

# **OPERASI PASAR KHUSUS:**

## **Kasus Jawa Tengah**

Oleh:  
Syaikhu Usman  
M. Sulton Mawardi

**LAPORAN KONSULTAN  
THE WORLD BANK**

Jakarta, Nopember 1998

## RINGKASAN

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil pengamatan terhadap pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (OPK) di Kotamadya Semarang dan Kabupaten Magelang, Jawa Tengah. OPK merupakan program bantuan darurat kepada keluarga miskin dalam memenuhi kebutuhan makanan pokok berupa beras dengan harga Rp1.000/kg sebanyak 10 kg/KK/bulan dan akan berlangsung selama sembilan bulan.

Penetapan target OPK memanfaatkan hasil pendataan BKKBN tentang status sosial ekonomi keluarga di seluruh Indonesia. OPK memfokuskan targetnya pada kelompok keluarga prasejahtera (PS). Krisis ekonomi kelihatannya memang telah memerosotkan penghasilan penduduk secara luas, karena itu ada kecenderungan yang kuat untuk juga memasukkan keluarga sejahtera (KS) I alasan ekonomi sebagai target OPK, karena kelompok ini diduga telah menjadi “makin miskin.” Di banyak tempat penambahan itu dirasa masih tetap kurang, terutama di perkotaan. Krisis ekonomi telah membangkrutkan banyak perusahaan yang diikuti dengan PHK, sementara usaha kecil banyak pula yang macet. Pada gilirannya semua itu melahirkan “orang miskin baru.” Meskipun begitu sejauh ini belum ada informasi tentang warga yang mengalami kelaparan/rawan pangan, kecuali keluarga yang terpaksa mengubah menu makanan keluarga dengan kualitas yang lebih rendah atau mengurangi makan nasi hanya sekali/hari. Dalam kondisi penghasilan yang cenderung berkurang, sementara harga kebutuhan pokok sehari-hari terus meningkat, maka beras murah OPK menjadi harapan banyak orang. Kelompok “orang miskin baru” banyak juga yang menuntut untuk mendapat kesempatan membeli beras murah melalui OPK. Melihat keadaan ini banyak aparat pemerintah yang mengkhawatirkan akan munculnya gejala sosial, sehingga terdapat kecenderungan memanfaatkan OPK sebagai alat peredam gejala. Akibatnya, target OPK membengkak dan jatah 10 kg/KK di banyak tempat terpaksa dibagikan kepada dua sampai lima KK.

Munculnya “orang miskin baru” memang nyata, tetapi peningkatan target OPK sampai lebih dari 200%, meskipun di perkotaan, diduga berlebihan. Oleh karena itu penambahan target OPK dengan metode lain di luar pendataan yang sudah dikembangkan oleh BKKBN perlu dilakukan hati-hati. Secara umum penambahan target sebesar 25% dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan OPK selanjutnya. Namun, penambahan target OPK dengan “orang miskin baru” ini haruslah dilakukan secara transparan dalam forum LKMD yang diperluas dengan kehadiran para tokoh masyarakat setempat.

Para pelaksana OPK, sampai ke tingkat paling bawah, mengetahui secara baik bahwa bantuan beras murah ini akan berlangsung selama sembilan bulan. Namun banyak sekali calon penerima beras OPK yang tidak mengetahuinya. Proporsi penduduk yang tidak mengetahui lamanya operasi ini, berbeda dari satu daerah dengan daerah lain. Hal ini disebabkan memang petugas di suatu daerah sengaja tidak menjelaskannya. Mereka meragukan kepastian dari keberlangsungan OPK ini. Mereka takut dituntut penduduk, seandainya karena sesuatu hal pemerintah menyetop operasi ini. Sebaliknya di daerah lain petugas pelaksana mensosialisasikan program bantuan ini secara terbuka. Informasi

tentang ini disampaikan kepada warga melalui berbagai forum pertemuan. Penjelasan ini penting disampaikan, agar keluarga miskin setiap bulan dapat mengumpulkan uang sebanyak Rp10 ribu. Bagi keluarga dengan status PS dan KS I alasan ekonomi menyediakan uang tunai sebanyak Rp10 ribu itu bukanlah sesuatu yang mudah. Pada bulan pertama pelaksanaan OPK, cukup banyak KK yang tidak mampu menyediakan uang tunai sebanyak yang diperlukan. Di beberapa tempat ada KK yang meminjam uang untuk menebus jatah berasnya, kemudian sebagian beras itu dipakai untuk membayar hutangnya.

Mayoritas keluarga miskin mempunyai pola membeli beras harian. Dengan uang tunai seadanya, mereka setiap hari membeli beras sedapatnya. Mekanisme penyaluran beras OPK tidak mempertimbangkan pola tersebut. Oleh karena itu perlu dipikirkan untuk mengembangkan mekanisme penyaluran beras murah yang dapat dibeli setiap hari oleh keluarga miskin. Pengkajian tentang kemungkinan ini sangat penting, bukan saja karena adanya krisis ekonomi, tetapi terutama dalam upaya membantu rakyat keluar dari jerat kemiskinan secara lebih realistis dan berjangka panjang.

Semua instansi yang terlibat dalam OPK merupakan pemain baru dalam hal perberasan, kecuali Dolog. Namun mengingat operasi ini memang bukan dimaksudkan untuk memasarkan beras secara normal, maka pemanfaatan jalur birokrasi pemerintahan dinilai oleh banyak pihak sebagai pilihan tepat. Hanya saja harus dijaga agar kegiatan penyaluran beras ini jangan sampai mengganggu tanggung jawab dan kualitas pelayanan instansi dalam melaksanakan tugas-tugas rutinnnya. Berdasarkan pengamatan terhadap, dan perbandingan, pelaksanaan OPK di beberapa daerah di Jateng, maka untuk mengurangi tingkat gangguan itu kiranya perlu dilakukan penyebaran tugas dan tanggung jawab pelaksanaan OPK pada sebanyak mungkin instansi/kantor. Dalam kaitan ini penyebaran vertikal lebih sesuai dibanding horizontal. Artinya instansi atas (kabupaten/kodya) harus memiliki kesediaan untuk mendesentralisasikan berbagai urusan OPK ke tingkat bawah (kecamatan/desa), bukan membagi tugas dan tanggung jawab dengan instansi/kantor lain di tingkat kabupaten/kodya.

