



Laporan Lapangan

Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif?

*Bukti-bukti dari Bengkulu
dan Karawang*

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-3193 6336; Faks: 62-21-3193 0850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

Hastuti

(Lembaga Penelitian SMERU)

John Maxwell

(Poverty Research Centre,
The Australian National University)

Juni 2003

**“Beras untuk Keluarga Miskin” (RASKIN):
Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif?**

Bukti-bukti dari Bengkulu dan Karawang

Hastuti

(Lembaga Penelitian SMERU)

John Maxwell

(Poverty Research Centre, The Australian National University)

**Laporan Lembaga Penelitian SMERU
dengan dukungan dari AusAID dan Ford Foundation**

Jakarta, Juni 2003

DAFTAR ISI

Daftar Tabel	ii
Daftar Gambar	ii
Daftar Singkatan dan Akronim	iii
Pendahuluan	1
Latar Belakang	1
Raskin – Program Tahun 2002	4
Studi Saat Ini	9
Raskin: Apa yang Sebenarnya Terjadi di Lapangan?	12
Sosialisasi Program	12
Prosedur Distribusi	14
Prosedur Pembayaran	19
Sumber dan Kualitas Beras	24
Siapa yang Sebenarnya Menerima Jatah Beras?	26
Penggunaan Kartu Raskin Resmi	35
Berapa Harga Beras yang Sebenarnya Dibayar oleh Penerima Manfaat?	35
Pemantauan dan Evaluasi	41
Kesimpulan	44
Daftar Pustaka	48
Lampiran: Pelaksanaan Raskin di Beberapa Desa Sampel	50
Desa C, Kabupaten Bengkulu Utara	50
Kelurahan D, Kabupaten Bengkulu Selatan	53
Desa H, Kabupaten Bengkulu Selatan	55
Desa I, Kabupaten Karawang	58

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Program Beras Bersubsidi 1998/1999 – 2002: Penyaluran dan Kuota	8
Tabel 2: Raskin di Beberapa Desa, Bengkulu dan Karawang	28
Tabel 3: Perkiraan Pendapatan Desa dari Peningkatan Harga Beras Raskin	38
Tabel 4: Jumlah Beras Menurut OPK/Raskin yang Diterima Sebuah Desa di Bengkulu, Agustus 2001 – Juli 2002	54

DAFTAR GAMBAR

1. Keluarga miskin pemilik lahan marginal yang mengalami kesulitan di Bengkulu: mereka memiliki lahan tetapi tetap miskin	10
2. Keluarga nelayan lokal di Karawang: siapa yang layak menerima Raskin?	11
3. Truk Bulog tidak bisa menjangkau desa-desa terpencil	15
4. Kupon Raskin diperiksa oleh seorang aparat desa yang sekaligus menerima pembayaran	18
5. Seorang penduduk desa di Karawang menerima jatah Raskin bulanan	18
6. Istri buruh tani di daerah transmigrasi di Bengkulu: apakah ia punya cukup uang untuk membeli jatah beras bulan ini?	23
7. Pulang ke rumah membawa beras, tetapi tidak 20 kg	27
8. Salah satu masalah <i>targeting</i> : keluarga ini mempunyai rumah kayu yang bagus tetapi jatuh miskin setelah krisis	31
9. Contoh Kartu Raskin resmi dan Kartu Raskin versi desa yang sederhana	34
10. Biaya transportasi lokal: becak digunakan untuk mengangkut beras dari kantor desa ke titik bagi di tingkat RT	35
11. Kadangkala pengeluaran lokal termasuk biaya keamanan di titik distribusi desa	37
12. Truk Bulog mengangkut alokasi bulanan beras Raskin ke titik distribusi di Karawang, di bawah pengawasan seorang mahasiswa yang direkrut untuk mengawasi kegiatan ini	42

SINGKATAN DAN AKRONIM

Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional <i>National Planning Board</i>
BBM	Bahan Bakar Minyak <i>Refined Fuel Oil</i>
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional <i>National Family Planning Coordinating Board</i>
BPD	Badan Perwakilan Desa <i>Village Representative Council</i>
BPS	Badan Pusat Statistik <i>Central Bureau of Statistics</i>
Bulog	Badan Urusan Logistik <i>National Logistics Agency</i>
DO	<i>Delivery Order</i>
Dolog	Depot Logistik <i>Provincial level office of the National Logistics Agency</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
JPS	Jaring Pengaman Sosial <i>Social Safety Net</i>
KB	Keluarga Berencana <i>Family Planning</i>
KK	Kepala Keluarga <i>Head of Family, Household</i>
KPS	Keluarga Pra-Sejahtera <i>Pre-prosperous Families</i>
KPS ALEK	Keluarga Pra-Sejahtera Alasan Ekonomi <i>Pre-Prosperous Families (Economic Reasons)</i>
KS-1	Keluarga Sejahtera 1 <i>Level 1 Prosperous Families</i>
KS-1 ALEK	Keluarga Sejahtera 1 Alasan Ekonomi <i>Level 1 Prosperous Families (Economic Reasons)</i>
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa <i>Village Community Security Council</i>
LPM	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat <i>Community Empowering Council</i>
Menpangan	Menteri Negara Pangan dan Hortikultura <i>Ministry of Food and Horticulture</i>
NGO	<i>Non Government Organization</i>

OPK	Operasi Pasar Khusus <i>Special Market Operations program</i>
Pemda	Pemerintah Daerah <i>Local Government</i>
PKK	Pendidikan Kesejahteraan Keluarga <i>Family Welfare Education program</i>
PKS-BBM	Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak <i>Fuel Subsidy Compensation Program</i>
PLKB	Petugas Lapangan Keluarga Berencana <i>Family Planning Field Worker</i>
PPD-PSE	Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi <i>Program to Tackle the Impact of Reducing Energy Subsidies</i>
Raskin	Beras untuk Orang Miskin <i>Rice For Poor Families Program</i>
RT	Rukun Tetangga <i>Neighborhood Association (lowest level)</i>
RW	Rukun Warga <i>Neighborhood Association (consisting of several RTs)</i>
Satgas	Satuan Tugas <i>Task Force</i>
Sekwilda	Sekretaris Wilayah Daerah <i>Regional Secretary</i>
Subdolog	Sub Depot Logistik <i>District level office of the National Logistics Agency</i>
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional <i>National Socio-Economic Survey</i>
UED-SP	Usaha Ekonomi Desa – Simpan Pinjam <i>Village Savings and Loan Scheme</i>
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
VAM	<i>Vulnerability Analysis and Mapping</i>

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Selama lima tahun berturut-turut pemerintah Indonesia telah melaksanakan program bantuan kesejahteraan khusus berupa pemberian beras kualitas medium dengan harga bersubsidi untuk keluarga miskin dan membutuhkan. Program ini pada awalnya merupakan bagian yang penting dari program Jaring Pengaman Sosial pemerintah, serangkaian upaya yang dilaksanakan secara tergesa-gesa pada pertengahan tahun 1998 untuk memberikan bantuan kepada keluarga yang paling terkena dampak krisis ekonomi yang telah berlangsung sejak pertengahan tahun sebelumnya. Program Jaring Pengaman Sosial ini mencakup program penciptaan lapangan pekerjaan, pendidikan dan bantuan kesehatan, serta program penyediaan *block grant* dan kredit mikro skala kecil yang dipergunakan sebagai "dana bergulir" bagi masyarakat lokal untuk mendukung pengembangan kegiatan usaha kecil. Sebagian dari program-program ini merupakan upaya jangka pendek yang kemudian segera lenyap atau secara bertahap dihentikan, tetapi pelaksanaan program beras bersubsidi masih berlangsung hingga sekarang, melewati lima periode pendanaan.

Program ini, yang hingga 2002 dikenal luas dengan singkatan OPK (Operasi Pasar Khusus), pada awalnya direncanakan dan dilaksanakan oleh Kantor Menteri Negara Pangan dan Hortikultura (Menpangan) bekerja sama dengan Badan Urusan Logistik (Bulog).¹ Pada fase pertama, beras mulai dibagikan di beberapa daerah di Indonesia pada Juli 1998, dan secara bertahap didistribusikan ke seluruh pulau pada bulan-bulan berikutnya ketika program OPK dilaksanakan dalam skala penuh. Ketika Menpangan dibubarkan setelah pemerintah melakukan restrukturisasi kabinet menyusul Pemilihan Umum 1999, Bulog bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan program OPK.

Pada awal pelaksanaan, OPK menyalurkan 10 kg beras per bulan kepada keluarga miskin dengan harga Rp1.000 per kg. Penerima manfaat didefinisikan sebagai keluarga yang termasuk dalam kategori termiskin menurut klasifikasi status sosial-ekonomi BKKBN: yaitu kelompok Keluarga Pra-Sejahtera atau KPS.² Variabel-variabel yang menjadi dasar dari klasifikasi ini mencakup pola konsumsi makanan, jenis fasilitas kesehatan yang bisa diakses anggota keluarga, kepemilikan sejumlah pakaian alternatif, bahan dan ukuran lantai rumah, dan ketaatan anggota keluarga dalam menjalankan agama mereka. Keluarga-keluarga yang tidak memenuhi standar minimal tertentu dari lima variabel ini digolongkan sebagai KPS, sehingga berhak menerima alokasi beras OPK.

¹ Istilah OPK digunakan untuk membedakan program ini dari operasi pasar yang kadang-kadang dilakukan Bulog dengan "mengedrop" beras ke pasar sebagai cara untuk menstabilkan harga. Operasi ini sering dilakukan selama tahun 1997 untuk mengatasi kurangnya ketersediaan beras dan bahan makanan lainnya akibat kekeringan yang disebabkan oleh El Nino.

² Tingkatan lainnya yang menunjukkan status sosial-ekonomi yang semakin membaik adalah Keluarga Sejahtera 1, Keluarga Sejahtera 2, Keluarga Sejahtera 3, dan Keluarga Sejahtera 3+.

Selama tahun pertama dalam beberapa kesempatan telah dilakukan perubahan-perubahan terhadap program. Hal ini mencerminkan kekhawatiran pemerintah terhadap perkembangan dampak sosial dari krisis ekonomi. Ada ketakutan bahwa kelompok masyarakat termiskin yang terkena penurunan pendapatan riil dan kenaikan harga bahan pangan tidak akan mampu membeli beras yang merupakan makanan pokok kebanyakan orang Indonesia. Alokasi nasional dan jumlah beras untuk program OPK terus meningkat, sehingga memungkinkan Keluarga Sejahtera 1 atau KS-1 untuk dimasukkan juga dalam daftar penerima manfaat program.

Sejak Desember 1998, jatah beras bulanan per keluarga ditambah menjadi 20 kg dengan harga subsidi yang sama, Rp1.000 per kg. Jika alokasi yang dimaksudkan ini dapat dicapai, hal ini akan memberikan transfer penghasilan secara tak langsung sekitar Rp20.000 hingga Rp30.000 per keluarga.³ Ini merupakan pencapaian yang penting. Akan tetapi, hasil sejumlah penelitian independen menunjukkan bahwa program OPK gagal mencapai tujuan penyediaan jaminan pangan bagi kelompok termiskin dalam masyarakat. Sebuah studi lapangan oleh tim peneliti SMERU tentang pelaksanaan awal OPK dilakukan di lima provinsi pada akhir tahun 1998. Selain mengulas tentang kebutuhan masyarakat terhadap informasi yang lebih efektif yang memberitahu masyarakat mengenai sasaran program OPK dan menunjukkan beberapa kelemahan dalam prosedur administrasi dan pelaksanaannya, penelitian ini juga menemukan bukti bahwa banyak keluarga miskin tidak tersentuh oleh program OPK. Laporan penelitian mengusulkan perbaikan kriteria kelayakan BKKBN dengan memasukkan ukuran kebutuhan yang lebih realistis, dan mempertimbangkan beberapa kriteria lokal dalam proses *targeting*.⁴

Sebagai hasil dari kritik tersebut, selama 1999 ada upaya untuk memperbaiki *targeting* dan memperketat kriteria kelayakan bagi program jaring pengaman sosial semacam OPK. Hal ini dicapai dengan meminta BKKBN agar membedakan dua kategori tambahan berbasis keluarga berdasarkan kriteria "ekonomi" tertentu. Oleh karena itu selama beberapa tahun ini BKKBN telah membuat klasifikasi terpisah dari Keluarga Pra-Sejahtera atau KPS dan Keluarga Sejahtera 1 atau KS-1 dengan alasan-alasan ekonomi. Dua klasifikasi tambahan ini dikenal dengan KPS ALEK dan KS-1 ALEK.

Berikut ini adalah indikator-indikator yang digunakan petugas Keluarga Berencana desa untuk menentukan keluarga-keluarga mana yang termasuk dalam kategori tersebut. Semua keluarga akan diklasifikasikan sebagai KPS ALEK jika tidak memenuhi salah satu dari kriteria berikut:

- Seluruh anggota keluarga bisa makan paling tidak dua kali sehari;
- Seluruh anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, di tempat kerja atau di sekolah, dan untuk acara-acara formal;
- Sebagian besar dari lantai rumah bukan lantai tanah; dan
- Anak yang sakit bisa mendapatkan perawatan medis dan wanita usia subur bisa mengakses layanan keluarga berencana.

³ Harga beras naik sesaat pada akhir 1998 hingga mencapai Rp3.500 per kg. Lihat Syaikh Usman dan M. Sulton Mawardi (1998). Untungnya, kondisi ini hanya sementara dan harga rata-rata beras kualitas medium menjadi sekitar Rp2.000 – Rp2.500 selama periode berikutnya. Diakui bahwa harga beras yang sesungguhnya di seluruh wilayah Indonesia sangat bervariasi dan sangat dipengaruhi oleh fluktuasi musim.

⁴ Sri Kusumastuti, dkk (1998). Khususnya lihat hal.18-19.

Semua keluarga akan digolongkan sebagai KS-1 ALEK jika tidak bisa memenuhi salah satu dari kriteria berikut:

- Setidaknya sekali seminggu keluarga tersebut bisa makan daging, ikan atau telur sebagai lauk dari makanan mereka;
- Setiap anggota keluarga telah memiliki setidaknya sepasang pakaian baru selama tahun sebelumnya;
- Setidaknya tersedia 8 m² lantai untuk setiap anggota keluarga; dan
- Semua anak antara usia 7 dan 15 tahun sekolah.

Kepedulian awal terhadap efektivitas dari *targeting* program OPK pada kelompok miskin ditegaskan oleh sejumlah penelitian penting yang muncul dalam dua tahun berikutnya. Dengan menggunakan data dari Survei Seratus Desa yang dilakukan oleh BPS dan UNICEF maupun data dari modul khusus JPS dalam SUSENAS Februari 1999, para peneliti SMERU menerbitkan sejumlah studi analisa yang menunjukkan bahwa cakupan dan *targeting* dari OPK sangat tidak memadai.⁵ Analisa tersebut mengungkapkan bahwa sekitar 20,2 juta kepala keluarga di seluruh Indonesia telah menerima manfaat program OPK selama enam bulan, hampir dua kali lipat jumlah penerima yang dimaksudkan. Selain itu, jumlah keluarga miskin (yang ditentukan berdasarkan tingkat pengeluaran rumah tangga) yang tersentuh program tergolong rendah, hanya 52,6% yang telah menerima beras OPK. Sementara itu, terjadi "kebocoran" yang cukup besar karena beras dalam jumlah yang cukup banyak ternyata justru jatuh ke tangan kelompok tidak miskin yang merupakan tiga perempat dari seluruh penerima. Menyimpang jauh dari tujuan para perencana program, manfaat program diterima hampir sama antara kelompok keluarga miskin dan kelompok keluarga tidak miskin. Dengan kata lain, hal ini menunjukkan bahwa *targeting* lebih bersifat acak ketimbang efektif.

Meskipun penelitian tersebut menghasilkan temuan-temuan yang penting dan dilakukan dengan teknik yang canggih, beberapa *gap* atau kesenjangan pemahaman masih membutuhkan suatu penjelasan lengkap dari apa yang telah terjadi selama pelaksanaan program beras bersubsidi. Informasi yang bisa diperoleh dari survei statistik BPS dan sumber panel data lainnya masih terbatas. Akibatnya, meskipun analisis terhadap data bisa memberi cukup banyak gambaran tentang terbatasnya cakupan dan *targeting* yang tidak efektif, tetapi data-data tersebut tidak bisa menunjukkan alasan-alasan mengapa program tersebut tidak dilaksanakan dengan cara yang sesuai dengan yang dimaksudkan para perencana pemerintah pusat. Studi analisis data tidak dapat menjelaskan dinamika sosial and politik di tingkat akar rumput dimana kondisi yang sebenarnya terjadi ketika beras murah disalurkan melalui titik distribusi di pedesaan. Diperlukan investigasi lapangan lebih lanjut untuk mengidentifikasi dan menjelaskan berbagai faktor lokal yang telah mempengaruhi pelaksanaan program.⁶

⁵ Lihat penelitian berikut: Asep Suryahadi, Yusuf Suharso dan Sudarno Sumarto (1999); Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi dan Lant Pritchett (2000); Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi dan Wenefrida Widyanti (2001). Kesimpulan umum dan temuan utama dari makalah-makalah di atas baru-baru ini diungkapkan kembali dalam Lant Pritchett, Sudarno Sumarto and Asep Suryahadi (2002).

⁶ Untuk penelitian semacam, lihat Benjamin A.Olken, Musriyadi Nabiu, Nina Toyamah dan Daniel Perwira (2001).

Meskipun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini hanya mencakup jangka waktu tertentu dari pelaksanaan program OPK, pengamatan lapangan yang dilakukan berikutnya menegaskan temuan-temuan analisis data, berdasarkan laporan dari berbagai lokasi yang menunjukkan bahwa beras telah dibagikan kepada jauh lebih banyak keluarga, sehingga jumlah beras yang diterima jauh lebih kecil dibandingkan dengan ketentuan yang ditetapkan dalam juklak program.⁷ Terlepas dari temuan-temuan independen tersebut, tidak terdapat tanda-tanda bahwa pemerintah pusat siap untuk menangani masalah-masalah dasar yang melatarbelakanginya. Bahkan, sekalipun ada banyak bukti, para petugas Bulog pada awalnya enggan untuk mengakui apa yang sebenarnya terjadi begitu beras OPK dibagikan ke titik-titik distribusi di pedesaan.⁸ Akan tetapi, ketika juklak resmi program OPK tahun 2000 dan 2001 diterbitkan, meskipun kelompok sasaran masih didefinisikan sebagai keluarga miskin dan rawan pangan, kenyataan dari apa yang telah terjadi secara implisit telah diterima: alokasi untuk setiap penerima telah diubah dari 20 kg untuk setiap keluarga menjadi maksimum 20 kg dan minimum 10 kg.⁹

Raskin – Program Tahun 2002

Pada pertengahan tahun 2001 staf senior Bulog mulai melihat bahwa masalah dan kelemahan dari program OPK perlu diatasi. Tampak jelas bahwa diperlukan sebuah upaya untuk merevisi program OPK untuk memastikan bahwa tujuan yang dimaksudkan bisa dicapai sehingga manfaat dari program sampai kepada keluarga-keluarga termiskin di Indonesia.

Setelah serangkaian diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan, dilakukan revisi program pada tahun 2002. Perbedaan yang paling nyata dan langsung dari program beras bersubsidi fase sebelumnya adalah penggantian nama program. Nama OPK yang berkesan mekanistik tidak menunjukkan tujuan program yang sebenarnya, yang lebih sering dikenal penduduk desa dengan istilah "*sembako*" (sembilan bahan pokok) yang dibagikan pemerintah kepada masyarakat. Akronim program yang baru, Raskin, dipilih untuk memberitahukan kepada masyarakat bahwa beras murah tersebut hanya ditujukan bagi keluarga termiskin: Raskin, "Beras untuk Keluarga Miskin". Bulog memutuskan untuk menekankan pemahaman ini dalam kampanye nasional melalui televisi, meskipun jangkauan dan efektivitas dari tindakan ini akan tergantung pada dana yang tersedia. Bulog menekankan bahwa program Raskin sekarang ini tidak boleh lagi dianggap sebagai program darurat akibat dari krisis ekonomi, tetapi harus dipandang sebagai program perlindungan sosial. Kelompok sasaran masyarakat masih sama seperti dalam program OPK, yaitu keluarga-keluarga yang miskin dan terancam tidak mampu menyediakan jaminan pangan yang cukup.

⁷ Lihat penelitian berikut: LP3ES dan MENPHOR (2000); Tim Dampak Krisis (2000); Benjamin A. Olken, dkk. (2001).

⁸ Dalam sejumlah laporan resmi mengenai hasil-hasil dan pencapaian program jaring pengaman sosial, jumlah penerima manfaat yang seharusnya dari beras OPK didasarkan pada tonase beras yang telah dikeluarkan dari gudang dan fasilitas penyimpanan Bulog. Praktek ini banyak diulang, bahkan setelah terbukti bahwa lebih dari dua kali lipat keluarga yang dikutip dalam laporan resmi ini diperkirakan telah menerima beras murah. Sebagai contoh, lihat Puguh B. Irawan [ed.] (2001:17-20).

⁹ Sebagai contoh lihat Badan Urusan Logistik (2000:7).

Pada akhir tahun 2001, para perencana Bulog juga mempertimbangkan untuk memperkenalkan suatu pendekatan yang sangat berbeda dan jauh lebih kompleks terhadap *targeting* dari beras bersubsidi yang akan didistribusikan 12 bulan berikutnya. Atas desakan beberapa lembaga internasional yang menaruh perhatian terhadap ketahanan pangan, khususnya FAO dan Program Pangan Dunia, pemikiran yang serius diberikan untuk memperkenalkan suatu teknik yang dikenal sebagai metode VAM (*the Vulnerability Analysis and Mapping methodology* – Metodologi Pemetaan dan Analisa Vulnerabilitas).¹⁰ Dengan menggunakan sebuah pendekatan statistik multivariat dan memakai data dari berbagai sumber, termasuk data konsumsi dan pengeluaran rumah tangga, nutrisi dan tingkat kemiskinan, yang dikombinasikan dengan data tingkat produksi tanaman pangan, diyakini bahwa metodologi ini dapat digunakan untuk membuat serangkaian peta digital yang mencakup seluruh daerah dan diberi kode yang menunjukkan tingkat kerentanan lokal terhadap kerawanan pangan di wilayah tertentu. Wilayah-wilayah yang diidentifikasi sebagai berisiko lebih besar mengalami rawan pangan akan dipilih untuk menerima beras bersubsidi.

Apakah metodologi ini dari sisi praktis bisa diterapkan di Indonesia dan apakah metodologi ini akan mampu memperbaiki *targeting* dari program bantuan pangan, masih belum terbukti. Hal ini karena proposal Bulog untuk melaksanakan metode VAM di beberapa provinsi di Jawa pada awal tahun 2002 tidak mendapatkan dukungan dari pemerintah provinsi dan kabupaten. Akibatnya, prinsip-prinsip dasar dari Raskin seperti yang dijabarkan dalam juklak program tahun 2002 hanya sedikit berbeda dari versi program beras bersubsidi sebelumnya.¹¹ Sebagian elemen penting dari program yang direncanakan perlu disebut kembali di sini:

- Tujuan program Raskin adalah menyediakan 20 kg beras per bulan bagi keluarga miskin selama tahun 2002 dengan harga Rp1.000 per kg.¹²
- Bagaimana menyeleksi keluarga miskin tersebut? Menurut juklak program, setiap desa diberi tanggung jawab dan otonomi untuk memilih penerima manfaat yang sebenarnya. Para perencana Bulog yang merancang program ini hanya sekadar menentukan bahwa penetapan daftar keluarga miskin yang termasuk penerima manfaat harus dibuat dengan merujuk pada data BKKBN yang menggolongkan keluarga-keluarga tersebut sebagai KPS ALEK dan KS-1 ALEK.¹³
- Data tersebut akan menjadi subjek diskusi dan konsultasi lebih lanjut pada pertemuan-pertemuan di tingkat desa yang dihadiri oleh kepala desa atau lurah, tokoh masyarakat, kelompok PKK dan PLKB, pemimpin LSM setempat, dan unsur-unsur penting masyarakat lainnya. Hasilnya adalah sebuah daftar penerima manfaat.

