth implementation of the OPSM exit strategy was mainly as a result of the existence of alternative programs from the WFP, the Nutrition Program (NP) and the Community Development Program (CDP), which, much in advance, were socialized to the community and NGO groups. This made it easy for NGOs to implement the staged withdrawal of the OPSM program in areas that are susceptible to food insecurity like Bekasi and Tangerang, as well as in parts of West and North Jakarta which proceeded almost without protest or conflict.*

Sampai saat ini, keberadaan program pemberdayaan masyarakat sebagai program pendamping untuk memulihkan perekonomian jangka panjang masyarakat masih belum memadai.

*To date, an insufficient number of poverty reduction programs are accompanied by a community empowerment program aimed at restoring the community's economy for the long-term.*



SMERU

Dalam pertemuan-pertemuan dengan masyarakat, LSM memanfaatkan baik tokoh formal (dari tingkat kelurahan ke bawah) maupun tokoh informal sebagai corong untuk menyuarakan berakhirnya OPSM. Kekuatan citra dan karisma tokoh masyarakat tersebut mendampingi LSM dan representasi WFP pada hampir setiap sesi. Hal ini menambah kekuatan untuk meredam suara-suara masyarakat yang menginginkan OPSM tetap berlanjut. Pertemuan semacam ini tidak dilakukan secara bersamaan di setiap wilayah, melainkan secara bertahap bergantung pada kondisi wilayahnya masing-masing.

### Kegagalan Perluasan Cakupan Penerima Program Raskin

Menurut rencana, penghapusan Program OPSM akan ditindaklanjuti dengan perluasan cakupan penerima Program Raskin dengan memasukkan mantan penerima Program OPSM di kantong-kantong yang sama. Sayangnya, hal ini gagal dilakukan sehingga penghapusan Program OPSM—misalnya di Bandung—dengan serta-merta mengakhiri bantuan beras murah di sana, padahal masyarakat sasaran masih sangat membutuhkannya.

WFP dan semua pemangku kepentingan Program OPSM memang sepakat bahwa penghapusan secara bertahap Program OPSM harus digantikan dengan sebuah program alternatif lain yang berkelanjutan. Hal ini perlu disertai dengan komitmen pemerintah untuk mengambil alih penerima bantuan OPSM dengan memasukkan mereka ke dalam daftar penerima Program Raskin.

### Program OPSM Saja Tidak Cukup

Sampai saat ini, keberadaan program pemberdayaan masyarakat sebagai program pendamping untuk memulihkan perekonomian jangka panjang masyarakat masih belum memadai.

Program OPSM memang lebih merupakan program bantuan bersubsidi murni dan bukan program penguatan masyarakat miskin. Walaupun dalam pelaksanaannya OPSM melibatkan sukarelawan lokal, aspek pemberdayaannya belum cukup memadai. Para sukarelawan lokal tersebut hanya merupakan segelintir orang yang lebih cenderung dilibatkan dalam aspek pengelolaan dan kelancaran pelaksanaan pada hari berlangsungnya distribusi saja. Selain itu, daerah yang ditinggalkan Program OPSM seharusnya juga dipertimbangkan untuk mendapatkan program pemberdayaan sesuai dengan kebutuhan lokal agar bantuan yang diterima benar-benar membumi dan mengakar dalam rangka penanggulangan permasalahan dasar komunitas tersebut. ■

*In meetings with the community, NGOs made use of both formal figures (from the level of kelurahan<sup>1</sup> and below) and informal figures as spokespeople to voice the end of OPSM. The power of the image and charisma of such community figures supported the NGOs and WFP representatives in almost every session and served to muffle the voices of community members who wanted OPSM to continue. Meetings such as these were not held simultaneously in each region, rather they are conducted in stages depending on the conditions in the respective regions.*

### The Failure to Expand the Coverage of the Raskin Program

*According to WFP's plan, the phaseout of the OPSM program would be followed up with the expansion of the Raskin program's coverage with the addition of local former OPSM program recipients. Unfortunately the plan failed, with the result that the OPSM program withdrawal—for example, in Bandung—automatically ended the subsidized rice assistance, although the target community was still in great need of it.*

*The WFP and all OPSM program stakeholders agree that OPSM should have been substituted with an alternative sustainable program. Furthermore, it needs to be accompanied by a government commitment to take responsibility for former OPSM recipients by transferring them to the Raskin program.*

### The OPSM Program Alone Is Not Enough

*To date, an insufficient number of poverty reduction programs are accompanied by a community empowerment program aimed at restoring the community's economy for the long-term.*

*OPSM was more of a subsidized assistance program than a program to strengthen poor communities. Although the implementation of OPSM involved local volunteers, the empowerment aspect was not strong enough. These local volunteers were only a small group of people, and they were only involved in aspects of management and smooth implementation on distribution days. In addition, the areas that the OPSM program withdrew from should be considered for empowerment programs that are tailored to local needs. This would ensure that these communities receive assistance that is truly down-to-earth, and which takes root in an effort to tackle the basic problems within each community. ■*

<sup>1</sup> Kelurahan is the smallest administrative area in urban areas.