## DAFTAR ISI

<b>BAB</b>	<b>Halaman</b>
RINGKASAN	ii
<b>I.</b> PENGANTAR	1
<b>II.</b> PENETAPAN TARGET	1
<b>III.</b> MEKANISME PENYALURAN	6
1. Organisasi Pelaksana	6
2. Penyebaran Informasi dan Pembayaran	7
3. Proses Penyaluran Beras	9
<b>IV.</b> KESIMPULAN	13



## **I. PENGANTAR**

Dalam upaya membantu keluarga miskin memenuhi kebutuhan pangan di masa krisis ekonomi dewasa ini, pemerintah melaksanakan Operasi Pasar Khusus (OPK) guna menyalurkan beras kualitas medium/rendah dengan harga bersubsidi sebanyak 10 kg/KK/bulan selama sembilan bulan. Laporan ini disusun berdasarkan kunjungan lapangan ke Propinsi Jawa Tengah pada 26 Oktober - 3 Nopember 1998 guna memperoleh gambaran nyata mengenai proses pelaksanaan OPK tersebut mulai dari tingkat kabupaten/kotamadya sampai ke penduduk penerima operasi. Hal-hal pokok yang ditelusuri mencakup: (1) penetapan target, dan (2) mekanisme operasi (organisasi pelaksana, sosialisasi, penyaluran, pembayaran, biaya operasional, mutu dan berat beras).

Di Jateng Tim mengunjungi Kodya Semarang dan Kabupaten Magelang. Di Kodya Semarang dipilih dua kecamatan, yaitu Kecamatan Semarang Utara yang bersuasana perkotaan dan Kecamatan Gunungpati yang masih bersuasana perdesaan. Sementara di Kabupaten Magelang Tim mengunjungi Kecamatan Pakis yang berada di bagian utara yang kebanyakan penduduknya mengkonsumsi jagung sebagai bagian dari makanan pokok hariannya dan Kecamatan Salaman yang terletak di bagian selatan wilayah Kabupaten Magelang dengan beras sebagai makanan pokok penduduknya (kedua kecamatan ini berlokasi di kaki gunung).

Informasi tentang OPK diperoleh melalui wawancara (perorangan/kelompok) dengan Bagian Perekonomian, Sub Dolog Wilayah, BKKBN Tingkat II, Kecamatan (Camat, PPLKB, Kepala Urusan Pembangunan, dll.), Desa/Kelurahan (Kepala Desa/Lurah, PLKB, Kaur Pembangunan, dll.), dan penduduk penerima beras OPK. Selain itu Tim juga melihat langsung beberapa rumah penduduk penerima OPK dan sempat melakukan observasi pelaksanaan penyaluran beras murah untuk bulan Nopember 1998 di Kecamatan Salaman.

## **II. PENETAPAN TARGET**

Sejak 1995 BKKBN melakukan pendataan status sosial-ekonomi keluarga di seluruh Indonesia yang dikelompokkan menjadi keluarga prasejahtera (PS), keluarga sejahtera (KS) I, KS II, KS III, dan KS III Plus.<sup>1</sup> Pendataan ini pada dasarnya dikerjakan oleh PLKB yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan diperbarui setiap enam bulan. Penetapan target OPK didasarkan pada data BKKBN tersebut dan ditunjukkan pada

---

<sup>1</sup> Penjelasan tentang pengelompokan ini dapat dilihat pada "Pokok-pokok Uraian tentang Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Keluarga Sejahtera Di Desa Tidak Tertinggal" oleh Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN, 1 Februari 1996.

kelompok KK PS hasil pendataan bulan April - Juni 1998. Berdasarkan pendataan itu, Jateng mempunyai keluarga PS, atau memperoleh jatah OPK, sebanyak 2.455.902 KK (Data Dolog Jateng, 19 Agustus 1998 yang bersumber dari Bulog), sementara Pemda Tingkat I Jateng mengusulkan sebanyak 2.507.903 KK.<sup>2</sup>

Dengan melihat keadaan rumah (lantai, dinding, dan atap) orang dapat secara cukup akurat menilai status sosek penghuninya. Sekarang petunjuk itu tidak cukup lagi, karena sejak terjadi krisis ekonomi di rumah-rumah permanen sangat mungkin terdapat: (1) KK dan anggota keluarga dewasanya tidak mempunyai pekerjaan (tetap), (2) terdapat anak usia sekolah yang tidak bersekolah, (3) anggota keluarga yang sakit tidak berobat ke puskesmas/rumah sakit, dan/atau (4) penghuninya makan kurang dari 2x/hari. Kriteria-kriteria itu selama ini sudah dipakai dalam pendataan keluarga oleh BKKBN, tetapi akhir-akhir ini kasus-kasus yang terkait dengan keempat kriteria itu makin banyak.

Ketika OPK dilaksanakan (September 1998) ternyata jatah beras yang diperoleh kebanyakan desa tidak lagi mencukupi kebutuhan nyatanya. Hal ini disebabkan jumlah KK yang memerlukan (menuntut) beras murah, terutama kalau dikaitkan dengan empat kriteria tersebut di atas, telah bertambah banyak melebihi daftar KK PS yang selama ini ada.<sup>3</sup> Untuk meredam gejolak sosial dan dalam beberapa kasus kelihatannya sekedar untuk menarik simpati seluruh warga, aparat desa/kelurahan mengambil kebijakan dengan cara memperkecil jatah KK menjadi kurang dari 10 kg (dibagi dua atau tiga). Di beberapa tempat dilakukan dengan cara memberikan pergiliran kesempatan membeli beras murah. Tentang kebijakan ini aparat kabupaten/Kodya menyatakan tidak pernah memberikan petunjuk, terserah kepada aparat kecamatan. Pihak kecamatan juga menyatakan tidak memberikan arahan apapun, semuanya diserahkan kepada aparat desa/kelurahan. Di beberapa desa/kelurahan yang dikunjungi Tim juga memperoleh penjelasan bahwa aparat desa/kelurahan tidak ikut mengatur kebijakan itu, sepenuhnya terserah kepada aparat dusun/RW/RT. Mengenai kebijakan memperkecil jatah per KK ini kelihatannya tidak ada aparat atasan yang berani bertanggung jawab, tetapi mereka mengetahui dan membiarkan praktek tersebut.

Terdapat kecenderungan perbedaan penambahan jumlah target OPK di daerah yang selama ini dikenal sebagai “sejahtera” (bebas KK PS, terutama di perkotaan), dengan di daerah yang dinilai sebagai tertinggal, terutama di perdesaan. Di daerah terakhir ini penambahannya relatif kecil, mungkin karena sebagian besar warganya sudah tergolong PS, bahkan ada desa yang memanfaatkan sebagian jatahnya untuk dimasukkan

---

<sup>2</sup> Perbedaan ini mungkin disebabkan oleh adanya dua jalur laporan hasil pendataan, yaitu (1) PLKB, PPLKB, BKKBN Tingkat II, BKKBN Tingkat I, BKKBN Pusat, dan Bulog, (2) Desa/Kelurahan, Camat, Bupati, Gubernur, dan Bulog. Seharusnya tidak terjadi perbedaan data karena pendataan di tingkat Desa/Kelurahan pada umumnya juga dilakukan oleh PLKB. Jalur informasi persetujuan jatah setiap daerah adalah Bulog, Dolog/Gubernur, Bupati, Camat, dan Kades/Lurah.