¹⁰ Metode VAM dirumuskan dan dibahas dalam lokakarya Bulog di Jakarta pada November 2001. Lokakarya ini diadakan untuk meninjau masalah-masalah *targeting*. Lihat prosiding lokakarya, Badan Urusan Logistik (2001b).

¹¹ Badan Urusan Logistik (2001c).

¹² Perlu diingat bahwa tujuan program Raskin adalah memberikan 20 kg beras untuk setiap keluarga, sebuah revisi dari formulasi tahun sebelumnya ketika penerima manfaat seharusnya menerima minimal 10 dan maksimal 20 kg. Lihat Badan Urusan Logistik (2001c:2).

¹³ Badan Urusan Logistik (2001c:5).

- Juklak program juga menunjukkan pertimbangan penting lebih lanjut: para pembuat keputusan di tingkat desa diminta untuk bekerja dalam batas kuota yang telah ditentukan. Ini berarti bahwa setiap desa akan menerima alokasi beras yang telah ditentukan setiap bulan untuk membantu sejumlah keluarga tertentu dengan jatah 20 kg. Jadi, secara teori, jumlah keluarga yang terdaftar pihak desa sebagai penerima program Raskin seharusnya tidak melebihi kuota tersebut.
- Daftar penerima yang telah disetujui harus disahkan oleh kepala desa, dan diteruskan ke camat setempat.
- Daftar keluarga yang layak menerima program tersebut harus ditaruh di suatu tempat tertentu di desa yang memungkinkan seluruh anggota masyarakat mengetahuinya.
- Setiap keluarga dalam daftar tersebut akan menerima Kartu Raskin resmi yang berisi kupon untuk setiap bulan selama setahun. Kupon ini akan digunakan setiap bulan ketika alokasi beras diambil di titik distribusi.
- Juklak secara rinci juga memuat seluruh prosedur yang harus diikuti dalam pemberian dan pembagian beras di titik distribusi, proses pembayaran, maupun berbagai pengaturan untuk pengawasan dan evaluasi.

Di akhir tahun 2001 Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menyiapkan sejumlah dana untuk menyediakan 2.349.600 ton beras bersubsidi selama tahun 2002. Jumlah ini dimaksudkan untuk membantu 9,8 juta keluarga miskin setiap bulan melalui program beras bersubsidi. Selain dana Rp4,67 triliun yang dialokasikan untuk program Raskin, pemerintah juga telah mengalokasikan dana Rp500 milyar untuk bantuan pangan melalui Program Kompensasi Subsidi BBM (PKS-BBM).¹⁴ Dana untuk program khusus ini disisihkan dari tabungan yang dibentuk dari pengurangan subsidi BBM yang diumumkan pada tahun 2001. Komponen bantuan pangan ini dirancang untuk membantu 1.000.000 keluarga miskin yang terkena langsung dampak kenaikan harga BBM.

Meskipun Bulog meminta agar administrasi keuangan internal dan laporan internal program PKS-BBM dipisahkan dari Raskin, kedua program dilaksanakan melalui prosedur dan mekanisme penyaluran yang sama. Efeknya, di hampir semua lokasi, beras yang disediakan melalui program PKS-BMM hanya sekadar ditambahkan pada alokasi Raskin, sehingga dari perspektif penduduk desa, hanya ada satu program beras bersubsidi selama tahun 2002. Karena alasan tersebut dalam pembahasan selanjutnya kami hanya akan merujuk pada program Raskin.

Pada kenyataannya, angka 9,8 juta keluarga miskin segera direvisi sebelum program dimulai karena pemerintah memutuskan untuk menyisihkan alokasi beras khusus untuk membantu para pengungsi korban kerusuhan sosial dan politik di beberapa wilayah yang ditampung di tempat penampungan sementara. Hasilnya, kuota nasional untuk

¹⁴ Badan Urusan Logistik (2002). Selama pertengahan tahun 2001 alokasi serupa telah dibuat melalui sebuah program sementara yang dikenal sebagai Program Penanganan Dampak Pengurangan Subsidi Bahan Bakar. Lihat Badan Urusan Logistik (2001a). Program ini juga telah diintegrasikan ke dalam program OPK.

program beras bersubsidi tahun 2002 dikurangi menjadi 2.167.100 ton untuk membantu 9.029.584 keluarga (lihat Tabel 1).¹⁵ Sebagai perbandingan, realisasi penyaluran beras bersubsidi dari keempat periode pendanaan sebelumnya juga dimasukkan dalam tabel. Dengan pengecualian program OPK 1999/2000 – periode ketika program jaring pengaman sosial pemerintah berada pada puncak pelaksanaannya – tabel tersebut menunjukkan bahwa jumlah beras yang dibagikan melalui program OPK dan sekarang melalui program Raskin telah meningkat setiap tahun. Lebih jauh, alokasi program Raskin tahun 2002 menunjukkan peningkatan yang signifikan dibandingkan dengan program OPK sebelumnya.

Bagaimana pemerintah sampai pada keputusan alokasi tahun 2002? Menurut para petugas Bulog, kuota semula sebanyak 9,8 juta keluarga adalah hasil dari suatu proses konsultasi dengan lembaga pemerintah lainnya, khususnya Menteri Keuangan dan Bappenas. Pemerintah juga memperhitungkan data kemiskinan terbaru yang tersedia dari BPS dan daftar status sosial-ekonomi keluarga BKKBN. Menurut data BKKBN tahun 2000 yang dimiliki Bulog ketika program Raskin tahun 2002 disusun, alokasi semula ditujukan untuk membantu sekitar 20% dari total keluarga Indonesia, kemudian direvisi menjadi 19%. Alokasi tersebut belum mencakup seluruh keluarga yang termasuk kategori memiliki kesejahteraan terendah, KPS ALEK dan KS-1 ALEK, sekalipun keduanya merupakan dua kategori yang secara khusus dirujuk dalam juklak program Raskin. (Untuk data BKKBN tentang dua kategori ini, lihat dua kolom terakhir dalam Tabel 1).

Dalam program Raskin, pemerintah pusat bertanggung jawab menentukan kuota setiap provinsi.¹⁶ Menurut Bulog, alokasi untuk tiap provinsi dihitung secara proporsional sesuai dengan data BKKBN tentang KPS ALEK and KS-1 ALEK. Pemerintah provinsi mendapat informasi mengenai alokasi tahun 2002 pada bulan Nopember 2001. Berdasarkan alokasi ini, setiap pemerintah provinsi diminta untuk menentukan kuota bagi setiap kabupaten dan kota di wilayah kewenangannya, juga dengan memakai data BKKBN. Akhirnya, pada tingkat kabupaten dan kota, pemerintah setempat bertugas memutuskan kuota rinci untuk tiap titik distribusi di wilayahnya masing-masing.

¹⁵ Angka 9,8 juta keluarga muncul dalam juklak program Raskin. Lihat Badan Urusan Logistik (2001c:2). Bulog merencanakan untuk merevisi kembali kuota ini dalam beberapa bulan berikutnya ketika pembagian beras untuk para pengungsi akhirnya direalisasikan.

¹⁶ Badan Urusan Logistik (2001c:5).

Tabel 1: Program Beras Bersubsidi 1998/1999 – 2002: Penyaluran dan Kuota

Provinsi	1998/1999 OPK (ton)	1999/2000 OPK (ton)	2000 OPK (ton)	2001 OPK (& PPD-PSE) (ton)	2002 Raskin (& PKS-BBM)				
					Alokasi (ton)	Penyaluran (ton)	Jumlah keluarga sasaran	KPS ALEK	KS-1 ALEK
Aceh Darussalam	17.418	79.993	48.596	58.793	77.977	85.691	324.070	237.059	213.891
Sumatera Utara	8.552	46.121	26.092	31.933	40.310	32.224	167.958	184.886	394.293
Riau	9.354	35.315	20.086	24.472	33.856	26.573	141.069	76.632	157.460
Sumatera Barat	1.417	18.289	11.672	17.975	24.789	25.470	103.286	16.307	117.442
Jambi	7.758	22.399	10.526	14.774	20.426	21.434	85.109	118.203	11.067
Sumatera Selatan	26.644	65.865	21.209	42.119	57.886	63.886	241.192	248.842	307.910
Bangka & Belitung	–	–	–	–	6.441	7.641	26.838	–	–
Bengkulu	5.695	13.523	9.770	17.411	23.315	25.612	97.147	44.541	85.979
Lampung	65.590	122.501	64.969	72.324	114.139	125.585	475.579	429.916	297.011
DKI Jakarta	6.804	18.172	12.915	20.559	28.278	24.258	117.825	11.794	116.157
Jawa Barat	115.976	435.145	197.200	233.026	270.867	266.522	1.128.613	1.100.809	1.823.309
Banten	–	–	–	–	44.348	53.691	184.783	–	–
Jawa Tengah	367.383	706.206	357.946	325.658	498.007	498.006	2.075.031	1.934.757	710.172
Yogyakarta	16.082	41.350	21.144	31.829	43.385	43.385	180.770	128.052	143.764
Jawa Timur	299.006	579.827	277.314	250.305	428.763	424.619	1.786.511	1.799.518	933.541
Kalimantan Barat	4.364	30.772	18.856	25.184	30.431	30.364	126.797	9.990	188.822
Kalimantan Timur	1.521	14.453	7.766	12.956	17.599	21.590	73.331	35.677	93.016
Kalimantan Selatan	4.160	31.310	17.917	24.893	34.187	36.013	142.444	50.955	146.350
Kalimantan Tengah	3.934	12.492	10.075	13.575	19.969	22.079	83.206	43.897	88.056
Sulawesi Utara	8.673	42.449	16.509	24.087	18.224	20.206	75.933	73.296	69.471
Gorontalo	–	–	–	–	11.660	13.116	48.582	–	–
Sulawesi Tengah	3.764	21.070	16.376	28.521	30.604	34.559	127.516	128.116	90.648
Sulawesi Tenggara	4.921	18.969	23.699	19.323	19.902	22.438	82.925	87.537	114.390
Sulawesi Selatan	10.146	69.432	28.235	32.858	40.370	44.634	168.207	191.868	335.171
Bali	691	7.015	6.453	7.236	11.003	12.922	45.844	37.896	56.030
Nusatenggara Barat	25.549	68.836	39.170	42.442	65.784	72.731	274.099	312.236	244.175
Nusatenggara Timur	15.674	44.970	40.191	47.374	84.355	92.828	351.481	585.538	–
Maluku (Ambon)	3.745	8.907	18.429	31.630	21.609	28.928	90.038	135.605	69.578
Maluku Utara	–	–	–	–	10.020	7.702	41.750	–	–
Irian Jaya (Papua)	8.429	35.853	31.135	30.574	38.596	42.141	160.816	236.400	92.181
Timor Timur	7.124	6.947	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	1.050.374	2.598.180	1.353.248	1.481.829	2.167.100	2.226.847	9.029.584	8.260.327	6.899.884

Sumber: Bulog.

Notes:

- (a) Angka tahun 1998/1999, 1999 -2000, 2000, dan 2001 adalah realisasi penyaluran. Sumber data adalah catatan Bulog. Rentang waktu fase 1998/1999 dan 2000 dari program OPK hanya sembilan bulan; fase yang lain adalah penuh selama 12 bulan.
- (b) Angka program Raskin 2002 (termasuk PKS -BBM) adalah pengumuman alokasi Bulog sendiri (kuota tonase dan jumlah keluarga sasaran yang akan dicapai program) dan tonase beras aktual yang dibagikan sepanjang 12 bulan program. Data penyaluran beras diambil dari data resmi Bulog berdasarkan laporan bulanan yang diterima dari kantor Dolog di semua provinsi. Angka -angka KPS ALEK dan KS-1 ALEK di atas adalah yang dipakai Bulog untuk mengalokasikan kuota ke setiap provinsi pada tahun 2002, dan diperoleh dari data BKKBN tahun 2000.

Studi Saat Ini¹⁷

Sejumlah masalah telah diidentifikasi sepanjang pelaksanaan program beras bersubsidi fase OPK, khususnya kesulitan-kesulitan yang muncul sehubungan dengan *targeting* yang mengakibatkan manfaat program dalam proporsi yang cukup besar tidak mencapai kelompok termiskin dari masyarakat. Mengingat berbagai upaya yang telah dilakukan Bulog dalam memperbaiki pelaksanaan dan mekanisme penyaluran Raskin tahun 2002, diputuskan untuk melakukan penelitian cepat dalam lingkup terbatas untuk mengetahui sejauh mana, jika ada, program sekarang mampu mengatasi sebagian dari persoalan yang selalu muncul tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menilai efektivitas program Raskin dengan melakukan suatu survei yang dipusatkan di tingkat pedesaan di beberapa lokasi terpilih, dengan menggunakan semua data statistik yang tersedia. Seluruh aspek dari pelaksanaan program Raskin ditinjau, termasuk jangkauan dan efektivitas sosialisasi kepada masyarakat tentang tujuan program, prosedur penyaluran dan pembayaran, serta jangkauan dan reliabilitas dari pengawasan dan evaluasi independen terhadap program. Namun demikian, isu utama yang akan dilihat pada penelitian ini adalah:

- siapa yang sebenarnya menerima beras?
- berapa jumlah yang sebenarnya mereka terima setiap bulan? dan
- berapa harga beras yang sebenarnya dibayar penerima manfaat?

Sebelum kunjungan lapangan dimulai, kami sangat terbantu oleh diskusi-diskusi dengan staf Bulog di Jakarta. Kami juga mendapat data resmi Bulog tentang alokasi dan kuota yang telah ditetapkan untuk setiap provinsi selama tahun 2002, juga data komparatif realisasi penyaluran beras yang telah didistribusikan pada tahun sebelumnya melalui program OPK.

Kami memutuskan untuk memusatkan perhatian pada Provinsi Bengkulu yang terletak di pantai barat Sumatera. Menurut data BPS, Bengkulu adalah provinsi kedua tertinggi dari seluruh provinsi di Sumatera yang mempunyai jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.¹⁸ Selain itu, pada akhir Mei 2000 provinsi ini terkena gempa bumi yang kuat yang menghancurkan banyak rumah, kantor dan gedung-gedung pemerintah, serta merusak prasarana umum seperti jalan, jaringan komunikasi, tanggul, dan sistem irigasi di banyak wilayah. Gempa ini merupakan pukulan yang serius bagi sebuah provinsi yang kebanyakan masyarakatnya hidup di daerah pedesaan dan tergantung pada kegiatan pertanian. Memang, setelah krisis ekonomi Indonesia pada pertengahan 1997, sebagian petani komoditi perkebunan di Bengkulu mendapat manfaat dari kenaikan harga komoditi ekspor tertentu yang mendadak dan tak terduga. Akan tetapi, kondisi ini tidak berlangsung lama, dan pada saat ini kebanyakan petani Bengkulu yang tergantung pada hasil penjualan karet atau kopi sedang menghadapi harga komoditas yang sedang lesu (lihat Gambar 1).

¹⁷ Para penulis mengucapkan terima kasih atas bantuan Musriyadi Nabiu dari Fakultas Pertanian, Universitas Bengkulu, selama penelitian lapangan di Bengkulu, juga kepada Sri Kusumastuti Rahayu, rekan dari Lembaga Penelitian SMERU, selama beberapa kali kunjungan di Karawang.

¹⁸ Berdasarkan data SUSENAS 2000, para peneliti SMERU telah menghitung tingkat kemiskinan di tingkat provinsi pada tahun 2000: tingkat kemiskinan provinsi Lampung 26,6%, sementara tingkat kemiskinan Bengkulu 15,54%. Lihat Asep Suryahadi, Wenefrida Widyanti dan Sudarno Sumarto (2002).



Gambar 1. Keluarga miskin pemilik lahan marginal di Bengkulu: mereka memiliki lahan tetapi tetap miskin

Karena Bengkulu hanya memiliki tiga kabupaten dan satu kota, maka dalam waktu yang terbatas masih memungkinkan untuk meneliti cukup banyak wilayah di provinsi tersebut. Selama akhir Juli dan awal Agustus 2002 kami mengunjungi delapan desa dari beberapa kecamatan yang dipilih di dua kabupaten (lihat Tabel 2). Desa-desa yang dipilih mewakili jenis masyarakat dan permukiman yang bervariasi dilihat dari besarnya, aksesibilitas dan faktor demografi lainnya. Desa-desa tersebut terdiri dari desa berukuran besar dan menengah, dengan masyarakat petani perkebunan rakyat, dan dua permukiman yang luas bekas permukiman transmigrasi Jawa. Beberapa desa dipilih karena lokasi mereka relatif terisolasi dan sulit dicapai, sementara yang lainnya dipilih karena kedekatan dengan kota kecamatan atau jalan raya yang menghubungkan desa tersebut dengan wilayah urban dan *peri-urban* di Provinsi Bengkulu.

Di setiap desa dilakukan wawancara dengan aparat setempat yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program Raskin (yaitu kepala desa dan stafnya). Akan tetapi, dalam setiap kesempatan dilakukan wawancara informal dan tertutup dengan sebanyak mungkin anggota masyarakat setempat, khususnya dengan mereka yang telah membeli sejumlah jatah beras, dan dengan orang lain yang dengan berbagai alasan tidak mampu atau bersedia membeli jatah beras. Kami juga berbicara dengan para pengelola sejumlah *warung* desa maupun dengan relawan penyuluh KB, serta perorangan lainnya yang mengetahui masalah beras bersubsidi.

Meskipun survei pedesaan ini merupakan fokus utama dari penelitian kami, penelitian lapangan ini dilengkapi dengan wawancara dengan sekelompok aparat di tingkat propinsi, kabupaten dan kecamatan, khususnya karyawan Dolog dan aparat pemda yang secara langsung terlibat dalam pelaksanaan program Raskin.



Gambar 2. Keluarga nelayan lokal di Karawang:
siapa yang layak menerima Raskin?

Sebagai pembanding delapan desa yang diteliti di Bengkulu, kami secara berurutan mengunjungi dua desa lainnya di Kabupaten Karawang di Provinsi Jawa Barat yang terletak di daerah pedalaman sebelah barat Jakarta. Kedua desa ini memiliki penduduk yang jauh lebih banyak dibandingkan dengan desa-desa yang kami survei di Provinsi Bengkulu. Satu desa mengandalkan pendapatannya dari kegiatan perikanan dan pertanian, yang lainnya sepenuhnya bergantung pada usaha pertanian (lihat Gambar 2). Wawancara juga dilakukan dengan Subdolog setempat serta aparat kecamatan yang terlibat dalam program Raskin.

RASKIN: APA YANG SEBENARNYA TERJADI DI LAPANGAN?

Sosialisasi Program

Secara teoritis, kegiatan sosialisasi program diatur secara cukup rinci dalam juklak Raskin. Sosialisasi diprioritaskan untuk penerima manfaat di titik distribusi, sementara untuk instansi pemerintah dilaksanakan di tingkat pusat serta di setiap tingkat wilayah dan lingkup pemerintahan.¹⁹ Namun dalam pelaksanaannya ada kesan bahwa sosialisasi Raskin bukan merupakan hal yang penting karena Raskin hanya merupakan program lanjutan dari OPK. Sosialisasi tidak diprogram secara khusus tetapi didasarkan pada faktor kebutuhan. Di Bengkulu, sosialisasi Raskin di setiap kabupaten untuk masing-masing kecamatan dilakukan setelah ada permintaan dari pemda masing-masing. Karena itu pelaksanaan sosialisasi antar kabupaten dilakukan dalam waktu yang berbeda dan setelah program Raskin dimulai. Ada kabupaten yang menyelenggarakan sosialisasi pada bulan Februari/Maret 2002 tetapi ada pula yang baru melaksanakan pada bulan Juni/Juli 2002.²⁰ Padahal selayaknya sosialisasi suatu program diselenggarakan sebelum program tersebut diterapkan. Materi sosialisasi yang disampaikan oleh Dolog tidak terfokus pada pokok-pokok program tetapi disesuaikan dengan tujuan, misalnya pemberitahuan tentang penurunan jatah Raskin dibanding OPK, dan pemberitahuan permintaan Dolog untuk mengumpulkan daftar penerima manfaat yang sesungguhnya sesuai dengan realisasi.

Sosialisasi di tingkat kecamatan untuk para kepala desa biasanya tidak dilakukan secara khusus, melainkan dimasukkan dalam agenda pertemuan rutin mingguan kepala desa di kantor kecamatan. Berbeda dengan di tingkat kabupaten, di tingkat kecamatan materi Raskin disampaikan oleh camat atau stafnya. Karena tidak tersedia pegangan tentang materi apa yang harus disampaikan, sosialisasi dalam pertemuan mingguan ini cenderung berupa pemberitahuan tentang teknik pelaksanaan Raskin. Selain itu, forum ini sekaligus dimanfaatkan untuk memantau perkembangan pelaksanaan Raskin di setiap desa/ kelurahan dan permasalahannya.

Di tingkat kecamatan di Karawang, selain dilakukan sosialisasi program dalam pertemuan rutin mingguan, juga dilakukan sosialisasi khusus dari Subdolog di lima dari 23 kecamatan yang ada dalam kabupaten tersebut. Kelima kecamatan tersebut memperoleh perlakuan khusus karena berdasarkan pengalaman pelaksanaan OPK yang lalu kecamatan ini dinilai sebagai kecamatan yang rawan terjadi kasus Raskin yang menonjol.²¹

¹⁹ Badan Urusan Logistik (2001c:12–13).

²⁰ Di Kabupaten Bengkulu Utara, sosialisasi di tingkat kabupaten diselenggarakan pada bulan Februari 2001, sedangkan di Bengkulu Selatan pada bulan Juli 2002.

²¹ Wawancara dengan staf Subdolog Karawang.

Di tingkat desa, umumnya kepala desa/lurah tidak memberikan informasi secara langsung kepada masyarakat, melainkan melalui kepala dusun, ketua RT atau tokoh masyarakat. Informasi yang diberikan terbatas pada teknik pelaksanaan, seperti jatah per KK, harga beras per unit, cara pennebusan dan pembayaran.

Tujuan program dan target keluarga miskin serta keluarga rawan pangan kurang ditekankan di hampir semua sosialisasi Raskin di berbagai tingkatan pemerintahan. Hal ini dipengaruhi oleh pemikiran bahwa program ini sudah lama berjalan dan masyarakat sebenarnya sudah tahu bahwa beras tersebut sebenarnya untuk orang miskin. Adanya pemahaman seperti ini turut memicu tidak tepatnya sasaran penerima. Masyarakat menjadi kurang memahami konsep dasar dari Raskin itu sendiri. Mereka lebih menganggap Raskin sebagai bantuan pemerintah untuk orang yang “membutuhkan”, yang sering disalahpersepsikan sebagai orang yang memerlukan atau harus membeli beras. Karenanya, di banyak daerah, keluarga yang tidak termasuk dalam target atau relatif mampu tetap menuntut untuk memperoleh beras Raskin.

Akibat kurangnya penyebaran informasi, penggantian nama dari OPK menjadi Raskin yang sebelumnya diharapkan dapat mempertajam sasaran, menjadi tidak berarti. Raskin atau “beras untuk orang miskin” tetap lebih dikenal masyarakat sebagai pembagian “sembako” (sembilan bahan pokok) dari pemerintah. Pemerintah daerah, dalam hal ini kepala desa atau lurah, tidak mementingkan penyebaran nama Raskin karena bagi mereka yang penting adalah masyarakat mengetahui keberadaan program dan cara pelaksanaannya.

Penyebaran informasi yang relatif sampai kepada masyarakat adalah berupa penayangan iklan layanan sosial tentang Raskin di televisi. Namun perlu dimaklumi penyebaran informasi sejenis ini tidak dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Beberapa kendala yang muncul adalah, masyarakat miskin yang justru menjadi sasaran Raskin, terutama di Luar Jawa, banyak yang belum mampu memiliki pesawat televisi; apalagi jangkauan siaran televisi untuk daerah-daerah terpencil masih terbatas. Namun demikian, harus diakui bahwa sosialisasi program melalui televisi ini merupakan media yang cukup baik dibanding lainnya.

