

# ***Laporan Khusus***

# **SMERU**

## ***Hasil Pengamatan Lapangan Kilat Tim SMERU: Pelaksanaan Program Operasi Pasar Khusus (OPK) di Lima Propinsi***

.....

Laporan khusus dari  
***Social Monitoring & Early Response Unit (SMERU)***  
Unit yang diprakarsai Bank Dunia di Indonesia,  
dengan bantuan dana dari AusAID, ASEM Trust Fund, dan USAID.

### ***LAPORAN AKHIR***

18 Desember 1998

***Tim Penyusun Laporan:***

Sri Kusumastuti Rahayu  
Akhmadi  
Hastuti  
Pamadi Wibowo  
Sri Budiati  
Musriyadi Nabiu  
Sulton Mawardi  
Syaikhu Usman  
Laura E. Bailey  
John Maxwell

Penemuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini digali dari masing-masing individu Tim SMERU, dan tidak berhubungan atau mewakili Grup Bank Dunia maupun lembaga-lembaga yang mendanai aktivitas dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-3909317, 3909363, faks: 62-21-3907818, web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

## SINGKATAN DAN ARTINYA

BKKBN	:	Badan Koordinasi Keluarga Berencana
BRI	:	Bank Rakyat Indonesia
BULOG	:	Badan Urusan Logistik
DKI Jakarta	:	Daerah Khusus Ibukota Jakarta
DOLOG	:	Depot Logistik
HIID	:	Harvard Institute For International Development
PHK	:	Pemutusan Hubungan Kerja
PPLKB	:	Petugas Pengawas Lapangan Keluarga Berencana (Untuk Tingkat Kecamatan)
PKB	:	Petugas Keluarga Berencana (untuk tingkat desa)
PPKBD	:	Pembantu Petugas Keluarga Berencana Desa (untuk tingkat RT/RW)
KPS	:	Keluarga Pra Sejahtera
KS-1	:	Keluarga Sejahtera-1
KTP	:	Kartu Tanda Penduduk
KUD	:	Koperasi Unit Desa
OPK	:	Operasi Pasar Khusus
SMERU	:	Social Monitory and Early Response Unit (Unit Pemantauan Sosial dan Respon Dini)

**Hasil Pengamatan Lapangan Kilat  
terhadap  
Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (OPK)  
Di Lima Propinsi**

**Laporan Khusus SMERU**

**Ringkasan:** SMERU<sup>1</sup> telah menurunkan Tim Peneliti Lapangan Dampak Krisis untuk memantau dan mempelajari pelaksanaan serta perkembangan Program Operasi Pasar Khusus (OPK) BULOG, yang merupakan salah satu program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang telah diluncurkan sebagai jawaban atas krisis yang berlangsung di Indonesia. Kegiatan lapangan dilaksanakan pada akhir bulan Oktober sampai pertengahan Nopember 1998, dengan mengunjungi 21 kelurahan dan 19 desa di 5 propinsi yang meliputi DKI Jakarta, Jawa Tengah, Sulawesi Tengah, Maluku dan Sumatera Selatan (perincian daerah yang dikunjungi terdapat pada lampiran 1).

Kunjungan lapangan ini dilaksanakan untuk menjawab 5 pertanyaan utama, yaitu:

- \* **Apakah program OPK mencapai sasaran dengan tepat?**
  - OPK dapat mencapai orang-orang yang memerlukan, tetapi tidak semua orang yang memerlukan mendapatkan OPK
- \* **Apakah administrasi OPK berjalan dengan lancar?**
  - Di beberapa wilayah mekanisme pendistribusian dan pembayaran beras OPK berjalan dengan baik, tetapi umumnya pemerintah daerah (Pemda) dan aparat pelaksanaannya perlu diberi biaya operasional dan petunjuk yang lebih memadai.
  - Keharusan melakukan pembayaran langsung pada saat menerima beras (cash and carry) cukup membebani target.
  - Mekanisme Pembayaran dari Pemda ke Dolog bervariasi dari satu daerah ke daerah lainnya.
- \* **Apakah program OPK mengalami kebocoran, disalahgunakan, atau ada permasalahan sejenis?**
  - Tak ada informasi yang berkaitan dengan adanya beras OPK yang dijual kembali, dikorupsi, atau disalahgunakan.
  - Meskipun demikian, Tim Smeru mengidentifikasi beberapa peluang kebocoran yang masih memerlukan studi lebih lanjut, yang berkenaan dengan biaya operasional, penundaan pembayaran beras OPK antara titik pengumpulan dan kantor Dolog, serta penimbangan beras di titik pembagian dan di gudang.
- \* **Apakah penyebaran informasi tentang OPK efektif?**
  - Penyebaran informasi tentang OPK tidak akurat dan tidak efektif.
- \* **Apakah kualitas beras OPK bisa diterima oleh target?**
  - Beras OPK merupakan beras kualitas rendah sampai medium. Secara umum, target dapat menerima beras tersebut, kecuali di satu tempat penelitian di Semarang dimana target merasa kurang puas karena kualitas beras yang diterima sangat rendah.