<sup>3</sup> Di beberapa tempat bahkan kelompok yang dianggap mampu pun berusaha memperoleh jatah beras murah ini. Seorang informan menceritakan bahwa kelompok ini ada yang mengatakan bahwa kalau mereka tidak boleh ikut membeli beras murah, nanti kalau ada gotong royong/sumbangan desa, mereka juga jangan diikutkan. Keadaan seperti ini terjadi terutama di daerah yang jarak perbedaan status sosek warganya tidak terlalu besar (mendekati rata-rata).

ke lumbung desa.<sup>4</sup> Sebaliknya daerah yang selama ini dianggap mampu (perkotaan) mengajukan tambahan jatah dalam jumlah besar. Beberapa petugas pelaksana OPK menjelaskan bahwa pada kelompok masyarakat yang pernah merasakan hidup cukup enak, ketika menghadapi keadaan yang sulit, mereka mudah bergejolak dan mereka cenderung “vokal.” Mereka menuntut memperoleh beras murah yang disalurkan melalui OPK, meskipun penghidupan mereka sebenarnya masih relatif baik dibanding keluarga yang sejak lama memang dikenal miskin. Sesungguhnya banyak di antara kelompok ini belum tentu telah benar-benar menjadi “orang miskin baru.”

Kodya Semarang sebagai daerah perkotaan yang selama ini dianggap relatif sejahtera, jumlah KK PS untuk OPK bulan September dan Oktober 1998 sebanyak 18.916 KK,<sup>5</sup> sementara untuk bulan November diusulkan menjadi 58.984, atau naik 212%. Mungkin karena kenaikan yang sangat besar itu, maka sampai akhir Oktober 1998 Dolog Jateng belum memperoleh persetujuan dari pusat (Bulog). Berbeda halnya dengan Kabupaten Magelang yang sebagian besar wilayahnya merupakan daerah pedesaan yang selama ini dinilai relatif tertinggal hanya mengusulkan kenaikan sekitar 8% (dari 123.634 menjadi 133.408). Usul penambahan ini sudah disetujui Bulog, bahkan diberlakukan sejak bulan Oktober 1998, tetapi karena persetujuan itu baru diterima 23 Oktober 1998 (OPK sudah dilaksanakan), maka jatah itu ditambahkan pada jatah OPK bulan Nopember 1998. Perbedaan kenaikan jatah antara daerah perkotaan dengan pedesaan itu terlihat juga di Kabupaten Magelang. Kecamatan Muntilan dan Kecamatan Mungkid yang bersuasana perkotaan mengusulkan tambahan sebanyak masing-masing 38% dan 37%. Sementara itu Kecamatan Pakis dan Kecamatan Salaman yang berciri pedesaan masing-masing mengajukan tambahan sebesar 10%.

Selama kunjungan ini Tim tidak menemukan informasi tentang adanya warga yang mengalami kelaparan/rawan pangan. Namun di beberapa tempat memang ada penduduk yang terpaksa mengubah menu makanan keluarganya dengan kualitas yang lebih rendah. Sekelompok ibu-ibu yang diminta untuk menghitung jumlah KK di RT mereka yang terpaksa mengurangi makan nasi hanya sekali/hari menyebutkan angka 14 KK. Dalam kondisi penghasilan yang cenderung berkurang, sementara harga kebutuhan pokok sehari-hari terus meningkat, maka beras murah OPK dirasakan sangat membantu. Tabel 1 berikut ini berisi contoh profil beberapa keluarga penerima beras murah OPK.

---

<sup>4</sup> Di sebuah dusun yang memperoleh jatah beras murah 450 kg, sebanyak 80 kg di antaranya dimasukkan ke lumbung desa. Menurut Kadus hal ini merupakan hasil musyawarah desa dan sudah dilaporkan kepada Camat.

<sup>5</sup> Untuk bulan September sebenarnya Dolog telah menyediakan jatah bagi 20.171 KK. Jadi sebanyak 12,5 ton lebih jatah Kodya Semarang bulan itu tidak tersalur.

**Tabel 1.** Profil Beberapa Keluarga Penerima Beras OPK di Jawa Tengah, Oktober 1998.

No.	Uraian
1.	Suami dan isteri bekerja sebagai buruh tani dengan upah Rp2.500/orang/hari (5 jam kerja). Belum tentu setiap hari mereka mendapat pekerjaan. Semua anaknya sudah dewasa, tidak lagi tinggal bersama mereka. Untuk membeli beras murah (OPK) mereka disumbang Rp5.000 oleh anaknya. Keluarga ini biasanya beli beras harian, kalau tidak ada uang menghutang di warung.
2.	Janda yang hidup sendiri dengan pekerjaan buruh tani. Kalau tidak ada pekerjaan dia menjual sayuran (daun-daunan) yang di petik di sekitar rumahnya baik milik sendiri maupun milik tetangga. Harga jualnya Rp100/ikat, setiap hari paling banyak dapat memperoleh uang Rp1.000.
3.	Suami seorang buruh bangunan dengan upah Rp7.500/hari. Belum tentu sepanjang tahun ada pekerjaan. Isteri tidak bekerja. Dengan empat anak keluarga ini memerlukan beras 1,5 kg/hari yang biasanya dibeli harian.
4.	Isteri menjual makanan yang terbuat dari ubi dengan modal Rp15.000/hari. Keuntungan yang biasa didapat setiap hari sekitar Rp2.500. Suami bekerja sebagai penjaga malam dengan upah Rp8.000/hari. Untuk memenuhi kebutuhan lima anggota KK-nya, keluarga ini setiap hari harus menyediakan uang Rp4.500 untuk membeli beras.
5.	Suami bekerja di bengkel dengan upah Rp50 ribu/minggu. Isteri berjualan makanan kecil dengan keuntungan rata-rata Rp3.500/hari ditambah upah mencuci pakaian tetangga dengan upah Rp35 ribu/bulan. Setiap hari keluarga ini harus menyediakan uang Rp4.000 untuk membeli beras.
6.	Isteri tidak bekerja, dengan dua anak yang masih balita. Suami bekerja sebagai supir angkutan kota dengan hasil Rp10 ribu/hari.
7.	Suami penjaga keamanan di sebuah pabrik es dengan upah Rp100 ribu/bulan. Isteri berjualan pecal dengan keuntungan sekitar Rp5.000/hari. Untuk memenuhi kebutuhan beras keluarganya mereka harus mengeluarkan uang Rp5.000/hari.
8.	Janda dengan lima anak, tiga masih sekolah, dua sudah bekerja. Sebagian besar penghasilan kedua anaknya yang sudah bekerja sebagai buruh pabrik diserahkan kepada ibunya. Dengan modal Rp25 ribu, dia berjualan makanan kecil dengan keuntungan Rp5.000/hari. Jadwal kerjanya setiap hari dimulai pada pukul 2.00 malam sampai pagi membuat/memasak makanan yang akan dijual, jam 6.00 - 10.00 menjajakannya, jam 10.00 - 12.00 membeli bahan di pasar, jam 12.00 istirahat sambil mengerjakan tugas rumah tangga/sosial lainnya. Setiap hari keluarga ini harus menyediakan uang untuk membeli beras Rp4.500 dan air bersih Rp1.500. Ibu ini menceritakan bahwa bantuan beasiswa di sekolah anaknya diberikan kepada anak-anak dari keluarga yang cukup mampu, seharusnya penerimanya adalah anak-anak dari keluarga yang tidak mampu seperti dirinya.
9.	Suami bekerja sebagai tukang las dengan hasil rata-rata Rp5.000/hari. Dalam sebulan dia bekerja paling banyak 15 hari. Isteri berjualan makanan di pelabuhan Tanjung Emas dengan keuntungan Rp10 ribu/hari, tetapi dalam sebulan kapal penumpang yang berlabuh hanya 10 hari. Isteri mempunyai tabungan Rp1 juta yang berasal dari pasangan PHK-nya enam bulan yang lalu dengan bunga Rp45 ribu/bulan. Pasangan ini mempunyai empat anak yang semuanya masih bersekolah, anak tertua di SMEA kelas 2 dan yang terkecil di SD kelas 3.