Penyebaran melalui poster pernah dilakukan pada tahun 2000 atau 2001, tetapi setelah itu tidak ada lagi. Penggunaan poster dinilai tidak efektif karena hanya ditempelkan di lokasi tertentu saja, misalnya di kantor desa/kelurahan, yang biasanya hanya didatangi oleh warga yang mempunyai keperluan, sehingga daya jangkau poster menjadi sangat rendah.

Seperti tertera dalam Juklak, penyebaran informasi pelaksanaan Raskin kepada masyarakat juga dilakukan melalui penempelan nama-nama keluarga yang akan menjadi penerima Raskin di lokasi strategis. Beberapa desa yang dikunjungi sempat melakukan petunjuk ini dengan menempelkan daftar penerima di kantor kepala desa. Upaya ini kemudian dihentikan karena daftar tersebut dirobek oleh masyarakat yang menuntut untuk menjadi penerima juga. Sedangkan beberapa desa lain memilih untuk tidak menempel daftar nama tersebut karena khawatir akan timbul tuntutan akibat tidak sesuainya jumlah penerima yang seharusnya dengan yang direalisasikan (biasanya karena pembengkakan target), dan penurunan tajam jumlah jatah beras per keluarga penerima.

Prosedur Distribusi

Pelaksanaan distribusi Raskin dimulai dari pengajuan alokasi dari kepala desa melalui kecamatan dan kabupaten, kepada Kepala Dolog atau Subdolog untuk memperoleh DO (*Delivery Order*). Atas dasar DO tersebut, Satgas Raskin²² akan mendistribusikan beras dari gudang ke titik distribusi.²³ Di masing-masing titik distribusi ini terdapat pelaksana distribusi, yaitu unsur penda tingkat kecamatan atau desa/kelurahan yang akan menyerahkan beras kepada penerima manfaat.

Jumlah titik distribusi Raskin cukup besar dan tersebar di seluruh penjuru Indonesia. Di tingkat nasional, titik distribusi mencapai 44.680. Di Provinsi Bengkulu terdapat 1.192 titik distribusi, 421 diantaranya terdapat di Kabupaten Bengkulu Utara dan 404 di Kabupaten Bengkulu Selatan. Sedangkan di Jawa Barat terdapat 6.253 titik distribusi, dan 307 diantaranya terdapat di Kabupaten Karawang.

Distribusi Raskin akan dilakukan setelah desa atau kecamatan melunasi pembayaran distribusi bulan sebelumnya. Umumnya distribusi dilaksanakan setiap bulan, kecuali apabila ada kasus tertentu seperti adanya tunggakan pembayaran, atau atas permintaan pemerintah daerah setempat (biasanya tingkat kecamatan). Di Bengkulu, terdapat kecamatan yang meminta distribusi Raskin dua bulan sekali, karena berkurangnya plafon Raskin hampir 45% dibanding plafon OPK 2001. Dengan distribusi dua bulan sekali, jumlah beras yang diperoleh dalam setiap distribusi relatif sama dengan tahun sebelumnya sehingga penerima manfaat OPK bisa tetap menjadi penerima manfaat Raskin.

Apabila frekuensi distribusi Raskin dibandingkan dengan OPK, maka hampir semua responden penerima manfaat baik di Bengkulu maupun di Karawang menyatakan bahwa sejak Raskin frekuensi distribusi menjadi teratur. Hal ini juga diakui oleh sejumlah staf desa. Ketika masih OPK, khususnya di Bengkulu, distribusi sering tidak teratur. Bahkan terdapat desa yang tidak memperoleh OPK selama 4 bulan hingga lebih dari satu tahun.²⁴

²² Satgas Raskin adalah unit kerja di bawah Dolog/Subdolog yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras dari gudang Bulog ke titik distribusi atau tempat lain yang disepakati bersama oleh Dolog/Subdolog dengan Penda.

²³ Titik distribusi adalah tempat Satgas Raskin menyerahkan beras Raskin kepada pelaksana distribusi, sekaligus tempat pelaksana distribusi menyerahkan beras kepada penerima manfaat, baik secara langsung maupun melalui pelaksana distribusi di bawahnya (ketua RT/RW atau kepala dusun).

²⁴ Meskipun rencana alokasi OPK 2001 untuk Provinsi Bengkulu sedikit meningkat dan 17,411 ton beras telah didistribusikan selama tahun tersebut (lihat Tabel 1), pengamatan yang saksama terhadap catatan penyaluran beras baik di tingkat nasional maupun provinsi menunjukkan bahwa jangkauan aktual dari program tidak baik. Pembagian total bulanan naik-turun sepanjang tahun. Penyaluran beras tidak teratur dan tidak merata di banyak desa, bahkan ada kecamatan yang tidak berpartisipasi dalam program ini dalam jangka waktu lama.

Sebagian desa mengaitkan tidak lancarnya distribusi tersebut dengan adanya tunggakan, dan sebagian lain tidak mengetahui penyebabnya karena tidak ada informasi dari kepala desa terdahulu.²⁵ Menurut Dolog/Subdolog dan Pemda di tingkat kabupaten, tidak ada distribusi tersebut antara lain disebabkan oleh adanya tunggakan atau penyelewengan beras, dan karena permintaan dari camatnya sendiri yang menolak pelaksanaan OPK di daerahnya. Camat mengajukan hal tersebut karena menilai OPK akan merepotkan, beras yang diterima tidak sebanding dengan tenaga yang harus dikeluarkan, dan kemungkinan adanya resiko yang harus ditanggung, seperti kemungkinan penyelewengan dalam pelaksanaan dan tunggakan pembayaran di tingkat desa.

Waktu distribusi bulanan dari Satgas Raskin ke titik distribusi tidak tetap. Pada dasarnya, penetapan tanggal distribusi lebih banyak ditentukan oleh Dolog/Subdolog. Sekalipun demikian, peran pemda tingkat kecamatan pun cukup berpengaruh, meskipun tidak secara tepat paling tidak mendekati. Biasanya, sekitar seminggu setelah pengajuan dari kecamatan, beras akan didistribusikan ke titik distribusi. Tentu saja dengan catatan bahwa daerah tersebut telah melunasi distribusi bulan sebelumnya.

Letak titik distribusi lebih tergantung pada permintaan pemda tingkat kecamatan setempat. Antara lain dengan mempertimbangkan aksesibilitas mobil truk Dolog/Subdolog yang mengangkut beras dan lokasi terdekat dengan penerima manfaat. Umumnya, titik distribusi terletak di kantor desa/kelurahan yang bersangkutan. Akan tetapi, bagi desa yang sulit dijangkau, titik distribusinya adalah kantor desa terdekat atau kantor kecamatan (lihat Gambar 3).

Titik distribusi di kantor desa merupakan pilihan semua kepala desa beserta stafnya, karena akan mengurangi biaya pengangkutan sebelum beras dibagikan kepada penerima manfaat. Menurut aturan, biaya operasional Raskin yang disediakan pemerintah hanya sampai dengan dan di titik distribusi. Biaya setelah itu harus ditanggung oleh pemda setempat atau masyarakat. Karena itu, apabila titik distribusi terletak di desa lain atau di kantor kecamatan maka pemda atau masyarakat harus menanggung ongkos angkut beras dari titik distribusi ke desa yang bersangkutan.

Sebuah desa di Bengkulu Utara, terpaksa harus mengambil beras Raskin di desa terdekat yang berjarak sekitar 3 km karena kondisi jalan desa yang rusak parah sehingga tidak mungkin dilalui truk. Setiap distribusi, beras diangkut oleh beberapa orang penduduk desa setempat dengan upah Rp150 per kg. Selain itu, karena jalan rusak parah sementara beras diangkut dengan gerobak sederhana, penyusutan menjadi cukup tinggi. Agar dapat menutup biaya angkut, penyusutan, upah tenaga pembagi dan bunga pinjaman dari pembayaran di muka, kepala desa dengan kesepakatan masyarakatnya meningkatkan harga

²⁵ Penjelasan yang pasti di tingkat desa terkadang sulit diperoleh karena kejadiannya terjadi pada waktu yang relatif lama – bisa lebih dari satu tahun yang lalu, dan sudah terjadi pergantian kepala desa. Padahal di tingkat desa di Bengkulu, OPK biasanya hanya ditangani oleh kepala desa saja. Selain itu, pada kunjungan lapangan yang singkat ini, Tim SMERU sulit untuk memperoleh konfirmasi langsung dari mantan kepala desa.

jual menjadi Rp2.500 per cupak²⁶ atau Rp1.563 per kg. Apabila ada kelebihan pemasukan maka akan dimasukkan ke lembaga simpan pinjam tingkat desa milik mereka.²⁷



Gambar 3. Truk Bulog tidak bisa menjangkau desa-desa terpencil

Namun demikian, di Bengkulu Selatan terdapat titik distribusi yang terletak di kantor kecamatan meskipun sebagian besar desanya mudah dijangkau kendaraan truk. Ini adalah permintaan pihak kecamatan karena alasan keamanan beras dan kelancaran pembayaran. Seringkali beras baru datang di titik distribusi pada malam hari karena transportasi disediakan dari Kota Bengkulu, sehingga beras harus diambil dari gudang Dolog di Bengkulu Selatan, sedangkan titik distribusi berada diantara keduanya.²⁸ Ketika beras datang, yang biasanya tanpa jadwal yang pasti, seringkali kepala desa tidak berada di tempat sehingga tidak ada yang menerima dan bertanggung jawab atas keamanan beras. Selain itu, apabila titik distribusi di desa,

²⁶ *Cupak* adalah ukuran volume beras yang umum digunakan di banyak wilayah di Indonesia. Satu cupak setara dengan sekitar 1,6 kg.

²⁷ Wawancara dengan kepala desa dan beberapa penduduk setempat.

²⁸ Di Bengkulu, transportasi Raskin dikontrakkan pada satu perusahaan di Kota Bengkulu. Hal ini dimaksudkan supaya terjadi substitusi internal dari biaya angkut antar jarak tempuh, karena tarif angkutan ditentukan Rp75 per kg beras untuk semua jarak. Selain itu juga karena di tingkat kabupaten belum tersedia truk dalam jumlah memadai.

pihak kecamatan (camat) tidak siap menjamin lancarnya pembayaran meskipun menurut aturan camat bertanggung jawab terhadap pembayaran.

Terlihat ada indikasi bahwa distribusi di tingkat kecamatan memungkinkan pihak kecamatan membuat kebijakan lokal yang menguntungkan kecamatan secara sepihak. Di Bengkulu Selatan, sebuah kecamatan yang terlibat langsung dalam distribusi, merasa berhak untuk mendapatkan “uang terima kasih” dari desa. Selanjutnya desa akan membebankan biaya ini kepada penerima manfaat. “Uang terima kasih” tersebut merupakan pembayaran untuk penyediaan tempat (penyimpanan atau keamanan) yang jumlahnya sekitar Rp25.000 per desa dan biaya administrasi (pengawasan, pembagian beras untuk desa, dll) sebesar Rp25 per kg.²⁹ Dengan uang tersebut seluruh staf kecamatan bahkan lembaga lain yang terlibat sebagai pelaksana Raskin di tingkat kecamatan dapat memperoleh imbalan rutin bulanan.

Peran kecamatan pada pelaksanaan Raskin terlihat cukup menonjol. Sebuah kecamatan di Bengkulu Selatan menentukan titik distribusi di kantor kecamatan dan menentukan jatah beras per desa yang berbeda pada distribusi yang berbeda. Penentuan jatah beras per desa tersebut dipengaruhi oleh kondisi desa, misalnya sedang panen atau tidak, dan ada tidaknya tuntutan dari masyarakat. Alasan dan cara penentuan jatah tersebut tidak diinformasikan secara terbuka kepada kepala desa atau lurah. Mereka hanya mengetahui bahwa apabila mereka terlambat mengambil beras maka jatah mereka akan berkurang karena hanya memperoleh sisa. Keadaan ini tentu saja cukup menyulitkan kepala desa atau lurah dalam menentukan jatah beras masing-masing penerima manfaat. Sebaliknya, penerima manfaat pun akan kesulitan dalam menentukan jumlah uang yang harus disediakan karena jatah yang diperoleh berbeda dengan jatah distribusi lainnya. Sistem pembagian tersebut juga memungkinkan pihak kecamatan melakukan penyimpangan selama tidak ada jaminan komunikasi dan transparansi yang baik.

Setelah tiba di desa, selanjutnya beras disalurkan oleh pelaksana distribusi kepada penerima manfaat (lihat Gambar 4 dan 5). Di Bengkulu, umumnya beras disalurkan secara langsung dari tingkat desa kepada masyarakat. Hanya sedikit desa yang membagikan melalui kepala dusun, ketua RT atau pos KB (kader Keluarga Berencana di tingkat RT). Hal yang sebaliknya terjadi di Karawang. Beras umumnya disalurkan melalui kepala dusun atau ketua RT/RW terlebih dahulu, baru kemudian dibagikan kepada penerima manfaat di lokasi masing-masing. Perbedaan tahap penyaluran ini disebabkan oleh ketersediaan aparat di bawah tingkat desa, ketersebaran pemukiman penerima manfaat, dan jumlah jatah beras yang diperoleh. Di Bengkulu, jatah Raskin di desa yang dikunjungi hanya 0,4 ton – 4 ton per desa, sedangkan di Karawang satu desa bisa memperoleh 42,9 ton.

²⁹ Wawancara dengan beberapa informan lokal.



Gambar 4. Kupon Raskin diperiksa oleh aparat desa yang sekaligus menerima pembayaran



Gambar 5. Seorang penduduk desa di Karawang menerima jatah Raskin bulanan

Proses distribusi ini melibatkan berbagai pihak, disamping staf Dolog/Subdolog. Peranan kecamatan dalam proses distribusi beras lebih pada fungsi pengawasan. Sebagian besar kecamatan hanya melakukan pengawasan di belakang meja berdasarkan laporan yang masuk dari kepala desa atau Dolog/Subdolog, tetapi ada juga kecamatan yang aktif

memberikan pengawasan di titik distribusi pada saat Dolog/Subdolog melakukan distribusi. Umumnya kecamatan hanya menugaskan salah seorang stafnya dalam pelaksanaan Raskin. Dalam jumlah terbatas terdapat kecamatan yang membentuk tim Raskin tingkat kecamatan yang beranggotakan lintas instansi.

Di titik distribusi desa, kepala desa beserta stafnya memegang peranan utama, terutama di desa yang sekaligus menjadi titik bagi kepada penerima manfaat. Tidak demikian halnya di desa yang hanya menjadi tempat singgah beras karena terdapat kepala dusun, ketua RT/RW atau pos KB yang membawa beras dari kantor/rumah kepala desa ke dusun atau RT/RW masing-masing untuk kemudian dibagikan kepada penerima manfaat. Dalam kasus ini kepala desa beserta staf lebih berperan sebagai pengawas. Pelibatan lembaga di bawah desa ini selain mengurangi beban pekerjaan juga mengurangi beban tanggung jawab desa, khususnya dalam melayani pertanyaan masyarakat seputar pelaksanaan Raskin.

Prosedur Pembayaran

Sejak pelaksanaan program OPK, pembayaran beras dari penerima manfaat dilakukan secara *cash and carry* atau tunai dari penerima manfaat kepada pelaksana distribusi, dan dari pelaksana distribusi kepada Satgas Raskin. Dalam pelaksanaannya aturan seperti ini sulit dilakukan sehingga pelaksana distribusi diberi kemudahan dengan diberi tenggang waktu pembayaran. Namun ternyata kemudahan tersebut disalahgunakan, sehingga menimbulkan tunggakan pembayaran yang selanjutnya menyebabkan tersendatnya distribusi beras. Dengan latar belakang pengalaman tersebut, meskipun dalam juklak tetap terdapat kemudahan, pada awal pelaksanaan Raskin sistem pembayaran *cash and carry* diterapkan secara utuh. Jadi ketika Satgas Raskin menyerahkan beras di titik distribusi maka pelaksana distribusi harus sudah mempersiapkan uang pembayarannya.

Aturan pembayaran ini ternyata menyulitkan Satgas Raskin. Mereka harus menanggung resiko yang cukup besar karena harus membawa uang tunai hasil pembayaran di titik distribusi. Karena itu, Dolog meminta titik distribusi melakukan pembayaran terlebih dahulu sebelum dilakukan pendistribusian beras. Pembayaran bisa dilakukan melalui transfer ke rekening atau langsung di kas Dolog/Subdolog. *Cash and carry* atau dikenal juga dengan pembayaran dimuka, juga diartikan sebagai berikut: kepala desa atau lurah melakukan pembayaran kepada petugas Raskin dari kecamatan pada saat menerima beras, kemudian petugas kecamatan akan menyetornya ke Dolog/Subdolog pada hari berikutnya.

Aturan pembayaran demikian mengharuskan pelaksana distribusi menyediakan sejumlah dana sesuai dengan nilai beras Raskin yang menjadi jatah desa/kelurahannya sebelum beras tersebut datang (didistribusikan oleh Dolog/Subdolog). Sumber uang yang digunakan pelaksana distribusi (kepala desa atau lurah) bervariasi, dan masing-masing mempunyai kendala tersendiri, antara lain:

- Pembayaran di muka oleh penerima manfaat:
Menggalang dana dari penerima manfaat sebelum mereka memperoleh beras yang menjadi jatahnya bukan hal yang mudah, terutama di daerah semi perkotaan dan perkotaan. Umumnya pelaksana distribusi mengalami kesulitan

untuk menimbulkan kemauan, kesadaran dan kepercayaan para penerima manfaat. Walaupun penerima manfaat bersedia membayar di muka, para pelaksana distribusi dan penerima manfaat harus bekerja keras untuk menggalang dana yang tentu saja cukup merepotkan. Disamping itu, penerima manfaat yang benar-benar miskin dan mempunyai pola penghasilan dan pengeluaran harian akan sulit menyediakan uang tunai terlebih dahulu sementara dia tidak memperoleh apapun untuk sementara waktu. Pelaksana distribusi pun masih mempunyai kekhawatiran bahwa jadwal dan jatah beras yang diperoleh desa/kelurahannya tidak sesuai pengajuan sehingga akan menimbulkan tuntutan masyarakat. Hal ini dapat dimengerti karena seperti disebutkan di atas waktu distribusi tidak selalu tepat setiap bulannya. Seperti kasus di suatu kecamatan di Bengkulu Selatan, jatah beras masing-masing desa dapat berubah pada setiap distribusi. Di lapangan ditemukan satu kasus yang menarik berkaitan dengan pembayaran di muka ini, yakni:

*Pada awal pelaksanaan Raskin, keluarga penerima manfaat di salah satu desa di Kabupaten Bengkulu Selatan telah membayar di muka beras Raskin sesuai dengan jatah OPK tahun 2001. Setelah satu minggu berlalu dan beras belum datang juga, masyarakat terpicu untuk menuntut kepala desa dan menyangka kepala desa telah melakukan penyelewengan. Kepala desa beserta stafnya terpaksa mengungsi ke kabupaten, dan akhirnya kasus ini bisa diselesaikan setelah ada campur tangan pihak kabupaten dan Dolog. Desa tersebut yang sebenarnya mempunyai jatah Raskin jauh lebih kecil dibanding OPK, untuk bulan tersebut terpaksa diberi jatah sesuai pengajuan. Dampaknya, jatah desa atau kecamatan lain menjadi berkurang.*³⁰

- Pinjam dana dari pihak ketiga:

Sumber dana ini merupakan alternatif yang banyak dipilih, khususnya di Karawang. Biasanya yang menjadi sumber dana adalah masyarakat setempat yang kondisi ekonominya lebih baik dibanding rata-rata. Pada awal pelaksanaan Raskin banyak desa mampu mendapatkan dana dari pihak ketiga, namun untuk memperoleh dana tersebut pelaksana distribusi menghadapi beberapa kesulitan. Biasanya, dana pihak ketiga dikenakan bunga pinjaman sekitar 3% untuk setiap penyaluran, yaitu sejak dana diserahkan ke Dolog/Subdolog hingga beras disalurkan dan dibayarkan oleh penerima manfaat (memakan waktu sekitar satu minggu). Bahkan, kadang-kadang ada juga yang meminta bunga 5%. Disamping itu, karena orang yang sama tidak selalu bersedia meminjamkan dananya pada setiap distribusi, maka pelaksana distribusi harus mencari alternatif penyandang dana lain, mengajukan pinjaman, serta melakukan negosiasi secara berulang. Ini cukup menyita waktu dan tenaga pelaksana distribusi. Hal lain yang cukup menyulitkan adalah, jadwal distribusi sering mundur sehingga pelaksana distribusi sulit menetapkan batas waktu yang pasti kepada penyandang dana.

Di Bengkulu, pinjaman dari pihak ketiga jarang digunakan karena jarang ada masyarakat desa yang mempunyai dana berlebih dalam jumlah relatif besar. Sumber dana dari pihak ketiga ini hanya ditemui di satu desa di Bengkulu

³⁰ Kejadian ini dijelaskan dalam wawancara dengan Sekwilda Kabupaten dan Kepala Gudang Dolog di Bengkulu Selatan.

Utara. Penyandang dana adalah lembaga desa yang bernama UED-SP (Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam).³¹ Lembaga ini menerapkan bunga pinjaman yang cukup besar, yaitu 10% per penyaluran. Namun karena lembaga ini milik masyarakat desa, semua pihak tidak keberatan dengan besarnya suku bunga tersebut.

- Dana pribadi pelaksana distribusi (kepala desa atau lurah):
Dalam jumlah sangat terbatas, terdapat pelaksana distribusi (kepala desa atau lurah) yang menggunakan dana pribadi untuk membayar Raskin yang menjadi jatah desa/kelurahannya, baik sebagian maupun sepenuhnya. Namun untuk melakukan hal ini tentu saja kepala desa harus merupakan orang yang cukup kaya. Biasanya mereka bersedia menggunakan dana pribadinya untuk kasus atau tujuan tertentu. Misalnya, masih adanya jatah beras yang belum terbayar oleh penerima manfaat padahal waktu pembayaran di muka telah jatuh tempo. Pada kasus ini, pelaksana distribusi bertindak sebagai penerima manfaat, bahkan dapat memperoleh jatah yang berlebih.

Meskipun terdapat kendala, beberapa pelaksana program Raskin mengakui bahwa sistem pembayaran di muka mempunyai kelebihan, antara lain dapat menghindari tunggakan Raskin sehingga distribusi bisa berjalan lancar. Beberapa kecamatan di Bengkulu Utara memilih pembayaran di muka setelah mempunyai pengalaman sulitnya menagih tunggakan dari desa/kelurahan. Sistem pembayaran secara konsinyasi³² yang diterapkan di daerah ini pada awal pelaksanaan Raskin telah menyebabkan terjadinya tunggakan pembayaran di beberapa desa. Setiap bulan kecamatan harus melayangkan surat penagihan tunggakan, tetapi hasilnya kurang memuaskan.³³ Dengan ketentuan pembayaran di muka, titik distribusi akan selalu terpacu untuk membayar karena mereka akan menerima beras hanya setelah menyelesaikan pembayaran. Dalam kondisi tertentu, pembayaran di muka juga dapat menghindari kemungkinan kasus penyelewengan.³⁴ Kesulitan menagih tunggakan juga diakui oleh beberapa informan di Bengkulu Selatan. Bahkan dikenal peribahasa daerah setempat yang berbunyi "*lambek bayar utang habis, siapa nagih indak selamat*", artinya "lambat membayar hutang lunas, siapa menagih tidak selamat".

³¹ UED-SP merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah untuk membangun daerah pedesaan yang diwujudkan dalam kegiatan simpan-pinjam. UED-SP dibentuk berdasarkan hasil musyawarah lembaga masyarakat di tingkat desa dan dikelola oleh masyarakat desa. Modal UED-SP diperoleh dari pemerintah melalui Inpres Bantuan Pembangunan Desa (Bangdes) dan dari masyarakat yang dikumpulkan dari simpanan dan bunga pinjaman.