**Kesimpulan:** Program OPK sebagai program jaring pengaman sosial akan bermanfaat, jika:

- \* Informasi tentang OPK disampaikan secara terperinci dan sistematis dengan menekankan pada tujuan dan jangka waktu program serta memungkinkan masyarakat untuk melakukan monitoring terhadap pelaksanaan OPK di tingkat kelurahan/desa;

---

<sup>1</sup> SMERU adalah the Social Monitoring and Early Response Unit, Proyek Bank Dunia

- \* Terdapat dukungan operasional yang konsisten dari pusat untuk pelaksanaan di lapangan, termasuk petunjuk yang jelas yang secara eksplisit memungkinkan aparat Pemda untuk melakukan penyesuaian sesuai dengan kondisi daerah masing-masing;
- \* Tersedia anggaran yang berimbang dan lebih transparan, termasuk petunjuk tentang bagaimana "anggaran biaya operasional" yang besarnya Rp.95 /kg dibagikan diantara para pelaksana yang terlibat dalam penyaluran beras OPK di berbagai tahap.
- \* Peningkatan biaya operasional dengan memasukkan sedikit biaya untuk memfasilitasi pemantauan oleh masyarakat (seperti: biaya transport masyarakat ke tempat penyaluran/penimbangan).
- \* Menyempurnakan petunjuk pelaksana (juklak) program, dengan membandingkan besarnya biaya dengan dampak potensial dari beberapa alternatif, antara lain:
  - o Memperbaiki kriteria dasar dari target penerima menjadi formal, termasuk kriteria baru seperti:
    - 1) Keluarga yang mengkonsumsi protein hanya seminggu sekali,
    - 2) Keluarga dengan anak-anak yang tidak bersekolah, dan
    - 3) Keluarga dengan kepala keluarga yang menganggur, atau mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).
  - o Menyempurnakan kriteria target penerima dengan memasukkan orangtua tunggal dan atau Kepala Keluarga (KK) individu serta mereka yang tidak memiliki KTP sah.
  - o Menambah alokasi bulanan menjadi 20 kilogram.
  - o Diarahkan pada sistem penargetan secara lokal.

## Latar Belakang

Pada tanggal 1 Juli 1998, untuk menanggulangi kerawanan pangan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan, Pemerintah Indonesia telah mengumumkan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) baru yang disebut Operasi Pasar Khusus (OPK) untuk Keluarga Pra-Sejahtera (KPS). Program ini dilaksanakan oleh BULOG bekerjasama dengan BKKBN dan Aparat Pemerintah Daerah di 27 propinsi<sup>2</sup>.

Program ini didesain untuk dilakukan oleh BULOG, melalui Dolog/Sub Dolog dengan menyediakan 10 kg beras kualitas sedang setiap bulan, bagi rumah tangga target untuk dibeli pada tingkat harga bersubsidi Rp 1.000 per kg. Perbandingan antara harga beras OPK dengan harga yang berlaku di pasar dipertanyakan, karena akan berpengaruh terhadap besarnya subsidi untuk setiap rumah tangga, terutama dibandingkan ketika terjadi peningkatan harga beras yang ekstrim pada akhir Agustus hingga awal September 1998. Subsidi yang diberikan untuk setiap kepala keluarga (KK) per bulan pada saat ini ekuivalen dengan Rp 15.000 --lebih rendah 30% dari garis kemiskinan untuk KK dengan 1 orang, dan lebih rendah 6% untuk KK yang terdiri dari 5 orang.