**Tabel 1.** (lanjutan)

No.	Uraian
10.	Keluarga dengan pemilikan tanah 1 kisuk (kurang dari 1000 m <sup>2</sup> ). Hasil setiap tahun dari lahan tersebut biasanya padi 2 kwt dan 8 keranjang (lebih kurang 160 kg) jagung. Selain mengolah lahan pertanian sendiri, KK-nya (suami) bekerja sebagai buruh serabutan dengan upah Rp4.000/hari. Pada waktu kunjungan ini, dia sedang bekerja pada proyek padat karya di desanya dengan upah Rp5.000/hari. Mereka mempunyai dua anak balita. Keluarga ini umumnya membeli beras harian, rata-rata 1 kg/hari.
11.	Pasangan suami isteri yang memiliki 1 kisuk lahan pertanian. Dengan hasil yang lebih kurang sama dengan kasus No. 10 di atas mereka harus mengeluarkan biaya untuk pupuk urea sebanyak 20 kg per musim, harga sekarang Rp600/kg. Selain itu mereka memanfaatkan pupuk kandang dari kotoran sapi. Pasangan ini memelihara tiga ekor sapi tetangga dengan sistem gaduh. Selain itu mereka mendapat penghasilan dari bekerja sebagai buruh tani dengan upah Rp4.000/hari ditambah makan (per hari 8 jam kerja).
12.	Duda dengan empat anak, semuanya sudah dewasa, satu laki-laki, tiga perempuan. Keluarga ini memiliki sekitar 1 kisuk lahan pertanian. Penopang penghasilan keluarga ini adalah anak laki-lakinya yang kalau tidak sedang mengolah lahannya, dia bekerja di suatu usaha peternakan dengan upah Rp5.000/hari. Satu-dua tahun yang lalu uang Rp5.000 sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan makan keluarganya, sekarang semua barang kebutuhan sehari-hari harganya naik, sementara upah kerja masih tetap.

Hasil Pendataan BKKBN tentang status sosek keluarga di Indonesia merupakan informasi terbaik yang tersedia untuk tujuan penetapan target program bantuan seperti OPK. Selain menyediakan informasi klasifikasi status sosek keluarga, data BKKBN ini dilengkapi dengan nama dan alamat setiap keluarga secara jelas. **Pilihan target OPK pada kelompok keluarga PS sangat tepat, meskipun harus segera diakui bahwa krisis ekonomi telah menambah besarnya kelompok keluarga yang penghasilannya merosot. Oleh karena itu perluasan target OPK dengan menambahkan kelompok KS I alasan ekonomi juga dinilai cukup tepat, karena sekarang mereka diduga telah menjadi makin miskin.** Sebelum terjadi krisis ekonomi, ketika publikasi resmi pemerintah menyebutkan jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 27,2 juta jiwa atau sekitar 14% dari seluruh penduduk, hasil pendataan BKKBN telah mengeluarkan angka jumlah keluarga PS dan KS I (termasuk alasan non ekonomi) sebanyak 56% dari seluruh KK di Indonesia.

Lahirnya “orang miskin baru” dapat diakibatkan oleh berbagai macam penyebab, seperti bangkrutnya usaha dan PHK, terutama di daerah perkotaan. Meskipun begitu penambahan target OPK dengan metode lain di luar pendataan yang sudah dikembangkan oleh aparat BKKBN perlu dilakukan sangat hati-hati. Peningkatan target OPK yang mencapai lebih dari 200% seperti di Kodya Semarang perlu dipertanyakan, untuk tidak mengatakan harus ditolak (dengan belum adanya persetujuan Bulog, kelihatannya angka itu masih diragukan). Penambahan sebanyak 40% untuk wilayah perkotaan dan 10% untuk wilayah perdesaan seperti yang diusulkan Kabupaten Magelang agaknya lebih memadai. **Secara umum penambahan target sebesar 25% dapat dijadikan pedoman**

dalam pelaksanaan OPK selanjutnya. Penambahan target dengan “orang miskin baru” ini haruslah dilakukan secara transparan dalam forum musyawarah LKMD yang diperluas dengan kehadiran para tokoh masyarakat setempat.