³² Konsinyasi adalah pembayaran dilakukan belakangan setelah beras disalurkan dan dibayar oleh penerima program.

³³ Tim SMERU sempat diperlihatkan arsip surat-surat Raskin di salah satu kecamatan di Bengkulu Utara, antara lain berupa surat ancaman yang cukup keras dari camat terhadap kepala desa yang belum melunasi pembayaran.

³⁴ Dari hasil wawancara dengan beberapa pegawai Pemda Kabupaten Bengkulu Selatan, beberapa camat dan kepala gudang Dolog terungkap kasus menarik. Di salah satu desa di Bengkulu Selatan, kepala desa menggunakan dana Raskin yang terkumpul dari pembayaran di muka masyarakatnya untuk kepentingan pribadi. Beberapa hari kemudian, kasus ini segera diketahui karena beras yang ditunggu masyarakat tidak kunjung tiba. Akhirnya kepala desa tersebut segera mengganti dana Raskin yang digunakan setelah memperoleh ancaman dari masyarakat.

Namun demikian, karena kendala untuk menghimpun dana lebih banyak, beberapa desa/kelurahan yang sebelumnya membayar di muka mengajukan pembayaran secara konsinyasi. Dolog bisa mengabdikan permintaan tersebut sepanjang ada jaminan dari pihak kecamatan bahwa beras akan dibayar dalam jangka waktu yang sudah ditentukan. Apabila ada tunggakan maka tunggakan tersebut akan menjadi tanggungan kecamatan. Seorang camat yang diwawancarai menjelaskan metode yang diterapkannya dalam menghadapi masalah pembayaran ini:

Pada awal pelaksanaan Raskin sebuah kecamatan di Bengkulu Selatan melakukan pembayaran Raskin secara tunai sebelum dilakukan distribusi. Sumber dana yang digunakan bervariasi, yaitu dari pembayaran di muka penerima manfaat atau pinjaman dari kepala desa yang cukup kaya. Setelah tiga bulan berjalan, karena berbagai pertimbangan, desa melalui kecamatan meminta pembayaran dilakukan secara konsinyasi. Dolog menyetujui tetapi dengan meminta surat pernyataan bermaterai dari camat yang menyatakan bahwa camat bertanggung jawab penuh terhadap pembayaran Raskin, dan apabila tidak terbayar menjadi hutang pribadi. Menghadapi persyaratan tersebut camat tidak kehilangan akal, dia berusaha menyebarkan resiko dan tanggung jawab kepada semua kepala desa yang menerima Raskin dengan meminta kepala desa membuat surat pernyataan serupa, disaksikan oleh Polsek setempat.³⁵

Meskipun Dolog/Subdolog di lokasi penelitian cenderung memilih sistem *cash and carry*, tetapi dalam pelaksanaannya sistem pembayaran Raskin saat ini bervariasi antar daerah, bahkan antar titik distribusi, yaitu *cash and carry* atau konsinyasi. Umumnya di Bengkulu Utara pembayaran dilakukan secara *cash and carry*, di Bengkulu Selatan secara konsinyasi dengan tenggang waktu sekitar 4 – 7 hari setelah distribusi. Sementara itu di Karawang bervariasi antar keduanya sesuai dengan kesepakatan kantor desa dan kecamatan dengan Subdolog. Untuk konsinyasi, desa dan kecamatan diberi waktu sekitar lima hari sejak distribusi – paling lama dua hari setelah distribusi desa/kelurahan menyettor ke kecamatan dan dua hari kemudian kecamatan menyettor ke Subdolog.

Pelaksana distribusi di desa/kelurahan yang melakukan pembayaran di muka dengan dana dari penerima manfaat, harus melakukan beberapa aktivitas sebelum distribusi beras. Pada tahap awal, desa atau kelurahan memberitahu penerima manfaat bahwa pembayaran Raskin harus dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Di satu desa yang dikunjungi Tim SMERU ditetapkan selama lima hari. Pemberitahuan dilakukan oleh kepala desa/lurah, kepala dusun atau ketua RT, baik melalui pengumuman maupun pemberitahuan langsung secara individu. Biasanya, dua hari sebelum penutupan waktu pembayaran dilakukan pengumuman secara terbuka. Di Bengkulu cara ini dikenal dengan istilah *canang*.³⁶ Pemberitahuan yang terakhir ini biasanya merupakan pemberitahuan yang cukup efektif yang dapat menjangkau masyarakat luas. Sedangkan pemberitahuan pertama sering hanya disampaikan kepada sekelompok orang saja. Setelah melakukan pemberitahuan, tahap berikutnya yang dilakukan kepala desa adalah menerima pembayaran dari para penerima manfaat selama jangka waktu yang sudah ditentukan.

³⁵ Wawancara dengan mantan camat setempat yang baru saja pindah ke kecamatan lain.

³⁶ *Canang* adalah pemberian pengumuman kepada masyarakat dengan berteriak-teriak di jalan desa sambil membunyikan kentongan berupa dua belahan tempurung kelapa. Cara ini lajim dilakukan di daerah pedesaan Bengkulu.

Karena perbedaan sistem pembayaran dari petugas distribusi ke Dolog/Subdolog, pembayaran dari masyarakat penerima manfaat kepada petugas distribusi juga bervariasi. Di desa/kelurahan yang membayar secara *cash and carry* dengan dana dari penerima manfaat, penerima manfaat harus membayar di muka sebelum mereka menerima jatah berasnya. Sedangkan di desa yang membayar secara konsinyasi atau secara *cash and carry* tetapi dengan dana dari pihak ketiga, penerima manfaat membayar Raskin secara tunai pada saat mereka menerima beras. Baik membayar di muka maupun secara tunai, penerima manfaat tetap dikenakan batas waktu, yaitu sekitar 3 – 5 hari. Dalam pelaksanaannya batas waktu ini sering menjadi lebih singkat.

Adanya pembatasan waktu pembayaran dan ketentuan membayar secara tunai atau di muka yang dibarengi dengan ketidakpastian waktu distribusi telah menimbulkan kesulitan tersendiri bagi penerima manfaat, khususnya bagi kelompok paling miskin. Banyak keluarga yang sangat miskin yang tidak mampu menyediakan uang tunai senilai jatah berasnya pada waktu yang ditentukan. Karena itu, dalam beberapa kali distribusi, sebuah keluarga miskin bisa beberapa kali tidak menebus jatah berasnya (lihat Gambar 6).

Jika dikaitkan dengan siklus pekerjaan, faktor ketidakpastian waktu juga menyebabkan penerima manfaat tidak dapat menebus jatah berasnya. Hal ini terjadi di Bengkulu. Adalah hal lumrah bagi petani pekebun di Bengkulu untuk menginap di lokasi kebunnya selama beberapa hari. Seperti petani karet, biasanya lima hari dalam seminggu mereka menginap di kebunnya untuk menyadap. Setelah getah karet terkumpul, baru mereka kembali ke rumahnya selama dua hari, sekaligus untuk penjualan hasil sadapannya. Apabila periode penebusan berlangsung selama petani berada di kebun maka otomatis mereka tidak mempunyai kesempatan untuk menebus beras Raskin.



Gambar 6. Istri buruh tani di daerah transmigrasi di Bengkulu: apakah ia punya cukup uang untuk membeli jatah beras bulan ini?

Penetapan periode pembayaran atau penebusan dapat juga dijadikan alat bagi pelaksana distribusi untuk melakukan penyimpangan dalam bentuk pengurangan jumlah penerima manfaat. Hal ini terjadi karena pelaksana distribusi, khususnya di Bengkulu, dapat menetapkan lamanya periode pembayaran secara sepihak, misalnya hanya 1–2 hari setelah distribusi. Pada sistem pembayaran di muka, pengurangan periode pembayaran dapat dilakukan dengan hanya memberikan informasi pembayaran secara terbatas, atau 1–2 hari sebelum batas waktu terakhir. Apabila batas waktu pembayaran atau penebusan beras sudah berakhir tetapi jatah beras masih tersisa, maka pelaksana distribusi dapat bertindak sebagai pembeli atau menawarkan sisa jatah beras Raskin kepada orang lain yang bersedia membeli asalkan pembeli tersebut adalah penduduk desa/kelurahan setempat. Mereka ini biasanya pemilik warung di desa setempat yang bersedia membeli dengan harga yang lebih tinggi dari harga Raskin yang sudah ditentukan.

Dana Raskin yang terkumpul di desa/kelurahan selanjutnya disetorkan ke Dolog/Subdolog, baik secara langsung maupun melalui kantor kecamatan. Di Bengkulu, penyetoran ke Dolog/Subdolog dilakukan melalui transfer bank, sedangkan di Karawang disetor secara tunai ke kas Dolog/Subdolog. Transfer bank dilakukan di ibukota kabupaten, karena BRI yang merupakan bank yang tersedia di tingkat kecamatan tidak dapat menerima transfer.

Tahap penyetoran ke Dolog/Subdolog ini merupakan kegiatan yang cukup berisiko karena pelaksana distribusi harus membawa uang tunai dalam jumlah cukup besar ke kota kecamatan atau kabupaten. Risiko yang lebih besar dihadapi oleh pelaksana Raskin tingkat kecamatan (bagi daerah yang penyetorannya dilakukan melalui kantor kecamatan), karena jumlah uang lebih besar. Karena itu, kecamatan sering melakukan pembayaran tidak sekaligus untuk semua desa. Apabila ada pembayaran dari desa, biasanya kecamatan akan segera menyetor uang (hari itu juga) tanpa menunggu pembayaran dari semua desa. Di dua kecamatan Kabupaten Karawang yang dikunjungi SMERU, pembayaran dilakukan melalui kecamatan atau langsung oleh desa masing-masing dengan membawa surat rekomendasi dari kecamatan.

Sumber dan Kualitas Beras

Ketika program beras bersubsidi baru diterapkan dengan nama OPK, muncul pertanyaan dari berbagai pihak tentang maraknya penggunaan beras impor untuk pelaksanaan program. Pada saat Raskin ini beras impor masih digunakan, tapi tidak dominan. Baik di Bengkulu maupun di Karawang beras yang banyak digunakan adalah beras produksi lokal. Beras impor didistribusikan dalam kemasan 50 kg, sedangkan beras lokal sudah disesuaikan dengan jatah Raskin, yaitu dalam kemasan 20 kg. Petugas yang menyalurkan beras kepada masyarakat mengakui bahwa kemasan 20kg mempunyai beberapa kelebihan dibanding kemasan 50 kg, yaitu: (i) pengangkutan lebih mudah; (ii) tingkat penyusutan rendah; (iii) kualitasnya lebih baik; (iv) pembagian menjadi mudah, khususnya di desa yang menetapkan jatah 10 kg/KK.

Pada awal pelaksanaan OPK, beras yang didistribusikan ditetapkan sebagai beras kualitas medium. Namun dalam pelaksanaannya penerima manfaat sering memperoleh beras dengan kualitas lebih rendah, sehingga menimbulkan keluhan dan pengaduan dari berbagai pihak. Juklak Raskin tidak menetapkan ketentuan mengenai kualitas

beras. Dalam pelaksanaannya, umumnya kualitas beras Raskin, baik rasa, bau maupun warna, dinilai baik dan lebih baik dibandingkan dengan beras OPK. Namun di beberapa lokasi di Karawang, beras yang diterima di tiga distribusi terakhir (Mei, Juni, Juli 2002) dinilai kurang baik, terutama karena tingginya kandungan beras pecah, padahal sebelumnya kualitasnya selalu bagus. Aparat desa sudah menyampaikan keluhan mengenai hal ini sejak pertama kali menerima beras kurang baik, baik melalui kecamatan maupun langsung kepada petugas Subdolog. Akan tetapi hingga saat distribusi bulan Agustus belum ada tanggapan, dan beras yang diterima tetap berkualitas kurang baik.

Di satu sisi, masyarakat penerima manfaat berharap dapat memperoleh beras berkualitas baik, tetapi di sisi lain dari waktu ke waktu muncul berbagai suara yang mendukung penurunan kualitas beras yang disalurkan melalui program beras bersubsidi. Para pendukung penurunan kualitas beras ini beralasan bahwa kebijakan ini akan menyelesaikan persoalan *targeting* yang terbukti sulit diselesaikan. Jika beras yang didistribusikan berkualitas rendah, maka hanya mereka yang sangat miskin dan tidak mempunyai pilihan lain yang akan membeli beras tersebut. Mereka yang berasal dari kelompok bukan miskin tidak akan berminat untuk membelinya.

Dalam pandangan kami, argumentasi “rasionalis ekonomi” semacam ini menyesatkan dan merupakan solusi yang tidak dapat diterima. Mengganti kualitas beras Raskin yang saat ini didistribusikan dengan beras kualitas rendah akan menimbulkan kesulitan-kesulitan praktis maupun administratif. Pendekatan ini secara moral juga patut dipertanyakan. Kebijakan publik semacam ini kemungkinan besar akan menyulitkan pemerintah dalam menjual beras, selain akan segera mengundang kritik keras dari berbagai elemen masyarakat sipil di seluruh Indonesia, seperti LSM dan berbagai *support group* kesejahteraan sosial, karena dianggap tidak adil. Beras program Raskin tidak dibagikan gratis, tetapi dijual dengan harga bersubsidi. Apalagi, menjual beras berkualitas rendah tentu akan merusak citra Bulog sebagai instansi nasional yang ditunjuk untuk melaksanakan program. Pada masa lalu ketika terlibat dalam program jaring pengaman sosial OPK, Bulog harus menghadapi tuduhan telah memberi beras berkualitas jelek dari gudangnya.

Konsep “kualitas rendah” perlu dipikirkan dengan matang karena berurusan dengan *makanan pokok* dan *komoditi yang mudah membusuk*. Kualitas beras yang disajikan sebagai konsumsi keluarga adalah sesuatu yang dianggap serius bagi masyarakat Indonesia. Beras dengan kandungan beras pecah yang tinggi (di atas 25%), beras dengan warna yang sudah pudar serta berbau *tengik* (biasanya merupakan indikasi dari kondisi penyimpanan yang buruk atau sudah terlalu lama di gudang) jelas tidak layak untuk dikonsumsi manusia. Beras semacam ini sah untuk ditolak oleh petugas desa yang bertanggung jawab melaksanakan program. Para pendukung penggunaan beras kualitas rendah tersebut jelas tidak peka terhadap hak-hak dasar manusia dari kelompok miskin, bagian yang paling tidak diuntungkan dari masyarakat, yang justru adalah sasaran utama program Raskin. Walaupun sulit, solusi masalah penetapan sasaran program beras bersubsidi ada di tempat lain, dan bukan dengan mengurangi kualitas beras yang didistribusikan.

Siapa yang Sebenarnya Menerima Jatah Beras?

Sebagaimana diungkapkan di depan, alokasi Raskin untuk setiap desa ditentukan oleh pemerintah tingkat kabupaten dan kota berdasarkan data BKKBN terbaru, yaitu jumlah keluarga dalam dua kategori kesejahteraan terendah (KPS ALEK and KS-1 ALEK). Berdasarkan hasil pelaksanaan program bantuan beras bersubsidi pada fase sebelumnya, sangat penting untuk mengetahui apa yang sesungguhnya terjadi pada alokasi beras setelah Dolog menyerahkannya ke titik-titik distribusi. Sejauh mana beras didistribusikan secara adil kepada penerima manfaat sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dalam juklak program, yaitu 20kg untuk setiap keluarga miskin?

Dari sepuluh desa sampel, hanya satu lokasi yang distribusinya mendekati acuan yang ditetapkan.³⁷ Di desa yang terletak di Kabupaten Bengkulu Selatan ini, dari total 164 keluarga, 60 keluarga target menurut data BKKBN menerima jatah 15 kg dengan menunjukkan kartu Raskin resmi yang dibagikan kepala desa. Selain itu, sepuluh keluarga lain yang diidentifikasi sebagai keluarga yang layak, telah dimasukkan dalam daftar penerima manfaat dari desa tersebut. Mereka menerima sekitar 10 kg beras meskipun tidak memiliki kartu Raskin. Hasilnya, 70 keluarga menerima beras setiap kali Raskin didistribusikan ke desa ini selama tahun 2002.

Di desa tersebut kepala desa yang sekarang tampaknya memiliki posisi yang kuat dalam melaksanakan keputusan tentang cara pendistribusian beras. Sebelumnya, selama bertahun-tahun ia bekerja sebagai aparat desa, dan dalam banyak kesempatan telah diminta oleh masyarakat untuk mencalonkan diri sebagai kepala desa. Tampak bahwa ia sangat dihormati di desa tersebut sebagai tokoh yang memiliki integritas. Akhirnya, lima tahun yang lalu ia bersedia dipilih dan menjadi satu-satunya calon. Ia menduduki jabatan tersebut ketika OPK pertama kali dimulai pada pertengahan tahun 1998 dan dengan serius mengambil tanggung jawab mengikuti prosedur yang benar. Hasilnya, selama bertahun-tahun ia telah berhasil menjelaskan tujuan dasar dari program beras bersubsidi kepada masyarakatnya, dan mereka mendukung pendekatan yang diterapkan di Dusun Tengah. Meskipun ia tahu bahwa di desa tetangga beras Raskin telah didistribusikan lebih meluas, bahkan ke banyak keluarga yang tidak miskin, ia berusaha menjelaskan kepada masyarakatnya bahwa hal itu tidak sesuai dengan ketentuan program.³⁸

³⁷ Lihat Tabel 2 untuk melihat ringkasan karakteristik utama dari distribusi Raskin di sepuluh desa terpilih.

³⁸ Wawancara dengan kepala desa setempat. Ironisnya, desa tetangga yang masuk dalam penelitian kami, merupakan salah satu desa sampel yang terburuk dalam melaksanakan Raskin. Wawancara dengan penduduk lainnya menegaskan penjelasan kepala desa. Beberapa penduduk mengeluh bahwa total jatah yang diterima tidak mencukupi dan memang tidak tersedia cukup beras untuk disalurkan. Akibatnya, beberapa keluarga yang layak mendapat bantuan tidak memperoleh manfaat program. Tugas kepala desa menjadi lebih sulit dengan ketidakpastian jatah bulanan yang sesungguhnya diterima desa. Di kecamatan ini, karena pertimbangan keamanan camat setempat memutuskan bahwa Dolog menyalurkan seluruh beras Raskin ke kantor kecamatan sebagai titik distribusi utama bagi semua desa di bawah kewenangannya. Ia juga memutuskan sendiri untuk membuat penyesuaian jumlah beras yang diterima desa dari bulan ke bulan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan nyata. Sayangnya, pada minggu kunjungan kami, kecamatan ini telah dipimpin oleh camat baru yang tidak mengetahui bagaimana

Sebagaimana terlihat dari Tabel 2, di semua desa lain dalam sampel penelitian, beras didistribusikan kepada keluarga yang jumlahnya jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang diidentifikasi data BKKBN (lihat Gambar 7). Meskipun rincian yang tepat dari apa yang sesungguhnya terjadi berbeda-beda di tiap desa dan tergantung pada sejumlah faktor lokal, ditemukan dua kecenderungan. Pertama, pada satu kelompok desa, semua upaya untuk menentukan *targeting* pada keluarga tertentu telah ditinggalkan, dan beras Raskin diberikan dalam jumlah yang relatif sama kepada semua keluarga yang ada di desa berdasarkan prinsip "siapa cepat dia dapat". Akibatnya, semua keluarga yang menginginkan beras dan mampu membeli bisa membeli beras Raskin, terlepas dari kebutuhan mereka yang sesungguhnya.³⁹ Kedua, di kelompok lain dari desa-desa tersebut, meskipun beras dibagikan kepada kelompok yang lebih besar dari yang tercantum dalam daftar BKKBN, sebuah upaya telah dilakukan untuk mengidentifikasi semua keluarga yang dianggap paling layak. Setelah daftar disusun kemudian digunakan untuk membatasi distribusi kepada penerima manfaat tersebut.⁴⁰



Gambar 7. Pulang ke rumah membawa beras, tetapi tidak 20 kg

Desa-desa yang tidak membuat *targeting*:

Aparat desa di desa-desa yang tidak lagi mengupayakan agar distribusi beras Raskin terarah pada keluarga sasaran selalu beralasan bahwa keputusan ini diambil karena

pelaksanaan program Raskin di wilayah tersebut, dan tidak ada aparat lain yang bisa menjelaskan alasan dibalik keputusan pendahulunya.

³⁹ Desa-desa dalam kelompok ini termasuk desa/kelurahan A, B, D, F dan Desa J (bukan nama sebenarnya untuk melindungi identitas yang sesungguhnya). Lihat Tabel 2.

⁴⁰ Desa C, G, H dan Desa I. Lihat Tabel 2.

tekanan masyarakat. Misalnya, menurut aparat di Desa F, satu desa bekas permukiman transmigrasi yang terletak di dekat kota kecamatan di Bengkulu Selatan (lihat Tabel 2) ketika diupayakan mendistribusikan beras bersubsidi sesuai dengan data BKKBN timbul kemarahan masyarakat, sehingga banyak penduduk yang menolak terlibat dalam kegiatan gotong-royong atau memenuhi kewajiban-kewajiban untuk melakukan ronda.⁴¹ Akibat ketersinggungan dan gesekan yang menyebar di seluruh desa, dan untuk menjamin agar tidak terjadi persoalan lebih jauh, kepala desa dan stafnya memutuskan untuk mengumumkan bahwa beras Raskin diperuntukkan bagi semua keluarga yang bersedia membeli. Ini berarti, bukannya 205 keluarga seperti yang terdaftar dalam data BKKBN, melainkan sekitar 1.000 keluarga, akan menerima jatah sekitar 4 kg beras per bulan. Tidak ada upaya yang dilakukan untuk mencegah keluarga tidak miskin ikut mengambil jatah beras, bahkan sekitar 100 pegawai negeri yang tinggal di desa tersebut juga diijinkan untuk membeli Raskin.⁴²

Tabel 2: Raskin di Beberapa Desa di Bengkulu dan Karawang

Nama Desa & Lokasi	Alokasi per desa (kg)	Total keluarga	Penerima manfaat sasaran	Penerima manfaat aktual	Alokasi per keluarga (kg)
Kab. Bengkulu Utara:					
Desa A	1400	132	70	90 *	10-18 kg
Desa B	400	33	20	33	12 kg
Desa C	3100	745	155	310	10 kg
Kab. Bengkulu Selatan:					
Kelurahan D	750-2000	230	88	160 *	4 kg *
Desa E	1000-1200	164	60	70	10 atau 15 kg
Desa F	4000	1023	205	1000 *	4 kg *
Desa G	1000	574	50	120	8 kg
Desa H	1000	174	50	125 *	8-15 kg *
Kabupaten Karawang					
Desa I	15,720	3500	786	+/- 1800	8 kg
Desa J	42,900	3956	2145	3500 *	8-12 kg *

Note: (a) Jumlah calon/sasaran penerima manfaat didasarkan pada jumlah keluarga miskin yang diidentifikasi menurut data BKKBN tahun 2000.

(b) Jumlah aktual penerima manfaat dan jumlah beras yang dialokasikan diperoleh selama wawancara di desa.

(*) Angka-angka ini membutuhkan verifikasi lebih lanjut.

(**) Penyaluran beras Raskin ke Desa A dilakukan dua bulan sekali. Alokasi bulanan merupakan setengah dari jumlah yang tercantum.

⁴¹ Wawancara dengan Sekdes setempat.

⁴² Meskipun keluhan mereka tidak bisa dipastikan, beberapa informan setempat mengklaim bahwa beberapa keluarga termiskin di desa sering terlewatkan. Begitu mereka bisa mengumpulkan cukup uang untuk membeli beras, beras Raskin sudah terlanjur didistribusikan. Para informan juga menuduh bahwa sebagian keluarga kaya di desa diijinkan membeli beras dalam jumlah banyak.