Sampai saat ini, belum dilakukan pengamatan sistematis tentang pelaksanaan dan dampak OPK yang berskala nasional. Meskipun demikian beberapa analisa spesifik lokasi yang sangat baik telah dilakukan; misalnya, proyek HIID pada Departemen Keuangan telah melakukan pengamatan lapangan dengan cepat tentang OPK di Lombok dan Jawa Barat. Mengingat pentingnya OPK sebagai dasar program JPS, Smeru memprioritaskan pengamatan lapangan tentang OPK, segera setelah unit ini terbentuk. Dari akhir Oktober sampai pertengahan Nopember, Tim Peneliti Dampak Krisis SMERU telah mengunjungi 5 propinsi untuk memperoleh informasi lebih lanjut tentang pelaksanaan OPK, yaitu: DKI Jakarta (Jakarta Utara, Jakarta Barat, dan Jakarta Timur), Jawa Tengah (Semarang dan Magelang), Sulawesi Tengah (Donggala dan Poso), Maluku (Ambon), dan Sumatera Selatan (Muara Enim dan Ogan Komering Ilir). Lokasi penelitian tersebut dipilih karena mewakili variasi regional dan lokal serta karena dilaporkan adanya permasalahan ketahanan pangan (lihat Lampiran I untuk daftar rincian wilayah kunjungan SMERU). Tujuan kunjungan lapangan Tim Lapangan SMERU adalah untuk menjawab lima pertanyaan berikut:

- \* Apakah program OPK mencapai sasaran/target dengan tepat?
- \* Apakah administrasi OPK berjalan dengan lancar?
- \* Apakah program OPK mengalami kebocoran, disalahgunakan, atau ada permasalahan sejenis?
- \* Apakah penyebaran informasi tentang OPK efektif?
- \* Apakah kualitas beras OPK bisa diterima oleh target?

---

<sup>2</sup> Pada awal pelaksanaan, Propinsi Bali tidak dimasukkan dalam program OPK karena berdasarkan data BKKBN, Bali tidak memiliki penduduk yang termasuk KPS. Namun demikian, data BKKBN hasil revisi bulan Oktober 1998 menunjukkan adanya peningkatan jumlah keluarga miskin-rawan pangan yang cukup besar di seluruh wilayah Bali.

Temuan dan hasil pengamatan Tim SMERU digambarkan secara rinci berikut ini.

## **Penetapan Sasaran**

Program OPK menggunakan data keluarga/rumah tangga yang dikumpulkan oleh BKKBN yang mengidentifikasi keluarga-keluarga yang sangat memerlukan. Data BKKBN menfokuskan pada 5 indikator standar hidup dan kesejahteraan, meliputi: konsumsi makanan (food intake), perumahan, sandang, kesehatan dan kegiatan keagamaan. Bagi rumah tangga yang tidak/belum memenuhi standar minimal atau salah satu dari kelima variabel tersebut dinyatakan sebagai KPS. Standar minimal tersebut antara lain termasuk:

- Makan paling sedikit 2 kali sehari.
- Memiliki lantai rumah yang bukan tanah.
- Memiliki pakaian yang berbeda untuk bekerja dan saat santai.
- Membawa anak yang sakit ke klinik kesehatan (bukan ke dukun).
- Melakukan ibadah dasar sesuai dengan agama yang dianut keluarga.

Pada awal pelaksanaan program OPK, BKKBN mengidentifikasi sekitar 7,3 juta KK miskin yang termasuk KPS, atau mencapai sekitar 15% dari jumlah penduduk Indonesia (BKKBN melakukan survey tahunan pada awal tahun kalender, sehingga data yang terkumpul adalah data bulan Januari-Maret 1998). Segera setelah program berjalan, laporan-laporan mulai berdatangan ke Jakarta dengan inti berita bahwa karena krisis ekonomi berkepanjangan, banyak Keluarga Sejahtera 1 (KS 1) sesuai kategori BKKBN telah berubah menjadi KPS. Untuk menanggulangi hal tersebut Pemerintah memperluas program OPK dengan menjangkau Keluarga KS 1 sebagai target-- sebuah ekspansi yang meningkatkan jumlah target menjadi 130% dari target awal, akibat adanya penambahan target di setiap kabupaten.