### III. MEKANISME PENYALURAN

#### 1. Organisasi Pelaksana

Secara operasional pelaksanaan OPK dilakukan oleh Tim Khusus atau Satuan Tugas (Satgas) yang dibentuk oleh Bupati (untuk tingkat Kabupaten), Tim/Satgas kecamatan (dibentuk oleh Camat), dan Tim Desa (dibentuk oleh Kepala Desa). Di tingkat kabupaten/kodya Satgas inti beranggotakan staf Bagian Perekonomian, BKKBN, dan Dolog/Sub-Dolog. Secara sederhana peranan masing-masing instansi tersebut adalah: BKKN bertugas menyediakan dan sekaligus meng-*update* data KK PS sebagai target sasaran OPK, Dolog/Sub-Dolog bertanggung jawab dalam pengadaan dan ketersediaan beras, dan Pemda bertindak sebagai pelaksana penyaluran beras OPK. Di beberapa daerah Satgas yang dibentuk bahkan diperluas dengan aparat/instansi yang bersifat lintas sektoral, dalam arti tidak hanya terdiri dari aparat dari tiga instansi inti tersebut, tetapi juga staf berbagai instansi tingkat kabupaten/Kodya lainnya, kepolisian dan militer. Tugas yang dibebankan kepada Tim/Satgas ini antara lain adalah melakukan monitoring, evaluasi, dan pelaksanaan OPK, serta melakukan pendataan dan pembinaan terhadap desa/kelurahan guna lebih memastikan OPK dapat berjalan lancar. Kecuali Dolog, semua instansi lain yang terlibat dalam OPK ini merupakan pemain baru dalam hal perberasan. Namun mengingat penyaluran beras ini memang tidak dimaksudkan untuk memasarkan beras melalui mekanisme pasar, maka pemanfaatan jalur birokrasi pemerintahan dinilai oleh banyak pihak sebagai yang paling tepat. Hanya saja harus dapat dijaga agar kegiatan penyaluran beras ini tidak mengurangi tanggung jawab dan kualitas pelayanan birokrasi dalam melaksanakan tugas-tugas rutinnnya.

Seluruh biaya operasional OPK baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung dibebankan kepada Bulog/Dolog. Biaya operasional langsung untuk Bulan Oktober dan Nopember ditetapkan sebesar Rp60/kg (dari sebelumnya Rp40/kg untuk September). Dana ini antara lain dipakai biaya transportasi dan bongkar muat dari Gudang Dolog sampai ke lokasi penerima bantuan.

Selain adanya biaya operasional langsung, dalam OPK ini disediakan biaya operasional tidak langsung yang besarnya ditetapkan Rp10/kg. Pengelolaan uang ini sepenuhnya dilakukan oleh Dolog sendiri. Secara umum dana ini digunakan untuk membiayai rapat-rapat koordinasi dan juga membayar honor (biasanya disebut sebagai uang insentif) para petugas Tim/Satgas OPK, baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan. Tentang honor ini seorang informan menyebutkan bahwa pemberian insentif diatur sebagai berikut: residen (pembantu gubernur) sebesar Rp500,000/bulan, Bupati Rp300,000/bulan, para Kabag/Kepala Dinas Rp200,000/bulan, anggota tim lainnya

Rp100,000/bulan dan Camat Rp75,000/bulan. Sementara insentif untuk anggota tim di tingkat kecamatan adalah Rp2,000 - Rp3,000/bulan. Karena kecilnya insentif yang disediakan bagi mereka, beberapa Tim tingkat kecamatan baru akan membagi dananya setelah OPK berakhir, “itupun kalau nanti memang ada sisanya,” kata seorang anggota Satgas. Insentif untuk tim di tingkat desa tidak disediakan. Buat mereka sepanjang biaya pelaksanaan OPK ini cukup, itu sudah baik. Para pelaksana di tingkat desa/dusun/RW berharap kiranya mereka tidak terpaksa harus “nombok.” Mengomentari tentang insentif ini seorang staf Sub-Dolog mengatakan: “Sekarang ini panitia perkawinan pun disediakan honor.”

## **2. Penyebaran Informasi dan Pembayaran**

Para petugas pelaksana OPK, termasuk mereka yang berada di tingkat paling bawah (dusun, dukuh, RW, RT), mengetahui secara jelas bahwa bantuan beras murah ini akan berlangsung selama sembilan bulan. Namun banyak sekali warga target penerima OPK tidak mengetahuinya. Jumlah penduduk yang tidak mengetahui lamanya operasi ini akan berlangsung, kelihatannya jauh lebih banyak di Kodya Semarang dibanding dengan di Kabupaten Magelang. Hal ini disebabkan memang petugas di Kodya Semarang sengaja tidak menjelaskannya. Mereka meragukan kepastian dari keberlangsungan OPK ini. Apa yang akan mereka katakan kepada penduduk, seandainya karena sesuatu hal pemerintah menyetop operasi ini? Sebaliknya petugas pelaksana di Kabupaten Magelang telah mensosialisasikan program bantuan ini secara lebih terbuka. Informasi tentang ini disampaikan kepada warga melalui berbagai forum pertemuan dusun, dukuh, RW, dan RT. Penjelasan ini penting disampaikan, agar penduduk miskin target penerima beras murah, setiap bulan dapat menyediakan (mengumpulkan/menabung) uang sebanyak Rp10 ribu, dengan begitu pelaksanaan OPK diharapkan dapat berjalan lancar. Bagi keluarga dengan status PS dan KS I alasan ekonomi menyediakan uang tunai sebanyak Rp10 ribu itu bukanlah sesuatu yang mudah (lihat Tabel 1 tentang profil keluarga penerima beras OPK). Beberapa petugas OPK menceritakan bahwa pada bulan pertama pelaksanaan OPK, cukup banyak KK yang tidak mampu menyediakan uang tunai sebanyak yang diperlukan. Namun pada bulan berikutnya jumlah kasus seperti itu makin berkurang. Sejauh ini tidak diperoleh penjelasan apakah penurunan itu disebabkan KK target OPK mampu menabung atau sebenarnya mereka berhutang. Di beberapa tempat diperoleh informasi adanya KK yang meminjam uang untuk menebus jatah berasnya, kemudian sebagian beras itu dipakai untuk membayar hutangnya. Bagaimanapun jatah beras ini diupayakan untuk dapat diambil, karena secara ekonomis memang menjanjikan keuntungan.

**Mayoritas penduduk, terutama kelompok keluarga PS dan KS I, mempunyai kebiasaan atau pola membeli beras secara harian (lihat Tabel 1). Dengan uang tunai seadanya mereka setiap hari pergi ke warung untuk membeli beras sedapatnya. Sejauh ini mekanisme penyaluran beras OPK sama sekali tidak mempertimbangkan keadaan (cara hidup orang miskin) tersebut. Oleh karena itu kiranya perlu dipikirkan untuk mengembangkan mekanisme penyaluran beras murah yang dapat dibeli setiap saat oleh keluarga miskin. Pengkajian tentang ini sangat penting, bukan saja karena adanya krisis ekonomi, tetapi terutama dalam upaya membantu rakyat**

keluar dari jerat kemiskinan secara lebih realistis. Dalam kaitan itu OPK dapat dipertimbangkan untuk dikembangkan dari sebagai program bantuan darurat (*emergency program*) menjadi program bantuan pembangunan (*development program*) dalam rangka penghapusan kemiskinan.

Suatu percobaan untuk mengembangkan ide tentang penyaluran beras murah melalui KUD dengan berbagai informan, kelihatannya kurang mendapat dukungan. Alasannya, sebagaimana yang dikemukakan seorang di antara mereka: “KUD bukan pemecah masalah, tetapi justeru merupakan bagian dari masalah yang ada.”