Situasi yang mirip terjadi di Desa A di Bengkulu Utara. Kepala desa menjelaskan bahwa hal ini akibat semakin banyaknya protes masyarakat. Setelah mengadakan musyawarah, warga memutuskan bahwa semua keluarga bisa mendapat Raskin.⁴³ Jumlah sesungguhnya yang dibeli tiap keluarga bervariasi, tergantung pada kemampuan keuangan masing-masing. Kepala desa mengklaim bahwa sekitar 90 keluarga biasanya membeli antara 10 dan 18 kg ketika jatah Raskin diberikan.⁴⁴ Diklaim bahwa banyak keluarga bukan miskin, termasuk sejumlah pegawai negeri yang tinggal di desa tersebut, tidak berupaya mengambil jatah distribusi Raskin. Meskipun demikian, menurut sejumlah informan lain, sebagian keluarga termiskin di desa ini sulit mendapatkan bantuan uang. Kondisi ini tidak menguntungkan mereka kecuali jika mereka mendapatkan kesempatan cukup untuk mengajukan minat membeli beras dan menyiapkan uang.⁴⁵

Di Kelurahan D (lihat Tabel 2) sebuah daerah *semi-urban* di Bengkulu Selatan, tekanan masyarakat juga telah menyebabkan Raskin didistribusikan ke semua keluarga di desa.⁴⁶ Lurah desa ini menjelaskan bahwa sebuah pertemuan antara aparat desa dan tokoh masyarakat setempat telah memutuskan untuk mendistribusikan Raskin secara merata kepada 230 keluarga, dengan demikian setiap keluarga hanya akan menerima beras sekitar 4 kg.⁴⁷

Di Desa J di Kabupaten Karawang, kami diberitahu bahwa kepala desa dan stafnya telah memutuskan untuk mendistribusikan 10 liter (setara dengan 8 kg) beras untuk setiap keluarga, agar tidak ada protes dari keluarga yang tidak termasuk dalam daftar penerima sesuai data BKKBN. Akibatnya, jumlah keluarga yang menerima Raskin meningkat secara drastis. Akan tetapi, berdasarkan perhitungan kami kondisi ini masih menyisakan pertanyaan untuk dijawab. Berhubung desa ini menerima 42,9 ton Raskin setiap bulan pada tahun 2002, jumlah ini cukup untuk 5.363 keluarga menerima jatah 8 kg. Tetapi angka ini tampaknya lebih banyak dari jumlah total keluarga di Rengasdengklok Selatan. Menurut catatan resmi desa tersebut, pada bulan Desember 2001 hanya terdapat 3.956 keluarga yang tinggal di desa ini.⁴⁸

⁴³ Wawancara dengan kepala desa setempat. Posisi kepala desa di desa ini mungkin telah dipengaruhi oleh fakta bahwa pendahulunya telah dipaksa untuk mengundurkan diri ketika diketahui menjual jatah beras OPK ke pihak-pihak di luar desanya. Kasus ini baru saja diselesaikan dengan mengharuskan mantan kepala desa membayar dana pembangunan mesjid desa dalam jumlah besar. Akibatnya, kepala desa yang sekarang mungkin tidak dalam posisi untuk bicara tentang proses distribusi yang ditargetkan.

⁴⁴ Di desa ini, sebagaimana dengan di desa lainnya di kecamatan ini, Dolog membagi beras setiap dua bulan sekali berdasarkan permintaan camat.

⁴⁵ Berdasarkan informasi dari penduduk setempat, kepala desa hanya memberi kesempatan dua hari kepada masyarakat untuk mendaftar sekaligus membayar di muka beras Raskin yang akan dibelinya.

⁴⁶ Wawancara dengan lurah setempat. Untuk data yang lebih rinci mengenai desa ini, lihat Lampiran A.

⁴⁷ Bekas daftar nama 88 keluarga yang layak mendapatkan beras menurut BKKBN masih tertempel di pintu kantor kelurahan.

⁴⁸ Menurut beberapa informan lokal, bahkan keluarga yang relatif kaya pun menerima beras setelah mendapat kupon dari petugas RT dan RW setempat. Sebuah keluarga semacam ini yang diwawancarai oleh tim SMERU mengakui bahwa mereka mengambil beras, tetapi kemudian menggunakan jatah Raskin ini sebagai pakan ayam.

Hanya satu dari lima desa yang tampaknya memiliki pembenaran cukup kuat untuk melakukan pemerataan distribusi beras demi keadilan dan pemerataan, yaitu Desa B, suatu permukiman kecil terdiri dari 33 keluarga. Desa di Kabupaten Bengkulu Utara ini terletak di daerah yang relatif sulit dicapai. Selama beberapa tahun terakhir populasi penduduk desa ini telah menurun karena banyak yang pindah ke desa lain yang mempunyai sarana komunikasi lebih efektif dan memiliki akses yang lebih baik terhadap berbagai pelayanan publik. Saat ini jalan kasar menuju ke desa yang belum diaspal ini telah rusak sehingga tidak bisa dilalui kendaraan. Akibatnya, jatah Raskin harus diambil dari desa tetangga yang letaknya beberapa kilometer dari desa ini. Kepala desa menjelaskan bahwa hampir seluruh keluarga di desanya adalah petani miskin dengan sumber penghasilan yang terbatas dari tanaman pangan yang mereka usahakan di tanah mereka.⁴⁹ Keputusan untuk membagi jatah beras bersubsidi secara merata kepada seluruh keluarga di desa merupakan pendekatan populer yang didasarkan pada musyawarah warga. Mengingat sedikitnya jumlah keluarga yang terlibat dan khususnya situasi sulit yang mereka hadapi, tampaknya keputusan ini bisa dibenarkan.

Desa-desa yang menetapkan *targeting* secara lokal:

Berbeda sama sekali dengan kelompok desa-desa di atas, Tim SMERU juga mengunjungi empat desa yang mengabaikan daftar BKKBN karena tidak praktis atau tidak bisa dipakai. Sekalipun demikian empat desa ini melakukan upaya yang serius untuk membuat daftar alternatif dari keluarga-keluarga setempat yang seharusnya menerima jatah beras bersubsidi.

Ada kesepakatan luas diantara aparat desa tersebut bahwa kriteria BKKBN, meskipun berguna sebagai titik awal, tidak bisa mencakup seluruh dimensi atau skala kemiskinan dalam komunitas mereka. Beberapa aparat desa mengatakan bahwa data BKKBN yang biasanya digunakan untuk menentukan keluarga-keluarga yang paling membutuhkan tidak mencakup penilaian mengenai tingkat atau sumber penghasilan keluarga. Aparat lainnya menunjukkan bahwa jumlah tanggungan dalam suatu keluarga merupakan faktor penentu yang juga harus diperhatikan. Karena itu, membatasi distribusi beras hanya untuk keluarga dengan kriteria KPS atau KS-1 ALEK bisa tampak tidak adil bagi banyak tetangga mereka yang memandang diri mereka hanya sedikit lebih baik atau bahkan mungkin sama miskinnya karena mereka juga harus berjuang keras untuk memenuhi kebutuhan dasar dari tanggungan mereka (lihat Gambar 8).

Di desa dimana perbedaan kondisi ekonomi di antara banyak keluarga tidak terlalu besar, memilih satu kelompok tertentu untuk diperlakukan secara khusus dengan menggunakan kriteria yang dianggap tidak lengkap atau bahkan cacat, sering dapat menimbulkan masalah.⁵⁰ Akhirnya, pendekatan ini mungkin menjadi penyebab

⁴⁹ Wawancara dengan kepala desa. Semua informan lain yang diwawancarai mendukung pendapatnya tentang bagaimana beras Raskin didistribusikan.

⁵⁰ Salah satu kriteria BKKBN yang digunakan untuk menentukan keluarga dengan kategori KPS ALEK merujuk pada bahan lantai rumah. Kriteria ini tidak relevan di Bengkulu karena di seluruh wilayah pedesaan di provinsi ini, banyak masyarakat memakai rumah panggung tradisional, berupa bangunan kayu besar yang didirikan di atas tiang kayu. Banyak keluarga miskin, termasuk yang jatuh miskin dalam beberapa tahun ini, hidup dalam rumah semacam ini.

perpecahan dan bahkan kekerasan di dalam masyarakat dimana keselarasan dan kohesifitas sosial merupakan sesuatu yang bernilai tinggi. Dalam kondisi seperti ini biasanya para aparat desa terpilih lah yang menjadi sasaran protes warga. Dalam kasus beras bersubsidi hal ini telah menjadi persoalan sejak permulaan program OPK pada pertengahan 1998, sehingga kisah-kisah penyerbuan terhadap kantor-kantor dan rumah aparat desa oleh para demonstran yang marah adalah kisah yang biasa terjadi. Pada program 2002, ada risiko bahwa masalah yang sama akan terjadi kembali.



Gambar 8. Salah satu masalah *targeting*: keluarga ini mempunyai rumah kayu yang bagus tetapi jatuh miskin setelah krisis

Betapun, di desa ini tampaknya ada pemahaman dan pengakuan dari aparat desa dan para pembuat keputusan bahwa tujuan utama program Raskin adalah untuk mengurangi dampak kemiskinan. Meskipun – setidaknya dalam satu kasus – keputusan untuk meninjau kembali strategi yang harus diambil tentang bagaimana mengalokasikan beras adalah akibat banyaknya protes dan ancaman konflik serius setelah aparat desa berupaya menggunakan data BKKBN sebagai acuan distribusi.⁵¹ Di desa-desa ini tampaknya juga terdapat suatu pemahaman bahwa pembagian alokasi total secara merata – atau membiarkan setiap orang membeli sebagian – hanya sekadar langkah mengalah dan memang tidak sesuai dengan tujuan program. Menemukan alternatif solusi yang bisa diterima merupakan tantangan yang cukup besar baik bagi para pimpinan desa maupun masyarakat luas.

Hasil diskusi dan musyawarah warga yang efektif, setidaknya di tiga dari desa-desa sampel tersebut, adalah ditetapkannya sebuah proses untuk mengidentifikasi keluarga-keluarga yang secara umum dianggap paling membutuhkan. Strategi yang digunakan bervariasi dari desa ke desa, tetapi secara umum daftar penerima manfaat disusun setelah dilakukan pengamatan terhadap seluruh keluarga atau kumpulan data baru yang dilakukan oleh aparat desa, termasuk para kepala dusun dan ketua RT, dibantu –

⁵¹ Lihat penjelasan rinci Desa C di Lampiran A.

setidaknya dalam satu kasus – oleh kader keluarga berencana setempat.⁵² Sebagai hasil dari proses ini, jumlah penerima manfaat yang sesungguhnya meningkat paling tidak dua kali lipat. Hal ini berarti setiap keluarga rata-rata menerima sekitar setengah dari jatah 20 kg.⁵³

Bila juklak program dibaca dengan saksama, timbul kesan bahwa strategi yang dipakai oleh desa-desa tersebut konsisten dengan prosedur yang direkomendasikan.⁵⁴ Meskipun juklak program menyatakan bahwa pemilihan keluarga yang akan menerima beras Raskin harus dibuat dengan merujuk data resmi BKKBN, sebagaimana ditunjukkan sebelumnya dalam laporan ini, data tersebut akan menjadi bahan diskusi dan musyawarah lebih lanjut di tingkat desa yang melibatkan aparat desa, tokoh masyarakat, LSM, kader keluarga berencana dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. Akan tetapi di dalam juklak, hasil akhir proses tersebut diungkapkan dalam bahasa formal yang bermakna ganda:

“Dalam musyawarah tersebut meliputi proses verifikasi, evaluasi dan penetapan keluarga miskin sesuai skala prioritas, sehingga diperoleh jumlah penerima manfaat yang sesuai dengan pagu jumlah keluarga yang telah ditetapkan. Hasil pemilihan KK sasaran sesuai musyawarah desa dibuatkan risalahnya.”

Sebagaimana disebutkan dalam bagian pengantar laporan, hal ini mengesankan bahwa para perencana di pusat menghendaki desa-desa memutuskan jumlah penerima manfaat yang tidak melebihi jatah yang ditetapkan pemerintah pusat. Jika penafsiran juklak ini benar, berarti jelas tidak masuk akal dan mengabaikan proses musyawarah di tingkat desa.

Jadi apakah kelompok termiskin dari komunitas di sepuluh desa dari sampel ini telah memperoleh manfaat dari program Raskin? Hingga tingkat tertentu mereka telah memperoleh manfaat program, tetapi pengamatan kami menunjukkan bahwa jumlah keluarga yang ikut memanfaatkan program Raskin lebih banyak daripada yang ditetapkan perencana pemerintah pusat di Bulog. Gambaran umum yang muncul adalah bahwa jumlah penerima program yang sesungguhnya adalah sekitar dua kali lipat jumlah yang ditetapkan berdasarkan data BKKBN pada saat program Raskin disusun pada akhir 2001. Selain itu tampak jelas bahwa sebagian dari kelompok penerima tambahan ini adalah kelompok masyarakat yang tidak tergolong miskin.

Meskipun secara statistik sepuluh desa tidak bisa dianggap sebagai sampel yang signifikan, akan tetapi kecenderungan yang diamati di sini didukung oleh bukti yang diperoleh melalui wawancara dengan aparat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan program Raskin di tingkat kabupaten, kecamatan dan provinsi, baik di Bengkulu maupun Karawang. Kenyataannya, ketika laporan lapangan dibawa kembali

⁵² Lihat penjelasan mengenai Desa C dan Desa I di Lampiran A. Desa keempat dalam kelompok ini, Desa H agak berbeda: keputusan seleksi penerima manfaat sepenuhnya di tangani kepala desa dan para stafnya. Tampaknya tidak dilakukan proses musyawarah warga yang memadai. Untuk keterangan lebih rinci, lihat Lampiran A.

⁵³ Lihat Tabel 2 untuk keterangan lebih rinci.

⁵⁴ Lihat juklak program Badan Urusan Logistik (2001c:5). Khususnya Bagian V, B1-3.

ke kabupaten dan ibukota provinsi, para pejabat Dolog telah mengetahui sebelumnya bahwa beras bersubsidi sebenarnya didistribusikan kepada jumlah penerima yang lebih banyak dari yang direncanakan.⁵⁵

Sehubungan dengan kondisi ini, Dolog di Bengkulu mulai mengumpulkan data dari seluruh provinsi dalam upaya memverifikasi apa yang sebenarnya terjadi. Permintaan di kirimkan pada bulan Mei 2002 kepada seluruh camat agar mengumpulkan informasi jumlah keluarga yang benar-benar menerima beras Raskin di seluruh desa yang dibawahinya. Pada saat kunjungan SMERU, proses pengumpulan data ini belum selesai, tetapi hasil awal sudah menjelaskan kecenderungan umum. Dari 43 kecamatan di tiga dari empat kabupaten di provinsi ini, termasuk Kota Bengkulu, telah terkumpul data dari total 790 desa (atau sekitar 70% dari seluruh provinsi Bengkulu). Sementara jumlah penerima **yang direncanakan** di wilayah ini menurut rencana asli dari program Raskin mencapai 68.765 keluarga, jumlah penerima **yang sesungguhnya** tercatat sebanyak 101.484 keluarga, sebuah peningkatan yang mendekati 50%. Kelonggaran juga harus dibuat dalam laporan aparat setempat, berhubung banyak kepala desa dan camat yang cenderung mengecilkan penambahan jumlah penerima yang sesungguhnya, karena khawatir bahwa hal ini bisa memperburuk citra penanganan program di wilayah mereka. Sangat mungkin, jumlah yang sesungguhnya dari penerima beras Raskin lebih besar dari laporan resmi tersebut.

Meskipun kasus yang nyata dapat digunakan untuk membenarkan desa-desa yang membuat keputusan sendiri tentang siapa yang dianggap paling membutuhkan bantuan ini – baik dari perspektif keadilan dan pemerataan maupun demi menjaga kerukunan desa – yang masih tetap membutuhkan perhatian ialah bahwa beras bersubsidi, dalam jumlah yang besar, telah diakses oleh keluarga yang jelas bukan sasaran dari program Raskin. Kasus ini tentu saja paling banyak terjadi di desa-desa dimana beras dibagikan ke semua keluarga berdasarkan prinsip "siapa cepat dia dapat". Tetapi yang juga terjadi di desa-desa tersebut adalah, keluarga termiskin sulit mengumpulkan uang dalam jangka waktu terbatas yang diberikan oleh aparat setempat sebelum beras dibagikan dan distribusi berakhir.

Kami tidak dapat melakukan pengamatan terhadap kebenaran dan ketepatan berbagai keluhan yang dilaporkan yang merupakan penyimpangan yang lebih serius dari semangat program Raskin, misalnya laporan tentang beras yang diberikan untuk pegawai negeri atau dijual dalam jumlah besar ke toko-toko dan kios-kios di desa. Betapapun, ada risiko yang cukup besar bagi semua petugas yang tertangkap basah melanggar juklak program. Beberapa contoh diinformasikan kepada kami tentang beberapa aparat desa yang terpaksa meletakkan jabatan pada tahun-tahun sebelumnya karena terlibat dalam pelanggaran pelaksanaan beras OPK, sementara di Bengkulu dua camat telah dicopot dari posisinya pada awal 2002 karena kasus penyalahgunaan uang atau penjualan beras Raskin kepada orang luar.

⁵⁵ Selain kunjungan pemantauan rutin yang dilakukan oleh tim Dolog, petugas Dolog selalu menyer tai truk-truk yang setiap bulan mengantarkan beras ke tiap titik distribusi, dan mengetahui informasi pertama dari aparat desa tentang proses distribusi di tingkat desa.

Penggunaan Kartu Raskin Resmi

Dampak lain yang perlu diperhatikan dari pembengkakan jumlah penerima Raskin yang sesungguhnya adalah sistem kartu resmi program Raskin nyaris sepenuhnya diabaikan. Menurut juklak program, kartu Raskin seharusnya diberikan kepada para penerima manfaat sebagai bukti identitas ketika mereka mengambil jatahnya. Kartu ini berisi kupon bulanan untuk digunakan ketika mengambil jatah beras sepanjang tahun 2002 (lihat Gambar 9), yang kemudian harus disobek dan diserahkan kepada petugas Raskin desa setiap distribusi.

Dalam pelaksanaannya, kartu Raskin tidak digunakan di hampir setiap desa dan kecamatan yang dikunjungi, meskipun telah dibagikan ke setiap kantor kecamatan.⁵⁶ Ada beberapa alasan dari kondisi ini: pertama, jumlah keluarga penerima beras Raskin yang sebenarnya jauh lebih banyak dibandingkan jumlah kartu yang tersedia (sesuai dengan plafon program); kedua, aparat desa takut jika kartu dibagikan ke penduduk, mereka akan menuntut jatah sesuai dengan jumlah yang tertera dalam kartu (20 kg); dan ketiga, penerima yang sesungguhnya tidak bersedia menandatangani kartu seperti yang diminta karena mereka tidak menerima jumlah beras sesuai dengan jatah penuh yang telah ditetapkan.

Kebanyakan kepala desa atau lurah membuat aturan sendiri dalam mengatur distribusi beras bagi penerima program. Sebagian tidak menggunakan sistem kartu sama sekali, sementara yang lainnya menggunakan kartu atau kupon yang mereka buat sendiri. Desa-desa yang cenderung memakai pendekatan "siapa cepat dia dapat" sama sekali tidak memakai kupon, sementara desa-desa yang telah memilih sebagian keluarga sebagai penerima program – meskipun jumlahnya melampaui target program – biasanya menggunakan kupon. Kupon buatan lokal ini biasanya berupa potongan kertas fotokopi yang diberi stempel desa (Lihat Gambar 9). Kebanyakan desa menggunakan lembar yang sama untuk beberapa distribusi berikutnya, tetapi beberapa desa lainnya selalu mengganti kupon pada setiap distribusi untuk mencegah terjadinya kecurangan (Lihat pelaksanaan Raskin di Desa I dalam Lampiran).

Kupon dibagikan dari rumah ke rumah sebelum pelaksanaan distribusi. Kegiatan ini sekaligus menjadi sarana pengumuman bagi penerima manfaat bahwa beras akan segera disalurkan. Ketika beras disalurkan, penerima manfaat menyerahkan kupon kepada petugas pembagi sambil menebus jatah berasnya.

Berapa Harga yang Sebenarnya Dibayar oleh Penerima Manfaat?

Menurut juklak program Raskin, seperti halnya dengan program OPK, penerima Raskin membayar Rp1.000 per kg beras.⁵⁷ Dalam pelaksanaannya, di enam kecamatan dan 10 desa yang dikunjungi, semuanya menetapkan harga yang lebih tinggi, yaitu berkisar antara Rp1.100 – Rp1.875 per kg (lihat Tabel 3). Peningkatan harga tersebut dilakukan karena beberapa pertimbangan, antara lain untuk menutup biaya operasional di titik distribusi hingga beras diterima oleh penerima manfaat.

⁵⁶ Kartu Raskin resmi masih dipakai di Desa E, Bengkulu Selatan.

⁵⁷ Badan Urusan Logistik (2001c:2).

Semua aparat desa yang diwawancarai menyatakan bahwa harga Raskin ditetapkan melalui musyawarah. Akan tetapi, di sebagian desa, musyawarah hanya dilakukan diantara staf desa. Di sebagian desa lainnya, selain staf desa hadir pula beberapa wakil masyarakat. Terlihat ada kecenderungan bahwa yang paling berperan dalam memutuskan harga adalah kepala desa atau lurah. Musyawarah cenderung hanya dijadikan alasan bahwa pengambilan keputusan sudah dilakukan sesuai dengan juklak. Indikasi ini terlihat dari tidak tahunya masyarakat di sebagian besar desa tentang alasan peningkatan harga dan pemanfaatan kelebihan harga secara terperinci.

Kebutuhan biaya angkut dari titik distribusi ke titik bagi di sebagian desa telah dijadikan alasan untuk menaikkan harga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhan biaya angkut yang sebenarnya (lihat Gambar 10). Di desa yang tidak membutuhkan biaya angkut, kenaikan harga relatif kecil, yaitu antara Rp100 – Rp 175 per kg. Sebagai perbandingan, kenaikan harga di desa-desa yang memang membutuhkan biaya angkut adalah antara Rp150 – Rp875 per kg, sekalipun kebutuhan biaya angkut yang sebenarnya hanya antara Rp20 – Rp150 per kg. Akibatnya, terjadi kenaikan harga antara Rp130 – Rp725 per kg.

Selain untuk biaya angkut dari titik distribusi hingga titik bagi, selisih harga tersebut digunakan juga untuk membayar penjaga malam, biaya penyusutan, dan uang lelah petugas pembagi. Penjaga malam tidak selalu dibutuhkan kecuali di desa yang memperoleh jatah cukup besar dan berasnya disimpan dahulu di kantor desa sebelum dibagikan (lihat Gambar 11).



Gambar 10. Biaya transportasi lokal: becak digunakan untuk mengangkut beras dari kantor desa ke titik bagi di tingkat RT



Gambar 11. Kadangkala pengeluaran lokal termasuk biaya keamanan di titik distribusi desa

Penyusutan beras biasanya relatif kecil dan tidak selalu ada setiap bulan, terutama di desa yang sekaligus menjadi titik distribusi. Kemungkinan penyusutan beras juga menjadi lebih kecil apabila distribusi menggunakan kemasan beras 20 kg. Meskipun jarang *digembar-gemborkan* sebagai alasan peningkatan harga, ternyata biaya petugas pembagi merupakan jenis biaya yang menyedot biaya operasional yang diambil dari penerima manfaat.

Jumlah petugas pembagi di setiap desa bervariasi. Biasanya tergantung pada besarnya jatah beras yang diperoleh. Di Bengkulu, di sebagian besar desa yang dikunjungi, pembagian beras langsung ditangani oleh kepala desa karena jatah Raskinnya relatif sedikit. Karena rumah kepala desa biasanya sekaligus berfungsi sebagai titik bagi, maka keluarga kepala desa (biasanya istri kepala desa) juga dilibatkan dalam pembagian. Di desa lainnya, seperti juga di Karawang, karena jatah Raskinnya cukup besar maka proses pembagian kepada masyarakat mengikutsertakan kepala dusun, ketua RT/RW atau kader KB, sehingga petugas yang terlibat mencapai belasan orang. Bahkan di salah satu desa di Karawang 57 ketua RT terlibat dalam pembagian.