Penggunaan data BKKBN sebagai data awal merupakan pilihan yang tepat dan sumber informasi terlengkap yang tersedia. Namun demikian karena pada awalnya data tersebut tidak didesain untuk kepentingan program OPK, muncul beberapa catatan penting yang perlu dipertimbangkan dalam pendataan berikutnya. Pertama adalah bahwa hanya Rumah tangga suami-isteri lengkap yang masuk dalam data BKKBN. Sedangkan keluarga dengan kepala keluarga duda, janda, atau kelompok orang bujangan yang tinggal bersama tidak termasuk dalam data tersebut. Kedua, meskipun kebijakan nasional tidak mensyaratkan adanya KTP namun di beberapa daerah perkotaan kepemilikan KTP dijadikan syarat bagi keluarga yang akan dimasukkan sebagai target, sehingga ditemukan banyak keluarga miskin yang tidak termasuk dalam target karena tidak memiliki KTP. Padahal krisis yang berkepanjangan telah mendorong datangnya pengangguran baru dan keluarganya yang terkena kekeringan dan kebakaran ke kota-kota besar seperti Jakarta, Semarang, Surabaya, dan Medan, sehingga menambah jumlah penduduk tak resmi. Karenanya, persyaratan KTP di daerah perkotaan menjadi penyebab utama salahnya penghitungan bagi jutaan orang yang seharusnya tercatat sebagai keluarga miskin dan rawan pangan.

Di tingkat daerah, petugas BKKBN (PPLKB, PKB, dan PPKBD)<sup>3</sup> melakukan *updating* data target OPK setiap bulan. Hasilnya menunjukkan adanya peningkatan jumlah KPS dari 7,3 juta keluarga (data awal) menjadi 12,8 juta keluarga (Laporan BULOG, 22 Oktober 1998). Namun demikian data daerah tersebut belum diumumkan secara resmi dan di tingkat pusat masih menggunakan data BKKBN bulan September 1998 yang menunjukkan jumlah KPS sebanyak 8,07 juta. Lampiran 2 mengetengahkan jumlah sasaran dari laporan BKKBN bulan September dan laporan Bulog bulan Oktober. Sebagai perbandingan, lampiran 3 menyajikan data jumlah sasaran berdasarkan juklak.

Dalam mengidentifikasi target (KPS), petugas di lapangan menggunakan tiga kriteria tambahan disamping kriteria awal yang digunakan BKKBN pada pendataan terdahulu. Ketiga kriteria tersebut adalah: 1) keluarga yang mengkonsumsi protein hanya seminggu sekali, 2) keluarga yang memiliki anak yang putus sekolah, dan 3) keluarga dengan kepala keluarga yang menganggur atau terkena PHK. Meskipun ketiga kriteria tambahan tersebut belum diformalkan oleh BKKBN Pusat, tetapi di lapangan sudah banyak digunakan dan dinilai tepat. Penentu penambahan kriteria di lapangan adalah petugas PPLKB atau aparat desa dan jajarannya yang terlibat dalam pendataan.

- **Di DKI Jakarta**, Tim SMERU menemukan kasus yang menarik dalam pelaksanaan *updating* data, yaitu penduduk yang tidak memiliki KTP namun telah lama tinggal di wilayah tersebut dan termasuk dalam kategori KPS berhak menjadi target, meskipun petunjuk pelaksana OPK DKI Jakarta sendiri mensyaratkan adanya KTP. Hal ini merupakan respons yang sangat baik karena pengangguran di perkotaan dan pinggiran kota yang tidak ber-KTP merupakan keluarga yang sangat rawan akan pangan dan merekah yang paling terdampak oleh badai krisis. Meskipun demikian, inisiatif bagus ini menimbulkan konsekuensi dalam hal operasional dan anggaran. Dengan menggunakan kriteria tambahan, pada pendataan bulan September 1998 di DKI Jakarta terdapat 48.556 KK yang termasuk KPS. Kondisi ini membutuhkan ekspansi pekerjaan dan biaya yang cukup besar dibanding pelaksanaan program OPK yang menggunakan data BKKBN awal yang hanya melibatkan 23.384 KK.
- **Di Maluku**, khususnya Kodya Ambon, meskipun tampak adanya peningkatan jumlah KPS namun petugas BKKBN belum melakukan *updating* data karena belum ada instruksi dari pimpinan BKKBN. Karenanya selama 3 kali (bulan) pelaksanaan OPK petugas menggunakan data BKKBN yang sama, dengan jumlah KPS sebanyak 2.144 KK. Meskipun demikian, aparat desa telah mengambil inisiatif sendiri untuk meng-*update* data walaupun tidak terealisasi dengan baik. *Updating* tersebut dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik lokasi yang antara lain meliputi: 1) berkurangnya intensitas makan, 2) berkurangnya porsi makan beras, 3) janda-janda miskin, 4) yatim piatu, dan 5) yang bermata pencaharian