Mekanisme pembayaran uang beras murah oleh warga diserahkan kepada petugas RT, RW, dukuh, atau dusun, tergantung pada banyaknya KK yang memperoleh jatah di masing-masing lingkungan. Kemudian uang tersebut diserahkan kepada Kades/Lurah. Di Kodya Semarang beberapa hari sebelum beras dibagikan, petugas OPK menyerahkan kupon atau kartu kepada KK yang berhak membeli beras murah tersebut. Mereka yang memegang kupon/kartu itu pada hari pembagian beras diminta untuk membawa uang sebesar jatah yang dapat dibelinya (di banyak tempat besarnya kurang dari Rp10 ribu). Menurut beberapa informan, di daerah perkotaan orang tidak lagi mudah percaya untuk menyerahkan uangnya sebelum melihat barangnya. Lain halnya dengan di daerah perdesaan, di Kabupaten Magelang, misalnya, petugas OPK di desa-desa masih cukup dipercaya oleh penduduk untuk menerima uang pembayaran beras murah sehari sampai tiga hari sebelum pembagian berasnya.

Di banyak tempat ditemukan adanya pembayaran uang transpor sebesar Rp100 sampai Rp300 per 10 kg beras, tergantung dari jarak dan tingkat kesulitan mencapai lokasinya. Biaya tranpor itu ditanggung oleh penerima jatah. Uang ini terpaksa ditarik karena dana operasional OPK hanya disediakan untuk transportasi sampai ke balai desa. Padahal jarak antara balai desa dengan pemukiman penduduk (RT/RW/Dukuh/Dusun) banyak yang cukup jauh dan bahkan ada yang jalannya tidak dapat dilewati kendaraan roda empat. Tempat-tempat seperti itu biasanya dijangkau dengan “ojek” yang biayanya antara Rp500 - Rp2.500 untuk sekali jalan dengan maksimal hanya dapat membawa 2 sak (1 kwt) beras.

Di Kodya Semarang setelah uang terkumpul, lurah menyerahkannya kepada camat untuk selanjutnya disetor ke BRI Cabang Semarang. Kemudian camat menyerahkan bukti setornya ke Sub-Dolog. BRI Unit Desa di Kodya Semarang tidak mau menerima setoran uang OPK, tanpa alasan yang jelas. Oleh karena itu petugas kecamatan setiap bulan harus menyetor uang puluhan juta rupiah ke BRI Cabang yang untuk itu memerlukan pengawalan polisi. Persoalan bertambah-tambah ketika dicek oleh petugas BRI ternyata terdapat uang palsu. Kantor Kecamatan Gunungpati yang berjarak 25 km dari BRI Cabang, misalnya, pada bulan September 1998 harus menyetor uang OPK sebanyak Rp36 juta dan ditemukan uang palsu senilai Rp30 ribu. Kecamatan Semarang Utara pada bulan yang sama juga menerima uang palsu senilai Rp70 ribu. Di Kabupaten Magelang prosedur penyetoran uang OPK agak berbeda. Setiap kades diharuskan menyetorkan uang OPK ke BRI Unit Desa dan menyerahkan bukti setornya kepada camat untuk selanjutnya menyerahkannya kepada Sub-Dolog. Meskipun otonomi/desentralisasi dalam mengambil kebijaksanaan pada setiap BRI Cabang pada dasarnya merupakan

sesuatu yang baik, tetapi perbedaan kebijakan antar cabang dalam menangani dana OPK tetap terasa aneh.

### **3. Proses Penyaluran Beras**

Secara umum penyaluran beras OPK dapat dibagi dalam dua tingkat. Pertama, beras diambil dari Gudang Dolog untuk diangkut ke balai desa/kelurahan, dan, kedua, beras selanjutnya diambil/diangkut oleh masing-masing petugas dusun, dukuh, RW, atau RT untuk dibagikan kepada keluarga miskin yang mendapat jatah.

Di Kodya Semarang DO pengambilan beras ke Gudang Dolog diserahkan camat kepada lurah, sehingga setiap kelurahan harus mengirim petugas dan mencari sewaan truk untuk mengangkut berasnya. Pada waktu mengambil beras setiap kecamatan menerima biaya operasional sebesar Rp40/kg. Pada waktu pengambilan beras mereka menerima 50% dari dana tersebut dan sisanya diterima setelah selesai pelaksanaan operasi. Petugas kecamatan membagikan dana itu kepada setiap kelurahan sesuai dengan berat beras yang diterimanya. Uang ini antara lain dapat dipakai untuk sewa truk untuk mengangkut beras. Salah satu kelurahan, misalnya, harus membayar sewa truk Rp125 ribu, guna mengangkut jatah beras sebanyak 4 ton. Mengingat tingginya biaya transpor dan biaya lain dalam pelaksanaan OPK ini, maka biaya operasional mulai bulan Oktober dinaikkan menjadi Rp60/kg. Di Kabupaten Magelang DO pengambilan beras diserahkan kepada petugas kecamatan, tetapi pengangkutan beras ke setiap balai desa dikoordinir langsung oleh petugas Bagian Perekonomian Kabupaten, termasuk penyewaan truk pengangkutnya. Setiap kecamatan menerima uang dari petugas Bagian Perekonomian sebesar Rp15 ribu x jumlah desa di kecamatannya. Selanjutnya uang tersebut diserahkan secara merata, tanpa membedakan berat beras yang diterima, ke masing-masing desa guna dipakai sebagai ongkos bongkar beras di balai desa.

Setiap bulan aktifitas penyaluran beras di masing-masing kabupaten/kodya memerlukan waktu sekitar 15 hari, tergantung berapa banyak kecamatan yang dilayani di suatu daerah dan berapa besar kapasitas staf gudang Dolog untuk melayaninya. Di Kabupaten Magelang, misalnya, jadwal pengambilan beras oleh kecamatan ke gudang Dolog disusun mulai tanggal 2 dan baru selesai tanggal 22 setiap bulan (hari Minggu libur). Untuk tugas pelaksanaan OPK ini setiap hari Bagian Perekonomian Kabupaten harus membebaskan lima stafnya dari tugas rutin untuk mengurus pengambilan beras di gudang Dolog. Hal ini tentu mempengaruhi kapasitas kantor dalam melaksanakan kegiatan utamanya. Sebenarnya kalau saja pihak kabupaten mau mendesentralisasikan segala urusan yang berkenaan dengan pengambilan beras ini, termasuk penyewaan truk, kepada pihak kecamatan/desa, maka staf pelaksana Bagian Perekonomian tidak perlu datang ke gudang Dolog selama 15 hari/bulan. Dalam prakteknya setiap kecamatan dapat menyelesaikan tugas OPK, mulai dari pengambilan beras ke gudang Dolog, mengantarkannya ke balai desa, dan membagikannya kepada penduduk dalam waktu satu hari. Selanjutnya penyelesaian administrasi dan rapat-rapat yang berkenaan dengan OPK ini dapat dilaksanakan tanpa harus banyak mengganggu kegiatan rutusnya. Dengan menyebar kegiatan berarti memperkecil gangguan pekerjaan rutin pada setiap instansi/kantor.