Berdasarkan Tabel 3 di atas dapat dilihat bahwa jumlah penerimaan desa yang diperoleh dari peningkatan harga Raskin yang dibayarkan masyarakat bervariasi antara Rp140.000 – Rp10,7 juta per desa sample. Apabila variabel biaya angkut dikeluarkan, maka desa beserta stafnya menerima pemasukan antara Rp140.000 – Rp9,9 juta. Bagi desa yang menetapkan selisih harga rendah dan memperoleh jatah beras sedikit, penerimaan tersebut relatif kecil. Bahkan kadang-kadang menjadi tidak ada karena harus menutup biaya penyusutan beras. Sebaliknya bagi desa yang memperoleh jatah beras yang cukup banyak. Penerimaan dari penerima manfaat Raskin di desa ini bisa menjadi sumber penghasilan bulanan. Penghasilan tersebut bahkan dapat merembet ke tingkat kecamatan. Penerimaan yang diperoleh dari setiap distribusi biasanya selalu dibagi habis diantara aparat yang terlibat.

Tabel 3: Perkiraan Penerimaan Desa dari Peningkatan Harga Beras Raskin

Kabupaten	Desa/ Kelurahan	Jatah beras per desa	Harga tebus masyarakat	Selisih Harga	Biaya angkut per kg	Penerimaan total	Penerimaan di luar biaya angkut
		(kg)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)
Bengkulu Utara	A	1.400	1.100	100	0	140.000	140.000
	B	400	1.563	563	150	225.200	165.200
	C	3.100	1.150	150	20	465.000	403.000
Bengkulu Selatan	D	750 – 2.000	1.250	250	20	187.500 – 500.000	172.500 – 460.000
	E	1.000 – 1.200	1.300	300	20*	300.000 – 360.000	280.000 – 336.000
	F	4.000	1.175	175	0	700.000	700.000
	G	1.000	1.800	800	150	800.000	650.000
	H	1.000	1.875	875	150	875.000	725.000
Karawang	I	15.720	1.250	250	20*	3.930.000	3.615.600
	J	42.900	1.250	250	20	10.725.000	9.867.000

Note: * Perkiraan biaya angkut berdasarkan jarak dari titik distribusi ke titik bagi.

- Data tentang harga tebus masyarakat dan biaya angkut diperoleh dari hasil wawancara dengan kepala desa beserta stafnya, dan penerima manfaat Raskin.

Sebagai gambaran, sebuah kecamatan di Bengkulu Selatan, menetapkan bahwa semua desa harus menyetero uang Raskin Rp25 per kg untuk biaya operasional tim Raskin di tingkat kecamatan. Ketentuan tersebut diputuskan oleh forum komunikasi kepala desa yang bertemu secara teratur di kantor kecamatan. Pada pelaksanaannya, kepala desa tidak selalu membayar sesuai kesepakatan tetapi tergantung kerelaan masing-masing. Jumlah uang yang dibayar bervariasi antar desa, jadi setiap bulan kecamatan menerima jumlah yang bervariasi pula. Dari uang tersebut tim Raskin yang antara lain terdiri dari camat, staf camat, unsur polisi, dan LSM dapat memperoleh penghasilan antara Rp50.000 – Rp150.000 per orang per bulan.⁵⁸ Ini adalah sebuah tambahan penghasilan yang lumayan, apalagi berasal dari keluarga miskin yang untuk menebus beras Raskinnya harus *pontang-panting* mencari uang, bahkan kadang-kadang tidak sanggup menebus jatahnya.

Gambaran lainnya terjadi di Desa J, Kabupaten Karawang. Dengan merubah alokasi untuk penerima manfaat dari 20 kg menjadi 10 liter per KK, program Raskin bisa memberikan jatah beras gratis 20 kg per orang kepada 10 orang staf desa, 10 liter per orang untuk 10 anggota Lembaga Pengabdian Masyarakat, sejenis petugas keamanan (Hansip) setempat, dan 10 liter per orang kepada 15 orang anggota BPD (Badan Perwakilan Desa). Disamping itu, masing-masing staf desa juga dapat menerima penghasilan tunai Rp50.000 per distribusi dari peningkatan harga beras.

Sebagian masyarakat mengetahui tentang harga Raskin yang seharusnya, baik dari televisi maupun dari pembicaraan antar mereka. Namun, umumnya masyarakat tidak keberatan atau mungkin bersikap “masa bodoh” mengenai peningkatan harga tersebut. Secara sekilas, alasan mereka adalah karena menyadari bahwa panitia pembagi membutuhkan biaya untuk pengangkutan dan untuk upah pembaginya sendiri. Akan tetapi, apabila dilihat lebih mendalam, tampaknya alasan utama masyarakat tidak mempersoalkan peningkatan harga Raskin adalah karena harga beras Raskin masih lebih rendah dibanding dengan harga pasar. Harga beras Raskin memang lebih murah rata-rata Rp1.000 per kg dibanding dengan harga pasar.

Secara umum tidak ditemui adanya transparansi tentang penerimaan dari peningkatan harga tersebut. Hampir di semua desa sampel, besarnya penerimaan dari peningkatan harga Raskin dan peruntukannya secara terperinci hanya diketahui oleh kepala desa saja atau kepala desa dan stafnya yang terlibat dalam proses penyaluran, sedangkan masyarakat umum tidak mengetahui sama sekali.

Sebenarnya pemerintah melalui Dolog/Subdolog menyediakan biaya operasional Raskin sampai di titik distribusi, seperti disebutkan dalam juklak: “Biaya operasional Raskin disediakan untuk memenuhi kebutuhan biaya yang berkaitan dengan pelaksanaan Raskin sampai dengan dan di titik distribusi, termasuk pajak yang harus ditanggung”. Biaya operasional terdiri dari biaya pendukung (biaya administrasi, sosialisasi, monitoring dan evaluasi, pembuatan laporan, honor dan insentif petugas, biaya tamu dan biaya operasional di titik distribusi) dan biaya distribusi (biaya angkut, pengemasan, susut dan cadangan untuk risiko lain).⁵⁹

⁵⁸ Informasi diperoleh dari wawancara dengan beberapa responden setempat.

⁵⁹ Badan Urusan Logistik (2001c:7-8).

Berdasarkan aturan tersebut, seharusnya setiap titik distribusi memperoleh biaya operasional untuk melaksanakan kegiatan Raskin di titik distribusi yang bersangkutan. Pada pelaksanaannya, masing-masing Dolog/Subdolog mempunyai kebijakan sendiri-sendiri. Misalnya, di Bengkulu, Dolog/Subdolog hanya menyediakan biaya sampai titik distribusi, sedangkan untuk kecamatan maupun desa/kelurahan sama sekali tidak disediakan biaya operasional. Sementara itu di Karawang, Subdolog menyediakan dana Rp5 per kg beras Raskin untuk tingkat kecamatan dan Rp15 per kg untuk desa/kelurahan⁶⁰. Perbedaan kebijakan penyediaan biaya operasional tersebut menunjukkan bahwa Bulog/Dolog/Subdolog tidak kompak dan kurang transparan dalam melaksanakan program. Untuk sebuah program yang bersifat nasional selayaknya Bulog menetapkan aturan standar yang berlaku untuk seluruh daerah, kecuali apabila ada kasus khusus.

Di Karawang, walaupun biaya operasional disediakan baik di tingkat kecamatan maupun desa/kelurahan, ada indikasi bahwa keberadaan dan penggunaan dana operasional dari Dolog/Subdolog tersebut tidak transparan. Dana tersebut diterima dan dikelola langsung oleh camat dan kepala desa atau lurah. Tim Raskin di tingkat kecamatan mengetahui besarnya dana yang diterima camat meskipun tidak mengetahui secara persis perincian penggunaannya. Sedangkan di tingkat desa, selain kepala desa/lurah, tim Raskin lainnya tidak mengetahui jumlah dan penggunaan dana tersebut.

Selain tidak transparan, pemanfaatan dana tersebut tidak efektif dan tidak efisien. Di tingkat kecamatan, pemanfaatan dana yang dapat dipantau adalah dana untuk biaya transpor anggota tim Raskin kecamatan saat menyettor atau mentransfer uang ke Dolog/Subdolog, dan untuk berkunjung ke desa-desa saat distribusi. Namun ketika melakukan kegiatan tersebut, anggota tim tersebut kadang-kadang juga menerima pemberian secara sukarela dari pihak desa sekitar Rp10.000 – Rp20.000.⁶¹

Pemanfaatan dana di tingkat desa lebih tidak jelas. Desa yang memperoleh unit dana yang cukup besar justru menarik dana dari penerima manfaat seperti dipaparkan di atas. Seluruh biaya untuk pengangkutan, penanganan, penyusutan, dan administrasi dapat ditutup dari selisih harga yang dibayar penerima manfaat, bahkan berlebih. Akibatnya, biaya operasional yang disediakan Subdolog bisa dikatakan utuh. Karena itu, dari program Raskin ini desa/kelurahan memperoleh dua keuntungan, yaitu dari peningkatan harga dan dari biaya operasional.

Berkaitan dengan dana, Subdolog Karawang menyediakan dana pelaksanaan program Raskin yang lebih besar dibandingkan Dolog di Bengkulu. Di Karawang, selain menyediakan biaya operasional untuk kecamatan dan desa, Subdolog juga membayar biaya kegiatan pemantauan lokal (lihat bagian Pemantauan dan Evaluasi di bawah). Sementara di Bengkulu tidak mengeluarkan biaya tersebut. Akan tetapi, kedua kantor tersebut sama-sama memperoleh dana untuk biaya operasional. Di Bengkulu bahkan memperoleh jumlah dana yang lebih besar per unit berasnya. Hal ini mungkin karena pertimbangan medan distribusi yang lebih sulit. Di samping itu,

⁶⁰ Informasi diperoleh dari Subdolog Karawang, staf kecamatan dan desa sampel.

⁶¹ Informasi diperoleh dari staf kecamatan yang menangani pelaksanaan Raskin.

Bengkulu banyak diuntungkan karena ada beberapa daerah yang meminta agar titik distribusi dilakukan di pusat kecamatan, atau setidaknya tidak di setiap desa.

Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan proses evaluasi yang efektif secara umum diterima sebagai suatu pemeriksaan yang penting terhadap kinerja dan kejujuran aparat di semua tingkat, yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan program kesejahteraan sosial dan pengentasan kemiskinan seperti program beras bersubsidi. Hal ini secara implisit menunjukkan pentingnya pemantauan dan evaluasi dalam juklak program Raskin.⁶²

Dalam kenyataannya, para petugas Bulog, Dolog dan Subdolog telah melaksanakan pemantauan dan proses evaluasi secara teratur untuk kebutuhan internal mereka. Kegiatan ini terutama diarahkan pada aspek keuangan dan administrasi pelaksanaan Raskin, dan tahap-tahap khusus terkait yang ditetapkan secara rinci dalam juklak.⁶³ Akan tetapi, juklak Raskin juga menetapkan bahwa pengawas Dolog atau Subdolog yang tidak termasuk dalam Gugus Tugas Raskin, juga harus memantau dan mengevaluasi dimensi-dimensi berikut ini dari kinerja program:⁶⁴

- Jumlah beras sesungguhnya yang diterima penerima manfaat;
- Pemilihan penerima manfaat;
- Harga yang dibayar penerima manfaat di titik distribusi;
- Prosedur dan proses yang berhubungan dengan distribusi beras;
- Penerapan dan penggunaan biaya operasional; dan
- Pengelolaan dana dan pembayaran semua pengeluaran ekstra karena penjualan beras.

Dengan pengecualian upaya Dolog Bengkulu untuk mengetahui jumlah sesungguhnya dari penerima merujuk pada tulisan sebelumnya (yang dilakukan dengan mengirimkan formulir ke setiap kantor kecamatan), tidak terdapat bukti bahwa aparat Dolog telah melakukan pemantauan lapangan yang serius tentang hal tersebut. Sekalipun pemantauan semacam ini dilaksanakan, hasilnya pasti tidak akan disampaikan kepada masyarakat atau ke aparat lain di luar lembaga tersebut.

Terlepas dari pemantauan atau evaluasi oleh petugas Dolog, juklak Raskin merekomendasikan bahwa kelompok independen pun harus terlibat dalam proses ini:

“Evaluasi program Raskin oleh pihak luar (lembaga-lembaga yang tidak terlibat langsung dalam program) bisa dilakukan pada periode tertentu (setidaknya setiap enam bulan) melalui peran aktif lembaga-lembaga seperti perguruan tinggi, LSM dan organisasi masyarakat lainnya di wilayah setempat. Hasil dari evaluasi ini harus diterbitkan melalui sebuah forum

⁶² Badan Urusan Logistik (2001c:8-12).

⁶³ Badan Urusan Logistik (2001c:8-10).

⁶⁴ Badan Urusan Logistik (2001c:11-12).

publik yang terbuka dan disampaikan kepada manajer Raskin yang relevan di tingkatan yang sesuai.”⁶⁵

Meskipun tidak ada bukti bahwa pemantauan independen ini telah berlangsung secara sistematis di seluruh area yang disurvei, di beberapa lokasi aparat setempat tampak berusaha melibatkan pengamat independen dalam penyaluran program beras Raskin.

Di sejumlah lokasi telah dibentuk tim Raskin khusus yang beroperasi di seluruh kecamatan. Sebagai contoh, di sebuah kecamatan di Bengkulu Selatan, Tim Raskin disusun dari perwakilan beberapa lembaga: empat staf kecamatan, dua perwakilan dari sebuah LSM setempat, dan masing-masing satu anggota dari polisi dan militer setempat (Polsek dan Danramil). Setiap kali beras dibagikan melalui beragam titik distribusi di seluruh kecamatan, anggota tim ini menemani truk-truk Dolog untuk memastikan bahwa beras telah diterima di setiap lokasi sesuai dengan jatahnya dan untuk menjamin keamanan uang pembayaran yang dikumpulkan.



Gambar 12. Truk Bulog mengangkut alokasi bulanan beras Raskin ke titik distribusi di Karawang, dibawah pengawasan seorang mahasiswa yang direkrut untuk mengawasi kegiatan ini.

Sementara itu di Karawang, Jawa Barat, selain aparat kecamatan dan desa setempat melakukan fungsi pemantauan ketika beras didrop di berbagai titik distribusi, sekelompok mahasiswa dari perguruan tinggi setempat juga berpartisipasi dalam proses ini (lihat Gambar 12). Keterlibatan mereka diatur melalui suatu kesepakatan formal antara kantor Subdolog Karawang dan pihak perguruan tinggi. Kesepakatan

⁶⁵ Badan Urusan Logistik (2001c:12).

tertulis ini telah berlangsung sejak tahun 2001. Hasilnya, 23 mahasiswa ikut memantau pengiriman beras ke seluruh 544 titik distribusi di seluruh Kabupaten Karawang, Kota Karawang dan juga di Kabupaten dan Kota Bekasi. Setiap bulan, para mahasiswa turut serta dalam rombongan truk, untuk memastikan bahwa setiap titik distribusi menerima jatah beras yang seharusnya. Meskipun mereka hanya menghitung jumlah karung yang dibagikan (tidak memeriksa berat yang sebenarnya), kehadiran mereka telah membantu mengurangi resiko berkurangnya jumlah beras akibat karung yang *digancu* selama perjalanan. Untuk perannya ini, para mahasiswa menerima honor bulanan, uang makan dan uang akomodasi.

Namun demikian, berdasarkan pengamatan kami, seluruh kegiatan pemantauan independen tersebut mengandung satu kelemahan penting, yaitu bahwa efektivitas kegiatan ini berakhir ketika beras dibagikan di titik distribusi di desa. Dalam program pemantauan ini, sejauh pengamatan kami, tidak ada pemantauan yang efektif atas apa yang sesungguhnya terjadi sesudah fase ini. Ini berarti, begitu beras datang langsung berada di bawah pengawasan aparat desa yang secara efektif memutuskan siapa yang akan menerima beras, seberapa banyak dan berapa besar yang harus dibayar penerima. Masalah-masalah penting ini merupakan penentu utama dari efektivitas program sebagai upaya pengentasan kemiskinan, tetapi belum pernah dinilai atau dipantau oleh pengamat independen manapun di wilayah survei kami.

KESIMPULAN

Sekalipun hasil akhir dari pelaksanaan program Raskin 2002 masih harus dianalisa lebih jauh, penelitian kami di beberapa wilayah tertentu yang disajikan dalam evaluasi terbatas ini telah memungkinkan kami mengambil beberapa kesimpulan sementara tentang efektivitas relatif dari program Raskin dan beberapa masalah penting yang muncul dari pelaksanaannya.

- Berbeda sekali dengan fakta ketidakmerataan dan ketidakteraturan pola distribusi yang sering terjadi di banyak wilayah selama fase awal dari program beras bersubsidi, tampak jelas bahwa sepanjang tahun 2002 Bulog beserta Dolog dan Subdolog di daerah setiap bulan telah berhasil mendistribusikan berton-ton beras murah kepada puluhan ribu titik distribusi di seluruh Indonesia secara tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Di negara yang secara geografis semajemuk Indonesia, khususnya ketika negara ini masih berkuat dengan krisis ekonomi, keberhasilan pelaksanaan operasi logistik yang sulit dan kompleks ini merupakan suatu prestasi yang besar.
- Sebagian besar masalah **kualitas beras murah** yang selalu menjadi subjek kritikan selama fase-fase awal program OPK, tampaknya telah teratasi. Di wilayah sampel terdapat suatu kesepakatan yang luas antara penerima dan pelaksana program bahwa kualitas beras Raskin masih dalam standar yang bisa diterima.
- Tuntutan untuk menyalurkan beras ke titik-titik distribusi sesuai dengan jadwal tetap dan dalam jumlah yang diminta adalah sebuah masalah tersendiri. Memastikan bahwa beras benar-benar mencapai kelompok masyarakat termiskin dan yang paling membutuhkan adalah sebuah persoalan yang jauh lebih susah, karena tampaknya tidak ada solusi yang mudah. Dari terbatasnya bukti yang bisa kami dapatkan, sekali lagi tampak adanya **kebocoran program**. Tampak bahwa meskipun banyak keluarga miskin telah mampu mendapatkan manfaat dari program ini, jauh lebih banyak anggota masyarakat tidak miskin yang juga telah berhasil mendapat manfaat dari beras bersubsidi ini.
- Terlepas dari apa yang dimaksudkan perencana di pusat, **informasi publik** yang efektif dan akurat tentang tujuan sebenarnya dari program Raskin yang bisa menjangkau di luar kalangan pejabat dan aparat pemerintah hingga mencapai tingkat lokal, masih belum siap atau tersedia secara luas. Meskipun upaya-upaya penting dan bisa dipahami telah dilakukan untuk memberitahu aparat setempat tentang prosedur administratif pemberian beras Raskin dan pengumpulan uang, semua ini tidak bisa dianggap sebagai pengganti dari proses publikasi yang efektif dan penyuluhan masyarakat di tingkat desa tentang tujuan utama program ini. Kegiatan semacam ini penting jika ingin menyiapkan masyarakat setempat secara memadai sehingga dapat memperoleh pemahaman yang tinggi dan konsensus setempat tentang apa yang sebenarnya ingin dicapai melalui program ini.

Tanggung jawab untuk melaksanakan pengukuran ada di setiap tingkatan, dan yang paling penting, mencakup pejabat pemerintah di tingkat provinsi, kabupaten dan kecamatan yang terlibat dalam pelaksanaan program. Ini karena mereka adalah orang-orang yang harus bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program di wilayah mereka.

- **Perubahan nama** program beras bersubsidi tahun 2002 menjadi Raskin – dan disertai publikasi melalui iklan kampanye nasional di TV – tampaknya tidak memiliki banyak dampak dalam mengubah persepsi masyarakat umum tentang program beras bersubsidi. Bukan hanya masyarakat luas tetapi juga banyak aparat setempat yang menganggap program Raskin hanya sekedar lanjutan dari apa yang telah berlangsung tahun-tahun sebelumnya dengan nama OPK.
- Selain proses pemantauan internal yang dilakukan Bulog sendiri, beberapa bukti adanya **pemantauan independen** yang sangat bermanfaat dan bernilai terhadap proses penyaluran beras, meskipun kegiatan ini dilakukan secara tidak merata di wilayah-wilayah yang kami amati. Akan tetapi, kami belum melihat adanya pemantauan independen yang efektif terhadap apa yang terjadi pada beras Raskin setelah sampai di titik-titik distribusi. Harus diakui, pekerjaan yang sulit ini akan mahal dan memakan waktu jika benar-benar ingin efektif. Di samping itu, menemukan organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga yang mampu dan dilengkapi untuk melakukan pekerjaan ini juga bukan hal yang mudah. Yang lebih penting lagi, pemantauan semacam ini menuntut kemampuan taktis dan iktikad baik, maupun pemahaman yang baik mengenai situasi setempat, khususnya jika proses pemantauan itu sendiri adalah untuk menghindari konflik dan gesekan sosial lain dalam situasi-situasi yang sering sulit. Betapapun, baik program informasi yang efektif untuk masyarakat serta pemantauan dan evaluasi yang lebih menyeluruh diperlukan jika sebagian dari bukti kekurangan dan kelemahan dalam pelaksanaan Raskin akan diperbaiki. Hal ini khususnya relevan jika program ini akan dilanjutkan di masa depan.
- Diantara berbagai isu yang muncul mengenai mekanisme penyaluran beras dan prosedur pembayaran yang telah diterapkan, satu hal yang membutuhkan perhatian lebih lanjut adalah penggunaan **biaya operasional** Bulog. Tampaknya ada kurang-konsistenan dan akuntabilitas dari penggunaan dana ini, khususnya sejauh mana petugas Dolog telah menggunakan dana tersebut untuk menutup pengeluaran setempat dan pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan setelah beras diserahkan di titik-titik distribusi di desa. Hal ini khususnya penting karena pengeluaran lokal ini selalu mempengaruhi harga sebenarnya yang harus dibayar penerima manfaat. Kami mencatat bahwa di beberapa lokasi, para petugas Dolog menyerahkan sedikit biaya operasional kepada para aparat desa, sementara di tempat lain hal ini tidak terjadi. Meskipun jumlah uangnya relatif kecil, ada kebutuhan yang lebih besar akan adanya akuntabilitas dan transparansi dari penggunaan biaya operasional semacam ini agar "aturan main" semakin jelas bagi setiap orang.