---

<sup>3</sup> PPKBD = Pembantu Petugas Keluarga Berencana Desa di tingkat RT/RW  
PKB = Petugas Keluarga Berencana tingkat desa/kelurahan  
PPLKB = Pengawas Petugas Lapangan Keluarga Berencana di tingkat kecamatan

utama sebagai nelayan/petani<sup>4</sup>

## **Alokasi**

Pada pengalokasian awal, jumlah beras ditetapkan sebesar 10 kg per paket . Jumlah tersebut masih dibawah kebutuhan normal bulanan keluarga yang rata-rata membutuhkan 1 – 1,5 kg per hari, tergantung dari besarnya jumlah keluarga. Namun demikian pembayaran yang harus dilakukan sekaligus (meskipun pada tingkat harga bersubsidi) umumnya masih melebihi kemampuan daya beli target. Cara pembayaran sekaligus tidak konsisten dengan pola pengeluaran sebagian besar target yang biasa membeli beras berdasarkan kebutuhan harian.

Akibatnya banyak diantara target yang baru bisa menebus beras OPK setelah memperoleh pinjaman dari keluarga, tetangga, atau dengan menjual barang yang dimilikinya.

Pengumuman pemerintah pada bulan Nopember 1998 tentang rencana peningkatan jumlah beras OPK dari 10 menjadi 20 kg per KK disambut dengan antusias oleh sebagian besar target . Tim SMERU berpendapat bahwa kenaikan tersebut cukup memadai namun akan meningkatkan permasalahan dalam pembayaran. Untuk itu Tim mengusulkan suatu alternatif yaitu tetap dilakukan penyaluran secara sekaligus untuk menekan peningkatan biaya logistik namun dikombinasikan dengan sistem pembayaran bertahap (satu kali seminggu atau empat kali setiap penyaluran).

Bagi target group program OPK dirasakan sangat bermanfaat, termasuk di Maluku, yang makanan pokoknya bukan beras. Di wilayah ini, dengan jumlah uang yang sama (Rp 10.000) bila dibelikan bahan makanan pokok non beras hanya cukup untuk dua orang dan dua kali makan, sementara bila dibelikan beras OPK bisa memenuhi kebutuhan 3 - 4 orang untuk dua kali makan.

## **Ketersediaan Beras**

Menurut laporan BULOG, di tingkat nasional ketersediaan beras untuk program OPK masih mencukupi untuk pelaksanaan 4 sampai 5 bulan mendatang. Di lapangan berdasarkan laporan dari DOLOG tidak ditemukan adanya permasalahan dalam hal ketersediaan beras.

---

<sup>4</sup> Dari hasil studi tentang kemiskinan dalam Kecamatan Survey yang baru saja diselesaikan dapat diketahui bahwa penduduk Maluku banyak yang terpuruk dihantam badai krisis, karenanya penambahan beberapa kriteria sangat berguna. Sebagai contoh, dalam pendataan BKKBN awal hanya rumahtangga lengkap saja yang termasuk dalam KPS namun dengan memasukkan janda dalam kriteria tambahan menyebabkan jangkauan target menjadilebih baik karena mungkin merekalah yang paling terkena dampak krisis.



## Mekanisme Penyaluran

OPK merupakan program yang didesain secara nasional dengan juklak yang diharapkan dapat diterapkan secara seragam di setiap wilayah di seluruh Indonesia. Di lapangan, Tim SMERU menemukan keragaman dalam mekanisme penyaluran beras diantara wilayah pengamatan. Di sebagian besar kasus, keragaman ini merupakan respon cukup baik dan efektif disesuaikan dengan kondisi setempat yang berbeda-beda. Di empat dari lima propinsi yang dikunjungi Tim SMERU, sebagian besar aspek yang berkaitan dengan proses pelaksanaan --keuangan, jadwal pembayaran, penyimpanan dan penanganan beras, dan instansi yang bertanggung jawab-- telah disesuaikan dengan kondisi dan letak geografis masing-masing. Penyesuaian pelaksanaan di keempat propinsi, berhasil dengan baik dan efektif.

- **Di Sulawesi Tengah**, Dolog setempat mencoba menggunakan juklak Nasional secara kaku dengan menyalurkan beras OPK secara langsung ke tangan target. Dalam pelaksanaannya ditemukan hal menarik yaitu ketika Dolog melakukan penimbangan untuk penyaluran OPK pertama, hadir mahasiswa dari perguruan tinggi setempat dan tokoh masyarakat sebagai saksi atau pengawas. Sayangnya hal ini memakan waktu dan biaya yang cukup besar disamping mahasiswanya sendiri mengundurkan diri karena merasa tidak sanggup.