Perbedaan dalam cara mengelola penyaluran beras dan biaya operasional ini tergambar pada adanya pengetahuan yang luas oleh para petugas kecamatan dan kelurahan di Kodya Semarang tentang adanya dana operasional, sementara para petugas kecamatan dan desa di Kabupaten Magelang banyak yang tidak tahu. Dengan demikian, tidaklah mengherankan kalau mereka tidak memprotes ongkos bongkar yang sampai Nopember 1998 tetap Rp15 ribu/desa, padahal mulai Oktober biaya operasional sudah dinaikkan dari Rp40/kg menjadi Rp60/kg. Transparansi dalam pengelolaan uang negara seperti ini agaknya masih harus terus disosialisasikan kepada para pelaksana birokrasi pemerintahan di banyak daerah/instansi di Indonesia.

Biaya angkut dari balai desa ke masing-masing dusun/RW pada umumnya ditanggung oleh penerima beras dengan membayar Rp100 – Rp300 per 10 kg tergantung pada jarak dan tingkat kesulitan transportasinya. Di Desa Menoreh Kabupaten Magelang, Tim melihat para penerima menyerahkan uang Rp100 kepada petugas dusun ketika mengambil berasnya. Di Kodya Semarang setiap kelurahan menerima dana operasional sebesar Rp20/kelurahan untuk membantu biaya pelaksanaan OPK, namun jumlah itu jauh dari mencukupi, beberapa petugas kelurahan menyebut angka yang lebih memadai adalah sebesar Rp100 ribu/kelurahan. Selain untuk ongkos angkut biaya yang biasa dikeluarkan di tingkat kelurahan/desa adalah untuk administrasi (fotokopi), konsumsi petugas, dll. Oleh karena itu, mereka merasa cukup beralasan untuk menarik biaya tambahan dari KK penerima beras. Selama kunjungan ini tidak pernah terdengar adanya keluhan atas tambahan biaya tersebut.

Dalam hal cara penyaluran beras kepada para penerima di desa/kelurahan, ditemukan dua pola, yakni:

1) Jalur BKKBN (PLKB/SKB)

Pada jalur ini, setelah beras diterima oleh kepala desa/kelurahan (di balai desa), selanjutnya distribusi kepada KK penerima dipercayakan kepada PLKB melalui kader-kader KB di tingkat kelurahan/desa atau kelompok-kelompok Dasa Wisma (PKK) yang menjadi binaan masing-masing kader KB tersebut. Dalam pola ini, jajaran aparat kelurahan tidak terlibat secara operasional (aktif). Distribusi dengan cara ini ditemukan di Kodya Semarang.

2) Jalur pemerintahan (Dusun/RW/RT)

Di Kabupaten Magelang, secara operasional pendistribusian beras kepada KK penerima menjadi tanggungjawab dan dilakukan sepenuhnya oleh aparat pemerintahan desa (Kades dengan stafnya, Kepala Dusun, dan RW/RT yang di setiap lokasi dibantu rata-rata oleh tiga sukarelawan).

Beras yang dialokasikan untuk OPK adalah kualitas III (rendah) dengan standar *broken* 25%. Pada kenyataannya, di beberapa tempat, beras yang diterima oleh KK dinilai sangat jelek. Berdasarkan penjelasan responden (dan juga pengamatan langsung Tim), kualitas beras OPK di Kodya Semarang kondisinya jauh lebih buruk daripada beras OPK di Kabupaten Magelang.

Di Kodya Semarang, semua responden mengeluhkan rendahnya mutu beras OPK. Indikator-indikator kualitas beras yang umumnya dikeluhkan itu meliputi: (1) berbau

apeg, bau karung, (2) banyak kotoran (bunga rumput, dan di beberapa kasus bahkan puntung rokok), (3) berwarna kuning, (4) banyak menir, (5) banyak kutu, (6) jika dimasak cepat basi, (7) rasanya hambar/sepo, dan (8) tidak pulen.

Berdasarkan kadar kotoran dan menir yang dikandungnya, rata-rata responden menyebutkan bahwa proporsi beras yang terpaksa tidak dapat dimasak dapat mencapai 15% - 20% (Tim mempunyai contoh kadar kotoran yang dimaksud). Akibat rendahnya mutu beras yang diterima, banyak responden menyatakan bahwa jika bukan karena “krismon,” mereka tidak akan mau mengkonsumsi beras tersebut (ada responden yang menyebutkan bahwa kualitas beras seperti itu layaknya hanya untuk pakan ayam). Dengan getir seorang penerima beras OPK menyatakan: “Kita ini memang orang miskin yang mengharapkan bantuan, tapi bantuan itu hendaknya tidak terlalu jelek begini.” Seorang penerima lainnya menggambarkan kenyataan ini dengan mengatakan: “Kami keluarga miskin ini merasa *disio-sio*.”

Mengenai mutu beras untuk operasi ini, seorang staf Sub-Dolog Wilayah I Jateng menjelaskan bahwa rata-rata beras yang disalurkan sudah disimpan di gudang selama empat bulan. Selama di gudang terjadi penyusutan berat, perubahan warna, dan peningkatan tingkat “*broken*.” Semua itu wajar dan memang biasa terjadi, dengan kata lain sulit dihindari.

Sementara itu di Kabupaten Magelang, mutu beras yang disalurkan lebih baik dibanding dengan beras OPK di Kodya Semarang, sehingga tidak terdengar adanya keluhan yang menyangkut soal mutu beras. Atau boleh jadi, hal itu juga disebabkan oleh sikap masyarakat pedesaan yang dalam banyak hal lebih bersikap “*nrimo*” dalam pengertian “*bagaimanapun tetaplah lebih baik ada daripada tidak ada sama sekali*.” Namun Tim memang melihat bahwa beras yang disalurkan bulan Nopember di Kecamatan Salaman bermutu sesuai dengan standar (beras ex Vietnam hasil panen 1998).