- Meskipun hambatan setempat kadang membatasi Bulog dalam menyalurkan beras secara langsung ke desa-desa, kami yakin bahwa upaya yang lebih besar harus dilakukan untuk memastikan bahwa pembagian langsung ini dilakukan sedapat mungkin. Apabila seluruh beras Raskin untuk satu wilayah di bagikan di pusat kecamatan, tambahan biaya transportasi lokal akan dibebankan kepada penerima program dalam bentuk harga yang lebih tinggi, sementara juga terjadi peningkatan risiko intervensi proses pembagian oleh petugas kecamatan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip program Raskin.
- Sistem **Kartu Raskin resmi** dan kupon telah gagal total. Kondisi ini secara langsung terkait dengan harga beras sesungguhnya yang dibayar oleh penerima program dan jumlah beras yang mereka terima.
- Mengenai masalah harga beras Raskin **yang dibayar penerima manfaat**, tampak bahwa keluarga yang ingin mendapatkan jatah selalu membayar lebih besar dari yang tertera dalam juklak program Rp1.000 per kg. Dalam beberapa kasus, jumlah sesungguhnya yang harus dibayar meningkat secara signifikan. Naiknya harga ini adalah akibat beragam pengeluaran di titik distribusi, termasuk biaya transportasi lokal, dan pekerja setempat yang dibutuhkan untuk menyimpan, menjaga dan mendistribusikan beras kepada penerima manfaat. Meskipun pengeluaran tersebut dalam banyak kasus tak terhindarkan, perhitungan yang menyeluruh dan transparan dari biaya tambahan yang membuat penerima beras Raskin harus membayar di atas Rp1.000 per kg jarang tersedia. Sering kali, informasi yang akurat tentang masalah ini hanya diketahui oleh kepala desa. Di beberapa desa, setidaknya ada satu kasus yang menjadi preseden bahwa aparat desa mengambil kesempatan untuk “menggembungkan” pembayaran tambahan demi keuntungan mereka. Ketika berton-ton beras dikirim ke suatu desa, hal ini bisa berarti adanya sejumlah uang dalam jumlah banyak.
- Program Raskin sekali lagi menyorot tajam isu yang mengganggu seputar *targeting* program kesejahteraan sosial semacam ini. Masalah mendasar yang selalu dihadapi para perencana pemerintah pusat adalah menemukan cara-cara merancang program semacam ini yang menjamin bahwa manfaat program benar-benar diberikan kepada mereka yang paling membutuhkan bantuan. Dalam hal ini, tanggung jawab pengambilan keputusan akhir tentang siapa yang layak membeli beras Raskin telah dikembalikan kepada masyarakat. Pendekatan ini telah diterima dengan alasan bahwa aparat desa, yang bekerja dengan berkonsultasi kepada tokoh-tokoh masyarakat setempat, adalah yang paling tepat memutuskan masalah ini. Begaimanapun juga pemerintah pusat, pemerintah tingkat provinsi serta kabupaten dan kota telah menetapkan kuota yang sesungguhnya, dan para pengambil keputusan di tingkat desa harus bekerja dalam batasan-batasan jatah yang ditetapkan.
- Meskipun sampel kami yang terbatas tidak bersifat menentukan, beberapa **kecenderungan tertentu** terlihat jelas. Dalam beberapa kasus, desa-desa mengabaikan upaya untuk membuat daftar penerima manfaat yang layak. Dalam kasus lainnya, aparat desa dan mereka yang terlibat dalam proses musyawarah telah mencoba membuat solusi setempat untuk mengatasi

masalah yang sulit ini. Dalam kasus-kasus yang demikian, ada **oposisi yang luas terhadap pemberlakuan data BKKBN secara kaku** mengenai keluarga-keluarga miskin dan penolakan ini terlihat meningkat di tingkat desa. Kebanyakan penolakan ini merupakan kritik yang bisa dibenarkan. Pada semua kasus, jatah desa – yang merupakan kuota yang diputuskan oleh pemerintah – tidak cukup untuk semua keluarga dengan kategori KPS ALEK dan KS-1 ALEK yang disebutkan dalam juklak program, sekalipun prosedur ini telah diterima masyarakat desa. Sering kali, desa-desa memutuskan jumlah akhir penerima manfaat jauh lebih banyak dari jumlah yang ditetapkan pemerintah, bahwa setiap keluarga penerima bisa memperoleh jatah 20 kg per bulan. Ini berarti bahwa jumlah sesungguhnya dari peserta program Raskin sangat jauh melampaui – bahkan mungkin sampai dua kali lipat – jumlah target keluarga seperti yang disebutkan dalam juklak program dan daftar resmi jatah untuk setiap titik distribusi. Akibatnya, **para penerima biasanya memperoleh kurang dari 20 kg (Lihat Gambar 7).**

- Dalam kasus-kasus dimana beras bersubsidi didistribusikan ke banyak penerima manfaat sehingga jatah bulanan yang mereka terima sangat kecil – hanya beberapa kilogram – tujuan dasar dari penyediaan ketahanan pangan dan transfer pendapatan secara tak langsung bagi kelompok termiskin dari masyarakat jelas gagal.
- Selama tahun 2002, operasi dan pelaksanaan program Raskin di tingkat desa masih berada di bawah kewenangan kepala desa atau lurah dan para stafnya. Meskipun saat ini reformasi lembaga-lembaga politik di tingkat desa di seluruh negeri tengah berlangsung, lembaga-lembaga baru ini belum memiliki pengalaman dalam pelaksanaan program kesejahteraan sosial. Mereka juga belum mampu memberikan evaluasi terhadap kekuasaan dan kewenangan para pelaksana program di tingkat desa, meskipun hal ini mungkin akan terjadi di masa depan. Sekarang ini, arah program seperti Raskin masih berada di tangan kepala desa dan stafnya. Kualitas pribadi dan kapasitas dari aparat desa tampaknya memiliki dampak langsung terhadap keberhasilan masyarakat setempat dalam menyelesaikan masalah *targeting* maupun dalam mencapai solusi yang bisa diterima, yang menjamin bahwa manfaat program benar-benar ditujukan kepada kelompok termiskin dari masyarakat. Di desa-desa dimana aparat desanya memiliki integritas dan kejujuran, sangat memahami tujuan utama dari program, dan reputasi dan status aparat tersebut di tengah masyarakat sudah jelas, umumnya kemungkinan keberhasilan *targeting* yang diikuti oleh pelaksanaan yang efektif tampaknya semakin besar.
- Masalah *targeting* sangat mendasar bagi keberhasilan program semacam Raskin. Tetapi, tampaknya tidak ada solusi yang sederhana. Sampai tingkatan tertentu, masalah-masalah lain yang disebutkan di atas – khususnya efektifitas dari kampanye sosialisasi dan pemantauan – juga memiliki beberapa dampak terhadap keputusan-keputusan di tingkat desa tentang *targeting* dari program semacam ini. Semua ini merupakan masalah-masalah yang membutuhkan diskusi lebih lanjut dan analisa di dalam dan di luar pemerintah dalam mempertimbangkan program kesejahteraan sosial yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber yang diterbitkan:

- Asep Suryahadi, Yusuf Suharso and Sudarno Sumarto (1999), *Coverage and targeting in the Indonesian Social Safety Net Programs: Evidence from 100 Village Survey*, SMERU Working Paper, Jakarta.
- Asep Suryahadi, Wenefrida Widyanti dan Sudarno Sumarto (2002), "The State of Poverty in 2000", *SMERU Newsletter*, No.02.
- Badan Urusan Logistik (2000), *Petunjuk Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus Bagi Keluarga Miskin 2001*, Jakarta, Desember.
- Badan Urusan Logistik (2001a), *Pedoman Umum (Pedum) Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPD-PSE) Bidang Pangan*, Jakarta.
- Badan Urusan Logistik (2001b), "Penajaman Sasaran Program Targeted Subsidy Bantuan Beras", Prosiding workshop, Jakarta.
- Badan Urusan Logistik (2001c), *Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN)*, Jakarta, November.
- Badan Urusan Logistik (2002), *Pedoman Umum (Pedum) Program Kompensasi Subsidi Energi BBM Bidang Pangan Tahun 2002*, Jakarta.
- LP3ES and MENPHOR (2000), *Studi Evaluasi JPS-OPK Beras di Daerah Perdesaan Tahun Anggaran 1999/2000*, Jakarta.
- Olken, Benjamin A., Musriyadi Nabiu, Nina Toyamah dan Daniel Perwira (2001), *Sharing the Wealth: How Villages Decide to Distribute OPK Rice*, SMERU Working Paper, Jakarta.
- Pritchett, Lant, Sudarno Sumarto dan Asep Suryahadi (2002), *Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia*, Kertas kerja SMERU, Jakarta, Oktober.
- Puguh B. Irawan [ed.] (2001), *Anti-Poverty Programs in Indonesia, Analysis, Prospects and Policy Recommendations*, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Sri Kusumastuti et al (1998), *Implementation of Special Market Operation (OPK) Program: Results of a SMERU Rapid Field Appraisal Mission in Five Provinces*, SMERU Special Report, Jakarta.
- Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi dan Lant Pritchett (2000), *Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Two Indonesian "JPS" Programs*, SMERU Working Paper, Jakarta.
- Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi dan Wenefrida Widyanti (2001), *Designs and Implementation of the Indonesian Social Safety Net Programs: Evidence from the JPS Module in the 1999 SUSENAS*, Kertas Kerja SMERU, Jakarta.
- Syaikhu Usman dan M. Sulton Mawardi (1998), *Gejolak Harga Beras Agustus-September 1998: Penelusuran Sebab dan Akibat*, SMERU Laporan Khusus, Jakarta, Oktober.

- Tabor, Steven R. (1999), “*OPK Program Modifications for Urban and Peri-Urban Areas*”, Laporan untuk USAID, Economic Management Services International.
- Tabor, Steven R., dan M. Husein Sawit (1999), “*The OPK Program: Economy-wide Impacts*”, Laporan untuk Menteri Negara Pangan dan Hortikultur, Economic Management Services International.
- Tim Dampak Krisis (2000), *Laporan Perkembangan Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus OPK, Januari 1999-Maret 2000*, SMERU Laporan Khusus, Jakarta.

Sumber yang tak diterbitkan:

Badan Urusan Logistik,

Data penyaluran beras OPK, 1998-1999, 1999-2000, 2000, dan 2001 .

Data penyaluran beras Program PPD-PSE, 2001.

Data kuota, alokasi dan penyaluran beras Program Raskin, 2002.

Data kuota, alokasi dan penyaluran beras Program PKSD-BBM, 2002.

BKKBN,

Data kesejahteraan keluarga tahun 2000, berdasarkan provinsi dan tingkat kesejahteraan.

LAMPIRAN

Rincian berikut ini menyajikan pelaksanaan program Raskin di tingkat desa yang dipilih dari sepuluh desa yang dikunjungi selama penelitian lapangan:

1. Desa C Kabupaten Bengkulu Utara

Desa C, salah satu dari sembilan belas desa di kecamatan yang bersangkutan, terletak dekat pusat kecamatan. Sebagian wilayah desa ini dilewati oleh jalan raya utama utara-selatan Provinsi Bengkulu. Tata letak persimpangan jalan-jalan desa dan gaya bangunan asli di desa ini – sekarang banyak yang telah dimodifikasi – menjadi saksi asal-usul desa yang merupakan permukiman transmigrasi. Kelompok transmigran pertama dari Jawa datang pada tahun 1956, saat ini 80% penduduk desa berasal dari Jawa. Pada tahun-tahun awal sangat berat bagi para pendatang baru yang penuh harapan ini: setengah dari mereka melarikan diri setelah pemberontakan PRRI meletus pada tahun 1958. Kelompok berikutnya, yang tiba dalam kurun waktu 15 tahun berikutnya, terdiri dari transmigran yang mendapat bantuan sebagian. Mereka masih menghadapi sulitnya kondisi fisik dengan banyak hambatan besar yang harus diatasi sebelum mereka yakin mampu bertahan. Perumahan transmigran ini sangat tidak memenuhi standar, sementara bidang lahan subur yang dijanjikan bagi masing-masing transmigran ternyata hanya berupa tanah rawa atau hutan dengan rumput *alang-alang* yang tak berguna.

Lahan rawa tersebut kemudian dikeringkan, hutan dibersihkan, kemudian diubah menjadi tanah pertanian. Di wilayah desa kini terdapat 250 hektar sawah yang menghasilkan dua kali panen dalam setahun jika musimnya bagus. Akan tetapi, penduduk desa sekarang ini telah berkembang menjadi 3.076 orang (745 KK), dan telah sampai pada titik dimana hanya sedikit keluarga yang memiliki lahan cukup luas untuk mencukupi kebutuhan dan tanggungan mereka. Karena itu, meskipun 75% dari tenaga kerja terserap dalam pertanian, mayoritas penduduk adalah petani penggarap. Banyak diantara kaum wanita di desa juga terlibat dalam usaha kecil-kecilan, menjual sayuran atau membuka kios serta warung yang tersebar di seluruh desa. Tersedianya akses berupa jalan yang menghubungkan Desa C dengan kota Bengkulu telah mendorong banyak pria untuk mencari kerja sebagai buruh harian di bidang konstruksi. Mereka melakukan perjalanan pulang-pergi dengan menumpang truk. Di sebuah dusun di tepi sebelah barat desa juga terdapat sekelompok kecil nelayan yang menjalani kehidupan tak menentu, tergantung pada musim yang berubah-ubah untuk mencukupi kebutuhan keluarganya.

Kepala desa yang sekarang, telah menduduki jabatannya selama dua tahun. Sebelumnya ia adalah sekretaris desa selama 18 tahun dan dikenal luas, baik di dalam maupun di luar desa sebagai aparat desa yang cakap dan kompeten.⁶⁶ Sebagai kepala desa, ia dibantu enam orang staf, termasuk seorang sekdes. Secara administratif, desa ini dibagi menjadi empat dusun dan sebelas RT. Desa ini telah

⁶⁶ Camat setempat menganggapnya sebagai salah satu kepala desa yang paling kompeten dan bisa diandalkan di kecamatannya.

memilih Badan Perwakilan Desa baru sebagai badan pemerintahan desa, tetapi lembaga ini belum sepenuhnya efektif.

Kepala desa sangat memahami bahwa tujuan program beras bersubsidi adalah untuk membantu kelompok termiskin dari masyarakat. Ia menganggap hal ini sebagai tanggung jawab moralnya untuk memastikan bahwa bantuan di desanya tersebut bisa terus diterima oleh keluarga-keluarga yang paling layak mendapatkannya. Ia juga tahu bahwa di desa lain di kecamatan yang sama, beras Raskin dibagi rata sehingga setiap orang – kaya atau miskin – bisa membeli setidaknya dalam jumlah kecil. Kondisi ini menimbulkan persoalan baginya, tetapi ia memutuskan untuk tidak menyerah terhadap tekanan tersebut. Segera setelah menjabat sebagai kepala desa, ia memakai strategi yang melibatkan elemen-elemen penting di desa dalam pengorganisasian dan pengoperasian kegiatan tersebut. Hasilnya, tanggung jawab dipikul bersama diantara banyak tokoh masyarakat dalam memberi informasi kepada masyarakat desa tentang karakteristik dan tujuan program beras bersubsidi serta dalam pembagian beras kepada keluarga-keluarga yang telah diidentifikasi sebagai penerima manfaat program.

Awalnya, kepala desa menginginkan setiap ketua RT bertanggung jawab mendistribusikan beras di wilayah mereka. Ketika gagasan ini tidak mendapat cukup dukungan, akhirnya diputuskan untuk menggunakan ibu-ibu pengelola pos KB yang tersebar strategis di seluruh desa. Pendekatan ini memiliki dua keuntungan. Pertama, penduduk desa ini tersebar di suatu wilayah yang luas, sehingga lebih mudah bagi keluarga-keluarga untuk mengambil beras dari pos terdekat, yang dalam banyak kasus lokasinya jauh lebih dekat ke rumah mereka dibandingkan jika hanya mengambil ke satu titik pengambilan di desa. Sebelumnya, setiap keluarga harus mengambil jatah mereka di balai desa tempat truk mengedrop beras setiap bulan. Kedua, petugas pos KB sangat mengenal kondisi keluarga-keluarga yang hidup dalam kemiskinan atau yang membutuhkan bantuan sosial di wilayah mereka.

Setelah truk Dolog membagikan beras ke desa – di rumah kepala desa — beras tersebut selanjutnya dibagi, dan sejumlah kantong beras diberikan ke setiap pos KB. Para ibu-ibu yang bertugas bertanggung jawab baik untuk mengumpulkan pembayaran maupun mendistribusikan beras kepada keluarga yang terdaftar sebagai penerima manfaat berdasarkan prinsip "*cash and carry*". Harga yang harus dibayar ditetapkan Rp11.500 per 10 kg. Dari jumlah ini, para petugas pos KB menyerahkan Rp10.500 kepada kepala desa yang menggunakan selisih uang Rp500 untuk membayar tenaga yang dibutuhkan untuk melakukan pembagian beras ke pos KB, termasuk mengangkat beras ke truk. Sedangkan yang Rp1.000 disimpan oleh para petugas pos KB untuk membayar kendaraan pengangkut beras dari titik penampungan awal di rumah kepala desa dan untuk buruh yang mengangkut beras. Sisanya digunakan sebagai insentif orang-orang yang membantu pekerjaan di pos KB, dan untuk menutup penyusutan beras yang mungkin terjadi ketika beras didistribusikan.⁶⁷

⁶⁷ Seperti di wilayah lain, persoalan fluktuasi berat beras yang didistribusikan sering terjadi pada kemasan 50 kg.

Pada tahun 2001 desa ini mendapat jatah 4,5 ton beras OPK.⁶⁸ Pada pelaksanaannya, dalam dua kali distribusi selama tahun tersebut, desa ini menerima 8 ton, mungkin karena ada desa lain di kecamatan tersebut yang tidak mengambil jatah mereka. Akan tetapi, selama 2002, sebagaimana dialami desa-desa lain di Bengkulu, jatah Desa C menurut program Raskin berkurang menjadi 3,1 ton. Jumlah ini diperuntukkan bagi 155 keluarga di desa itu sesuai dengan identifikasi berdasarkan data BKKBN. Karena itu, ketika pengiriman beras yang pertama tiba pada bulan Januari, beras tersebut didistribusikan ke 155 keluarga ini berdasarkan perintah kepala desa. Kebijakan ini menimbulkan protes di seluruh desa dari mereka yang merasa layak menerima beras murah, khususnya keluarga yang pada tahun sebelumnya telah menerima OPK tetapi sekarang tidak masuk dalam daftar penerima Raskin.

Untuk menanggapi protes tersebut dan untuk memastikan bahwa hal ini tidak menimbulkan konflik di desa, kepala desa mengadakan pertemuan dengan para stafnya, seluruh kepala dusun dan ketua RT, para ibu yang bertugas di pos KB, dan perwakilan dari masyarakat desa. Pertemuan tersebut memutuskan bahwa sangat berisiko jika mengacu secara kaku pada daftar BKKBN. Secara umum disepakati bahwa kriteria BKKBN yang digunakan untuk mengidentifikasi keluarga KPS dan KS-1 tidak cukup menangkap kondisi dan tingkat kemiskinan di desa atau mengidentifikasi seluruh keluarga yang benar-benar membutuhkan bantuan khusus. Konsekuensinya, diputuskan untuk membuat daftar penerima yang baru yang jumlahnya dua kali lipat jumlah penerima manfaat sebelumnya.

Daftar baru ini dibuat dalam dua tahap. Pertama, setiap ketua RT diminta membuat daftar nama-nama seluruh keluarga di wilayah mereka yang diyakini layak menerima bantuan. Keputusan akhir dibuat oleh kepala desa bersama para petugas pos KB. Mereka memutuskan untuk memasukkan tiga faktor tambahan dalam perhitungan yang tidak ada pada data BKKBN: jumlah tanggungan yang sebenarnya di setiap keluarga, jumlah (jika ada) mereka yang bekerja dan mempunyai penghasilan, dan sumber penghasilan utama keluarga. Para petugas pos KB dan mereka yang membantunya bergerak dari rumah ke rumah untuk memeriksa dan kemudian melaporkan hasil survei mereka kepada kepala desa. Hasil dari proses ini adalah 155 keluarga ditambahkan ke dalam daftar penerima, sehingga total 310 keluarga menerima 10 kg beras setiap bulan. Kepala desa menyesal bahwa jumlah total yang

⁶⁸ Menurut aparat *kecamatan* setempat, kecamatan ini menerima jatah beras 56 ton per bulan pada tahun 2001, tetapi kemudian berkurang menjadi 38,38 ton pada tahun 2002. Data resmi Bulog dan Subdolog menunjukkan pengurangan ini. Kepala desa ingat bahwa selama periode awal program OPK, pengiriman berhenti selama setahun penuh. Ia tidak tahu apa penyebab yang sebenarnya, karena hal ini terjadi sebelum ia menjabat. Menurutnyanya, hal ini mungkin karena pembayaran yang terlambat, karena pada saat itu penduduk desa diijinkan mengambil jatah beras terlebih dahulu baru kemudian membayarnya. Cara pembayaran seperti itu ternyata sering menimbulkan masalah. Sekarang masalah ini telah diatasi dengan proses pengambilan dan pembayaran yang lebih ketat.

diterima setiap keluarga tidak banyak, tetapi ia yakin bahwa dalam hampir semua keluarga-keluarga yang sekarang menerima beras Raskin di desa ini adalah keluarga yang memang layak menerima dan paling membutuhkan bantuan.⁶⁹

Kesimpulan:

Tampaknya terbukti bahwa di desa ini telah ada upaya yang lebih serius untuk tetap mengacu pada tujuan utama program Raskin. Meskipun pengurangan secara drastis jatah bulanan tahun 2002 menciptakan kesulitan sosial dan politis yang serius terhadap kepemimpinan desa, tampak jelas bahwa mereka berupaya menemukan solusi lokal terhadap masalah ini. Antara lain dengan memberikan informasi ke seluruh penduduk mengenai keputusan-keputusan yang telah diambil dan menjelaskan alasan-alasan yang melatarbelakangi keputusan bersama tersebut. Hasilnya mungkin suatu kompromi, tetapi keputusan itu merupakan suatu strategi yang masuk akal.

2. Kelurahan D Kabupaten Bengkulu Selatan

Kelurahan ini terletak di pusat kota kecamatan dan merupakan satu-satunya kelurahan di kecamatan yang bersangkutan. Kelurahan dengan luas 16 ha ini dihuni oleh 1.250 orang penduduk atau 230 keluarga. Sebagian penduduk bekerja sebagai petani sawah dan ladang, sedangkan yang lainnya bekerja sebagai pedagang di pasar yang terdapat di kelurahan tersebut, atau menjadi buruh di sektor informal.

Sejak menjadi kelurahan pada tahun 1997, kelurahan ini tidak lagi dipimpin oleh kepala desa yang dipilih masyarakat, melainkan oleh seorang lurah yang ditunjuk langsung oleh pemerintah daerah. Pejabat lurah sekarang adalah seorang pegawai negeri yang sudah menjabat sejak Februari 2001 dan sebelumnya merupakan staf kantor Pemda Kabupaten setempat. Dalam menjalankan tugasnya, Bapak Lurah dibantu oleh empat orang staf yang seluruhnya bukan pegawai negeri.

Kelurahan D sudah menerima OPK sejak program ini digulirkan, tetapi kemudian berhenti selama sekitar 8 bulan, kemudian muncul lagi sejak tahun 2001. Menurut lurah, alasannya penghentian tersebut karena kecamatan tidak mau repot mengurus OPK yang distribusinya tidak teratur.

Menurut data BKKBN, di kelurahan ini hanya ada 88 KK yang termasuk kategori keluarga penerima beras Raskin. Namun karena tokoh masyarakat, ketua RT dan LKMD tidak setuju dengan data BKKBN yang dinilai terlalu kecil, maka jumlah penerima ditetapkan menjadi 160 KK, dengan konsekuensi jatah per keluarga menjadi kurang dari 20 kg. Dengan jatah 20 kg/KK sesuai aturan, maka jumlah beras untuk kelurahan ini seharusnya 1,6 ton.

⁶⁹ Ketika menekankan poin ini ia menjelaskan bahwa ia telah tinggal di desa ini sejak 1972, dan telah menjadi aparat desa selama dua puluh tahun. Karenanya, ia sangat mengenal kondisi setiap keluarga di desa ini – apakah mereka kaya atau miskin, dan darimana sumber penghasilan mereka. Ia mengakui bahwa ada sejumlah keluarga yang berdasarkan kondisi ekonominya sebenarnya tidak tepat dimasukkan dalam daftar penerima beras. Tetapi mereka ini berpotensi menjadi masalah, sehingga sebagai taktik ia memutuskan untuk memasukkan mereka dalam daftar penerima. Menurutnyanya : "Daripada membiarkan macan bebas berkeliaran, lebih baik kita mengandangkannya."

Biasanya, jatah beras untuk satu desa pada setiap kali distribusi adalah sama. Namun di kelurahan ini hal tersebut tidak terjadi. Kelurahan memperoleh jatah yang cukup berfluktuasi pada setiap distribusi, dan tidak sesuai dengan jumlah keluarga penerima yang terdata di BKKBN.

Tabel 4. Jumlah Beras OPK/Raskin yang Diterima Sebuah Desa di Bengkulu, Agustus 2001 – Juli 2002

Bulan/Tahun		Jumlah Beras (kg)	Keterangan
2001	Agustus	2.000	
	September	2.000	
	Oktober – Nopember	–	tidak tersedia data
	Desember	750	
2002	Januari – Maret	–	tidak tersedia data
	April	1.000	
	Mei	1.500	
	Juni	750	
	Juli	1.000	

Sumber: Surat keterangan penerimaan beras kelurahan setempat.