Selain masalah kualitas, hal lain yang banyak dikeluhkan adalah menyangkut kurangnya berat (kuantitas) yang diterima di tingkat desa/KK target OPK (di Gudang Dolog, penimbangan hanya dilakukan secara sampling (5-10%) karena alasan efisiensi waktu. Pada OPK bulan September, penimbangan ulang yang dilakukan di tingkat desa menunjukkan bahwa kekurangan berat berkisar antara 0.25 kg sampai dengan 5 kg untuk setiap karungnya (dari seharusnya 50 kg netto/karung). Data dari beberapa desa (lihat Tabel 2) di Kecamatan Salaman menunjukkan adanya kekurangan berat untuk setiap desa yang mencapai antara 10 kg (0,1%) sampai dengan 323 kg (4,9%). Dalam menghadapi kasus ini, pihak Dolog menyatakan bahwa biaya operasional distribusi yang diberikan sudah mencakup biaya untuk resiko kekurangan berat. Dengan demikian pihak Dolog merasa telah memberikan jalan keluar terhadap akibat dari kekurangan berat itu. Meskipun begitu untuk kekurangan bulan September itu Dolog sudah memberikan tambahan.

**Tabel 2.** Daftar Kekurangan Berat Beras OPK Desa-desa Di Kecamatan Salaman, dan Beberapa Kecamatan Lain Di Kabupaten Magelang, Bulan September 1998.

No Desa	Jumlah KK	Berat	Berat	Kekurangan	Percentage
---------	-----------	-------	-------	------------	------------

		Seharusnya (Kg)	Aktual (Kg)	(Kg)	
1 Salaman	406	4,060	4,060	0	0.00%
2 Kalisalak	537	5,370	5,370	0	0.00%
3 Kalirejo	663	6,630	6,598	32	0.48%
4 paripurno	441	4,410	4,302	108	2.45%
5 Ngargoretno	529	5,290	5,266	24	0.45%
6 Menoreh	970	9,700	9,700	0	0.00%
7 Ngadirejo	663	6,630	6,307	323.5	4.88%
8 Sidomulyo	516	5,160	5,134	26	0.50%
9 Kebonrejo	994	9,940	9,940	0	0.00%
10 Krasak	537	5,370	5,259	111.5	2.08%
11 Margoyoso	450	4,500	4,424	76	1.69%
12 Kaliabu	511	5,110	5,036	74	1.45%
13 Swangargo	344	3,440	3,332	108.5	3.15%
14 Sidosari	291	2,910	2,850	60	2.06%
15 Ngampeldento	358	3,580	3,580	0	0.00%
16 Purwosari	287	2,870	2,856	14	0.49%
17 Banjarharjo	205	2,050	2,040	10	0.49%
18 Tanjunganom	268	2,680	2,680	0	0.00%
19 Jebengsari	232	2,320	2,310	10	0.43%
20 Sriwedari	612	6,120	6,054	66	1.08%
Kec. Salaman	9,814	98,140	97,097	1,044	1.06%
Kec. Muntilan	2,910	29,100	28,529	571	1.96%
Kec. Kajoran	9,159	91,590	90,693	897	0.98%
Kec. Borobudur	7,632	76,320	75,132	1,188	1.56%
Kec. Mungkid	3,966	39,660	38,988	672	1.69%

Sumber: Diolah dari laporan para Kepala Desa kepada Camat, September 1998.

Pada OPK bulan Oktober dan Nopember, persoalan kekurangan berat seperti itu tidak lagi menjadi masalah. Hal ini bukan karena berat beras yang diterima oleh masing-masing desa dari Gudang Dolog sudah sesuai dengan yang seharusnya. Tetapi lebih disebabkan masalah itu telah diselesaikan dengan cara yang “*khas Indonesia*,” yaitu beras yang diterima di tingkat desa tidak lagi perlu ditimbang, dan pembagiannya ke masing-masing KK PS dibagi dengan menggunakan takaran volume, seperti menggunakan tempurung kelapa, gelas, mangkok, pada pembagian tingkat terkecil bahkan ada yang hanya menggunakan ukuran genggam (segenggam beras).

#### IV. KESIMPULAN

Penggunaan data BKKBN dalam menetapkan target program bantuan darurat OPK merupakan pilihan yang tepat. Data BKKBN merupakan informasi terbaik yang tersedia di Indonesia sekarang ini, karena selain berisi klasifikasi status sosek keluarga, juga dilengkapi dengan nama dan alamat jelas setiap keluarga. Pilihan target OPK pada

kelompok keluarga PS sangat tepat, namun harus diakui bahwa krisis ekonomi telah menambah besarnya kelompok keluarga yang penghasilannya merosot. Oleh karena itu perluasan target OPK dengan menambahkan kelompok KS I alasan ekonomi yang sekarang diduga menjadi makin miskin, dinilai cukup beralasan.

Munculnya “orang miskin baru” dapat diakibatkan oleh berbagai macam penyebab, seperti macetnya usaha dan PHK, terutama di daerah perkotaan. Meskipun begitu penambahan target OPK dengan metode lain di luar pendataan yang sudah dikembangkan oleh BKKBN perlu dilakukan sangat hati-hati. Secara umum penambahan target sebesar 25% dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan OPK selanjutnya. Namun, penambahan target OPK dengan “orang miskin baru” ini haruslah dilakukan secara transparan dalam forum LKMD yang diperluas dengan kehadiran para tokoh masyarakat setempat.

Mayoritas keluarga mempunyai pola membeli beras harian, terlebih-lebih KK PS dan KS I. Dengan uang tunai seadanya, mereka setiap hari membeli beras sedapatnya. Mekanisme penyaluran beras OPK tidak mempertimbangkan pola tersebut. Oleh karena itu perlu dipikirkan untuk mengembangkan mekanisme penyaluran beras murah yang dapat dibeli setiap hari oleh keluarga miskin. Pengkajian tentang kemungkinan ini sangat penting, bukan saja karena adanya krisis ekonomi, tetapi terutama dalam upaya membantu rakyat keluar dari jerat kemiskinan secara lebih realistis dan berjangka panjang.

Pemanfaatan jalur birokrasi pemerintahan dalam menyalurkan beras OPK dinilai sebagai pilihan tepat, karena kegiatan ini tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme pasar. Hanya saja harus dapat dijaga agar kegiatan ini jangan sampai mengganggu tanggung jawab dan kualitas pelayanan birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugas rutinnnya. Untuk itu instansi tingkat atas, terutama tingkat kabupaten/kodya, harus mau mendesentralisasikan berbagai urusan OPK sebanyak mungkin ke tingkat bawah. Sebab dalam prakteknya kegiatan penyaluran beras OPK di gudang Dolog yang berlangsung rata-rata 15 hari/bulan, pada masing-masing kecamatan diselesaikan dalam waktu satu hari. Tingkat gangguan terhadap kegiatan rutin pada setiap instansi/kantor dapat dikurangi dengan cara menyebar aktifitas ke sebanyak mungkin instansi/kantor.