Menurut keterangan lurah, fluktuasi jumlah beras yang diterima terjadi karena pihak kecamatan mendistribusikan beras ke setiap desa dengan prinsip "siapa cepat dia dapat", sehingga yang terlambat bisa tidak mendapat bagian. Sementara menurut Kepala Gudang Dolog Bengkulu Selatan, alasannya adalah karena pihak kecamatan memasukkan pertimbangan desa yang sedang panen atau paceklik, dan ada tidaknya tuntutan dari masyarakat. Desa yang sedang panen atau yang masyarakatnya tidak menuntut akan memperoleh jatah lebih sedikit. Sebaliknya, desa yang sedang paceklik atau masyarakatnya menuntut akan memperoleh jatah lebih besar. Untuk kasus Kelurahan Pasar Baru, pada distribusi bulan Juli 2002 sebenarnya lurah sudah mengajukan permintaan beras sejumlah 2 ton tetapi yang disetujui kecamatan hanya 1 ton⁷⁰.

Adanya fluktuasi jumlah beras yang diterima cukup merepotkan pihak kelurahan dan panitia pembagi dalam menentukan dan memberitahukan jatah beras per keluarga penerima yang juga berubah-ubah. Biasanya, panitia pembagi tidak membagikan beras secara merata kepada masing-masing penerima manfaat, tetapi tergantung pada waktu kedatangan penerima manfaat. Sebagai contoh, pada distribusi bulan Juli 2002 sejumlah 40 keluarga yang datang lebih dahulu masing-masing dapat menebus 10 kg, sedangkan 120 keluarga yang datang belakangan hanya memperoleh 5 kg/KK.

Ketika Tim SMERU berkunjung di Kelurahan D, di kelurahan itu baru saja diadakan rapat yang dihadiri oleh lurah, staf kelurahan, ketua RT, dan tokoh masyarakat. Tujuan rapat tersebut adalah untuk membahas tuntutan masyarakat yang tidak termasuk dalam daftar penerima tetapi meminta jatah beras Raskin. Sebelumnya, beberapa anggota masyarakat telah merobek daftar penerima manfaat

⁷⁰ Tim SMERU melihat dokumen resmi mengenai persetujuan dari kecamatan.

yang ditempel di depan kantor kelurahan. Guna mengantisipasi keributan dan pengaduan masyarakat ke berbagai pihak serta melihat kondisi ekonomi masyarakat yang belum pulih sejak krisis menerpa, akhirnya rapat tersebut memutuskan untuk membagi Raskin secara merata ke seluruh keluarga.

Karena kelurahan tersebut memperoleh jatah 1.000 kg sedang jumlah penerima menjadi 230 KK sesuai dengan jumlah seluruh keluarga, maka masing-masing KK hanya memperoleh 4 kg saja. Sebenarnya, pihak kelurahan lebih cenderung untuk membagi beras Raskin hanya untuk keluarga yang terdaftar saja, tetapi tampaknya lurah tidak berdaya menghadapi permintaan masyarakatnya. Secara visual, selama wawancara tertangkap kesan bahwa kemampuan lurah sebagai seorang pemimpin terlihat lemah. Kondisi ini diperparah oleh sangat kurangnya sosialisasi tentang Raskin kepada masyarakat.

Biasanya, beras Raskin dibagikan kepada penerima manfaat sejak pukul 10.00 hingga pukul 13.00. Pada hari itu juga uang penjualan akan disetorkan ke kecamatan, kecuali bila bertepatan dengan hari libur akan disetorkan pada hari berikutnya. Penyaluran beras tidak menggunakan kartu Raskin, karena distribusi beras Raskin di kelurahan ini tidak sesuai dengan aturan.

Harga beras ditentukan lebih mahal dari ketentuan Rp1.000 per kg, yaitu Rp2.000 per cupak atau Rp1.250 per kg. Harga ini merupakan kesepakatan antara aparat kelurahan, ketua RT, dan tokoh masyarakat. Harga tersebut dapat diterima oleh masyarakat, antara lain karena masih lebih murah dibanding harga beras di pasaran yang berharga sekitar Rp1.875 – Rp2.030 per kg.

Kelebihan harga tersebut antara lain untuk membayar biaya angkut, yaitu Rp20 per kg, karena Dolog tidak mendistribusikan secara langsung ke kantor kelurahan melainkan ke kantor kecamatan yang berjarak sekitar 1 km dari kantor kelurahan. Setelah dikurangi biaya angkut, selisih harga masih tersisa Rp230 per kg. Apabila jatah beras yang terima 1.000 kg maka panitia pembagi yang berjumlah 12 orang akan menerima pemasukan Rp230.000 pada setiap distribusi. Namun menurut lurah, panitia juga harus mengeluarkan biaya untuk penyusutan beras.

Kesimpulan:

Berdasarkan gambaran pelaksanaan Raskin di tingkat desa dan kesan Tim SMERU terhadap beberapa responden lokal, dapat ditarik benang merah bahwa kemampuan memimpin aparat kelurahan sangat berpengaruh terhadap tepatnya suatu program dilaksanakan. Kekurangmampuan pemimpin ditambah dengan pelaksanaan sosialisasi yang tidak mendukung telah menyebabkan pelaksanaan program *melenceng* jauh dari tujuan. Di Kelurahan D kondisi ini diperparah oleh jumlah realisasi beras yang berfluktuasi, sehingga rawan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat kelurahan.

3. Desa H Kabupaten Bengkulu Selatan

Desa H adalah salah satu dari 32 desa yang paling terisolasi di kecamatan setempat. Desaini terletak di dekat ujung jalan yang sempit dan berkelok-kelok, 7 km dari jalan beraspal terdekat. Desa H dan desa tetangganya yang lebih besar, Desa G, adalah

tipikal kebanyakan masyarakat pedesaan di Provinsi Bengkulu karena hampir semua penduduknya yang berjumlah 758 orang (174 KK) sepenuhnya menggantungkan diri pada perkebunan rakyat. Kebanyakan rumah di desa ini dibuat dengan konstruksi kayu, sama dengan kebanyakan rumah-rumah di Bengkulu, dengan tiang-tiang kayu yang kokoh. Selain bertani, beberapa keluarga membuka toko atau kios kecil. Di desa ini juga terdapat beberapa pegawai negeri golongan rendah. Di samping itu terdapat sebuah perusahaan tambang di jalan selatan desa, tetapi hanya sedikit penduduk desa yang bekerja di perusahaan ini.

Dengan beberapa pengecualian, kebanyakan kepemilikan tanah penduduk tidaklah luas, rata-rata sekitar satu hektar, dan umumnya ditanami kopi atau karet. Kopi dan karet yang mereka tanam cenderung berkualitas rendah sehingga harga yang bisa diperoleh petani umumnya juga rendah, khususnya saat ini ketika harga kopi maupun karet internasional sedang melemah. Benih tanaman yang lebih berkualitas dan teknologi perkebunan yang lebih maju sangat lambat memasuki provinsi ini sehingga banyak petani skala kecil di desa-desa seperti Desa H hidupnya pas-pasan.⁷¹

Kepala desa sekarang telah menduduki posisinya selama dua tahun. Sebelumnya ia adalah Ketua I LKMD periode sebelumnya, dan dipilih langsung oleh Camat setelah orang yang sebenarnya terpilih sebagai kepala desa tiba-tiba mengundurkan diri setelah menjabat satu tahun.

Tentang isu beras bersubsidi, kepala desa menjelaskan bahwa ia agak kurang setuju dengan inisiatif pemerintah semacam ini. Ia berpendapat akan jauh lebih baik jika program ini dihentikan. Secara pribadi, program ini menjadi tugas yang menyulitkannya serta menghabiskan banyak waktu dan energi. Dan ia tidak melihat banyak manfaatnya bagi masyarakat setempat selain adanya risiko tambahan berupa perpecahan dan gesekan di antara anggota masyarakat. Bahkan, ia yakin bahwa pemberian beras murah hanya akan membuat orang malas: daripada menghabiskan waktunya untuk antri beras murah yang hanya beberapa kilogram tersebut, akan jauh lebih baik jika para petani setempat bekerja lebih keras di sawah mereka untuk menghasilkan lebih banyak pangan bagi mereka dan keluarganya.

Pada tahun 2001, desa ini menerima 2,5 ton beras dari program OPK. Menurut kepala desa, jumlah ini cukup untuk memenuhi mereka yang ingin membeli 20 kg penuh. Akan tetapi, dalam program Raskin 2002, jatah bulanan desa ini dikurangi menjadi 1 ton. Jumlah ini didasarkan pada data BKKBN yang mengidentifikasi 50 keluarga di desa ini yang berhak menerima manfaat program.

⁷¹ Kenaikan harga komoditi tertentu di sebagian wilayah Indonesia yang menjadi rezeki "*nomplok*" bagi petani beberapa saat setelah krisis ekonomi tidak bertahan lama. Mutu kopi dan karet yang di bawah rata-rata yang dihasilkan petani kecil Bengkulu hanya memberikan hasil sedikit bagi para petani di desa ini. Mereka yang diwawancarai melaporkan bahwa sekarang ini mereka menerima sekitar Rp2.500 per kg untuk kopi, sementara karet Rp2.000 per kg. Karena tingkat produksi berfluktuasi sepanjang tahun, tergantung musimnya, para petani dan keluarganya tidak selalu memiliki uang tunai. Kondisi ini sering menyulitkan sebagian keluarga untuk membeli beras Raskin, sekalipun mereka membutuhkannya.

Menurut perhitungan kepala desa, daftar BKKBN dan semua data dari pos KB desa tidak diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan tingkat lokal mengenai bagaimana beras akan didistribusikan. Ia menganggap data semacam itu tidak penting. Sebaliknya, penentuan keluarga mana yang diijinkan untuk membeli beras bersubsidi dilakukan oleh kepala desa sendiri bersama keempat stafnya. Ia meyakini bahwa ini merupakan prosedur yang akan diterima dengan baik karena mereka dalam posisi terbaik untuk mengetahui keluarga-keluarga mana di desa mereka yang sungguh-sungguh membutuhkan bantuan. Meskipun ia menjelaskan bahwa komposisi sebenarnya dari daftar penerima berubah karena kondisi tersebut, ia mengklaim bahwa sekitar 125 keluarga diberi kesempatan untuk membeli antara 8 hingga 15 kg setiap bulan. Ketika ditanya tentang bagaimana daftar penerima ini disusun, ia menyebutkan bahwa mereka memperhitungkan tingkat penghasilan setiap keluarga, tetapi tidak bisa atau tidak bersedia menunjukkan bukti yang meyakinkan dari kriteria yang digunakan untuk sampai pada keputusan ini. Ia juga tidak bisa atau tidak bersedia menunjukkan dokumen atau catatan yang menunjukkan bahwa semua proses melibatkan musyawarah dengan masyarakat.

Dengan menetapkan dua titik distribusi di desa dan empat orang ditunjuk untuk mengawasi prosesnya, kepala desa menjelaskan bahwa distribusi hampir selalu rampung dalam dua hari setelah beras sampai di desa. Akibat lokasi yang terisolasi dan kondisi jalan, khususnya setelah turun hujan, Dolog tidak bisa mengirim beras Raskin langsung ke desa ini tetapi mengedropnya di desa lain yang terletak di persimpangan jalan raya yang berjarak 7 km. Adalah tanggung jawab masyarakat setempat untuk mengatur pengambilan beras, termasuk membayar biaya transportasi beras ke desa mereka.⁷² Tentu saja, hal ini berarti bahwa biaya-biaya tersebut harus ditanggung para penerima manfaat, sehingga harga beras per kg menjadi lebih mahal. Menurut kepala desa, harga beras Raskin di desa ini adalah Rp1.250 per kg.

Akan tetapi, pernyataan tentang harga yang dibayar oleh penerima – maupun rincian lain dari pendapatnya tentang apa yang sesungguhnya terjadi dengan program beras bersubsidi di desa ini – dibantah dan dipertanyakan oleh setiap anggota masyarakat yang diwawancarai.⁷³ Menurut kebanyakan informan, harga beras yang sebenarnya harus mereka bayar adalah Rp3.000 per *cupak*, setara dengan Rp1.850 per kg. Adapula beberapa orang mengklaim telah membeli beras bersubsidi dengan harga Rp2.000 per kg. Banyak yang mengeluh bahwa harga beras yang harus mereka bayar sangat tinggi, meskipun harga tersebut masih lebih murah dari harga pasar setempat – sekitar Rp2.250 per kg – mereka tetap ingin membeli jika mampu. Sebagian dari mereka yang diwawancarai melaporkan bahwa kadang-kadang mereka bisa membeli beras Raskin di desa tetangga, Desa G, dengan harga Rp1.800 per kg ketika di desa itu masih ada sisa jatah. Sebagian mengklaim bahwa kadang-kadang mereka bisa membeli hingga 10 *cupak* (sekitar 16 kg), tetapi hal ini tidak selalu terjadi. Beberapa mengeluhkan bahwa ada banyak keluarga miskin di desa yang sering tidak kebagian jatah hanya karena mereka kurang cepat.

⁷² Selain biaya transportasi, juga diperlukan tenaga yang mengangkut beras ke tiap titik tujuan. Di desa dimana beras didrop juga dibutuhkan biaya keamanan sebelum beras diambil.

⁷³ Selama kunjungan kami ke desa ini, kami mewawancarai beberapa kelompok pria dan wanita secara berkelompok maupun individu. Penjelasan mereka tentang bagaimana beras didistribusikan dan harga yang dibayar oleh mereka yang cukup kaya untuk membelinya, sangat konsisten, dan jauh berbeda dari penjelasan kepala desa.

Dua penduduk yang diwawancarai mengatakan bahwa mereka membeli beras dalam jumlah banyak, satu atau dua karung setiap pembelian. Beberapa informan lain mengatakan bahwa kepala desa secara teratur menjual karungan beras ke dua warung di desa. Sebuah gambaran yang mengganggu dari wawancara ini adalah bahwa beberapa informan kelihatan sangat takut ketika membahas masalah ini dengan orang luar, yang menunjukkan bahwa mereka takut menghadapi risiko jika diketahui bahwa mereka telah menceritakan kasus ini kepada Tim Peneliti.

Kesimpulan:

Satu kali kunjungan tidaklah memungkinkan untuk menemukan kebenaran dari apa yang sesungguhnya terjadi di desa ini. Atau tidak mungkin juga untuk mengkonfirmasi banyak kisah dan dugaan yang dibuat oleh banyak informan. Akan tetapi, kecurigaan kami besar bahwa ada tanda tanya yang serius tentang pelaksanaan program Raskin di desa ini. Kemungkinan terbaik, distribusi tampak dilakukan secara acak dan pemilihan penerima beras Raskin tergantung pada penilaian kepala desa dan stafnya. Kemungkinan terburuk, ada kemungkinan kuat bahwa beras telah dijual kepada siapa pun yang siap membayar dengan harga yang diminta, dan dalam beberapa kasus perseorangan diijinkan untuk membeli beras dalam jumlah besar, sehingga pelaksanaan program tidak konsisten dengan tujuan program. Pertanyaan-pertanyaan serius juga masih muncul tentang apakah musyawarah dengan masyarakat secara memadai telah dilakukan. Juga terdapat keraguan tentang pengaturan keuangan dan apakah peningkatan harga yang harus dibayar penerima manfaat bisa dijelaskan dengan baik.

4. Desa I, Kabupaten Karawang

Desa I merupakan salah satu desa di Kabupaten Karawang yang terletak di pinggir pantai Laut Jawa. Meskipun daerah pantai, luas areal pertanian sawahnya cukup dominan. Dari luas desa 628 ha, sekitar 486 ha diantaranya merupakan areal persawahan. Jarak desa ke ibukota kecamatan sekitar 11,5 km, sedangkan ke ibukota kabupaten 49,5 km. Meskipun relatif jauh, namun akses ke kota kecamatan dan kabupaten cukup mudah karena tersedia jalan aspal dan angkutan pedesaan yang sangat memadai.

Secara administratif, desa ini terdiri dari 3 dusun dan 21 RT. Dilihat dari ketersebaran pemukiman, desa ini dapat dibagi menjadi dua blok, yaitu daerah pantai yang meliputi satu dusun, dan daerah persawahan yang meliputi dua dusun lainnya. Di daerah pantai banyak penduduk yang bekerja sebagai nelayan, sedangkan di daerah persawahan umumnya mereka bekerja sebagai petani sawah, baik sebagai petani pemilik maupun buruh tani.

Desa yang berpenduduk sekitar 3.500 KK ini sejak Nopember 2002 dipimpin oleh kepala desa baru yang dipilih masyarakat melalui pilkades (pemilihan kepala desa). Kepala desa yang masih relatif muda ini pada awalnya tidak berniat untuk mencalonkan diri menjadi kepala desa meskipun pada saat itu ia sudah menjabat sebagai ketua BPD (Badan Perwakilan Desa). Akan tetapi karena desakan masyarakat setempat, akhirnya ia bersedia mencalonkan diri meskipun dengan persiapan yang relatif singkat. Pada saat pilkades, calon kepala desa yang tinggal di dusun pantai ini berhasil mengalahkan satu calon lain yang berasal dari dusun

pesawahan dengan selisih angka yang cukup besar, yaitu 2200 lawan 1500 suara. Namun akhir dari pilkades ini tidak berjalan mulus karena pendukung calon lain tersebut tidak dapat menerima kekalahan calonnya, apalagi menurut rumor setempat calon terpilih tersebut sudah mengeluarkan dana sekitar Rp500 juta. Mereka melampiaskan kekecewaan dengan merusak hampir seluruh barang yang terdapat di kantor kepala desa sehingga sampai saat Tim SMERU berkunjung kantor tersebut masih terlihat lengang.

Di desa ini, jumlah keluarga yang terdaftar sebagai penerima Raskin tahun 2002 sesuai dengan data BKKBN adalah 786 KK, sehingga setiap bulan desa ini menerima 15.720 kg beras. Angka tersebut jauh lebih rendah dari pengajuan desa sebesar 1.950 KK. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya desa membagikan kepada sekitar 1.800 keluarga yang tergolong miskin, masing-masing menerima 10 liter atau setara dengan 8 kg, seharga Rp1.000 per liter atau sekitar Rp1.200 per kg. Menurut kepala desa, jumlah beras per keluarga dan harga jual tersebut ditentukan berdasarkan musyawarah antara kepala desa, 13 anggota BPD, 11 anggota LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), dan 35 orang perangkat desa.⁷⁴

Jumlah beras Raskin tahun 2002 yang diterima desa ini lebih besar dan frekuensinya lebih teratur dibandingkan dengan OPK. Berdasarkan data realisasi Sub-Dolog Karawang dapat diketahui bahwa selama OPK tahun 2001 Desa I memperoleh jatah beras yang bervariasi. Pada awal tahun jatah yang diterima 7.950 kg per bulan, tetapi sejak pertengahan tahun turun menjadi 1.650 kg per bulan. Perlu dicatat bahwa terdapat bulan yang tidak ada realisasi sama sekali. Rendahnya realisasi tersebut menyebabkan jangkauan terhadap keluarga miskin penerima manfaat menjadi lebih terbatas dan jumlah beras yang diterima lebih sedikit. Hal ini sesuai dengan keterangan beberapa penduduk yang ditemui yang menyatakan bahwa beberapa diantara mereka baru memperoleh jatah beras sejak tahun 2002.

Dibandingkan dengan OPK, kualitas beras Raskin dinilai lebih baik. Namun pada sekitar pertengahan tahun kualitas beras Raskin agak menurun, misalnya: beras mengandung kutu dengan kandungan beras pecah yang cukup tinggi. Aparat desa sudah mengadakan hal ini, baik melalui kecamatan maupun langsung ke petugas Sub-Dolog, namun hingga dua kali distribusi berikutnya belum ada tanggapan. Kualitas beras Raskin masih tetap rendah meskipun lebih baik dibandingkan dengan beras OPK.

Tidak seperti yang umum terjadi di desa lain, di Desa I titik bagi tidak terpusat di satu titik melainkan di empat titik yang tersebar di semua dusun dan terletak di pinggir jalan utama. Pada awal pelaksanaan Raskin titik bagi hanya terpusat di satu lokasi. Tetapi karena jumlah beras yang diterima cukup besar, aparat desa memutuskan untuk membagi titik bagi menjadi tiga titik. Akan tetapi jumlah tersebut ternyata masih kurang, sehingga masyarakat cenderung berebut, bahkan pernah menyebabkan pecahnya kaca bangunan. Sejak itu titik bagi diputuskan

⁷⁴ Menurut petugas kecamatan, seluruh desa di kecamatan ini telah menetapkan jumlah dan harga beras yang sama (10 liter per keluarga dengan harga Rp1.000 per liter) meskipun penyeragaman semacam ini tidak diharuskan di tingkat kecamatan. Yang menarik, situasi yang sama terjadi di kecamatan lain di kabupaten yang sama yang juga dikunjungi Tim SMERU.

menjadi empat titik, dan dengan demikian proses pembagian dapat berjalan dengan lancar.

Di desa ini beras dibagikan kepada masyarakat penerima manfaat melalui sistem kartu. Namun kartu yang digunakan bukan kartu resmi dari Bulog yang masih tersimpan di kantor kecamatan, melainkan menggunakan kartu buatan panitia pembagi desa setempat. Kartu tersebut berupa foto copy, memuat keterangan nama, umur dan alamat penerima manfaat, serta stempel kantor desa. Setiap bulan, kartu diberi tanda tertentu agar dapat dibedakan dengan kartu bulan sebelumnya, antara lain berupa perubahan warna kartu atau ditambah coretan warna tertentu. Hal ini dilakukan untuk meminimalkan penggunaan kartu lebih dari satu kali, karena dalam beberapa kasus terdapat penerima manfaat yang pura-pura kehilangan kartunya ketika akan meminta jatahnya. Ternyata kartu tersebut tidak hilang tetapi sengaja disimpan untuk digunakan pada distribusi berikutnya, sehingga yang bersangkutan dapat memperoleh jatah dua kali. Minat masyarakat penerima manfaat terhadap beras Raskin cukup besar. Hal ini terlihat dari beras yang cepat habis dan hal ini tampaknya dipengaruhi oleh kenyataan bahwa harga beras Raskin lebih murah dibanding harga di pasar setempat, yaitu selisihnya Rp500 per liter.

Untuk pembayaran ke Sub-Dolog, desa ini menerapkan sistem pembayaran *cash and carry*, yaitu uang pembayaran disetor terlebih dahulu baru kemudian beras diterima. Karena tidak mungkin menarik pembayaran di muka dari penerima manfaat, panitia Raskin desa berusaha mencari pihak ketiga yang bersedia meminjamkan dananya. Dana diperoleh dari kelompok masyarakat setempat tetapi dengan konsekuensi kelurahan harus membayar jasa pinjaman sebesar 40% dari kelebihan pembayaran penerima manfaat setelah dikurangi biaya operasional. Kadang-kadang pihak desa memperoleh sisa penerimaan sekitar Rp1 juta, sehingga penyandang dana menerima jasa pinjaman Rp400 ribu. Sisa bersih uang penerimaan akan dibagikan kepada panitia pembagi yang berjumlah sekitar 6 – 8 orang per titik dan anggota perlindungan masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam mengamankan beras.

Kesimpulan:

Dalam pelaksanaan Raskin, panitia pelaksana di tingkat desa perlu memikirkan berbagai kemungkinan cara pembagian beras Raskin agar pelaksanaannya menjadi lebih lancar dan masyarakat penerima manfaat lebih mendapatkan kemudahan. Selain itu, keputusan tentang berbagai hal yang terkait, seperti harga, jatah beras per keluarga, dan penggunaan dana perlu diputuskan oleh sebuah tim yang beranggotakan sebanyak mungkin orang. Hal ini akan lebih menjamin diperolehnya keputusan yang paling tepat dan sosialisasi hasil keputusan lebih mudah menyebar di masyarakat.