Dikarenakan keterbatasan staf Dolog dan jauhnya jarak antar lokasi, sistem penyaluran langsung ini hanya dapat mencapai 35% dari seluruh jatah yang harus dibagi, sementara sisanya masih tersimpan di gudang Dolog. Menurut informasi dari staf lokal, karena kesulitan transportasi, untuk melaksanakan tahap perencanaan hingga realisasi pembayaran dibutuhkan waktu 15 hari. Permasalahan-permasalahan lain yang diperoleh dari Sulawesi Tengah antara lain adalah:

- Di Kabupaten Donggala dan Poso, jumlah petugas Dolog/Sub Dolog sangat terbatas dibanding luasnya wilayah yang harus dilayani dan banyaknya lokasi yang sulit dijangkau; Di Poso 20 - 25% dari jumlah penerima OPK berada di lokasi sulit dijangkau. Untuk wilayah tersebut, Kepala Desa diminta mengambil beras dari kantor Kecamatan sehingga memakan waktu yang lebih lama dan aparat desa harus mengeluarkan biaya transportasi sendiri
- Jaringan DOLOG di propinsi ini memiliki kebijakan untuk merotasi jadwal penyaluran beras OPK, sehingga daerah-daerah yang mudah dijangkau sudah menerima 3 - 4 kali penyaluran, sementara lokasi lain yang jauh baru menerima satu kali.
- Di UPT Lena, sebuah daerah transmigrasi terpencil, Dolog tidak menyalurkan beras OPK secara langsung kepada target melainkan melalui KUD. Hasilnya kacau balau; jumlah beras yang seharusnya disalurkan kepada 114 KK, oleh pihak KUD telah didistribusikan kepada seluruh rumah tangga yang jumlahnya 250 KK sehingga masing-masing KK hanya memperoleh 4 kg beras. Disamping

itu, KUD telah menggunakan kesempatan ini untuk memaksa para anggotanya membayar simpanan wajib bulanan. Sebagian besar warga tidak menyetujui pendekatan KUD, dan mereka protes dengan cara tidak mengambil jatah berasnya sehingga ketika Tim kembali dari lapangan masih ada 340 kg beras OPK yang belum terdistribusi.

- **Di DKI Jakarta**, beras didistribusikan oleh Dolog ke kantor Kecamatan, dan kemudian PKB dari setiap kelurahan diberitahu untuk mengambilnya dan mengumpulkannya di kantor desa. Selanjutnya, setiap PPKBD dari tingkat RT/RW mengambil jatah berasnya dari kantor desa untuk kemudian dibagikan kepada target.
- **Di Kodya Semarang**, DO (delivery order) pengambilan beras dari gudang Dolog diberikan oleh camat kepada lurah. Selanjutnya kelurahan mengatur sendiri transportasi untuk mengangkut beras dari gudang Dolog. Sementara itu di Magelang, DO pengambilan beras diserahkan ke petugas kecamatan dan pengangkutannya ke Kantor Desa dikoordinir langsung oleh bagian Perekonomian Kabupaten. Dari kedua kasus di atas ditemukan dua pola penyaluran, yaitu:
  1. Jalur BKKBN: setelah beras tiba di balai desa, distribusi kepada target ditangani oleh PKB tingkat desa, atau ibu-ibu PKK desa.
  2. Jalur pemerintahan: seluruh penyaluran ditangani oleh aparat Pemerintah.
- **Di Maluku**, Bupati mengajukan permintaan beras OPK kepada Kepala Dolog sesuai dengan data yang ada. Kepala Dolog mengeluarkan DO atas nama Tim Satgas yang selanjutnya mencairkannya ke gudang Dolog dan menyerahkan berita serah terima ke Pemda. Selanjutnya kantor kecamatan menyediakan transportasi dan mengangkut berasnya dari gudang Dolog ke kelurahan. (Penimbangan beras di Dolog biasanya dilakukan dengan menggunakan sampel beberapa karung saja, sehingga berat beras yang seharusnya 50 kg per karung sering menjadi agak bervariasi. Karena cara penimbangan tersebut, seorang petugas desa di Maluku terpaksa harus mengganti 8 kg beras untuk mencukupi beras yang harus dibagikan.
- **Di Sumatera Selatan**, pelaksanaan OPK dilakukan oleh sebuah Tim yang ditetapkan oleh Gubernur pada bulan September 1998 (setelah dilakukan penyaluran OPK pertama pada bulan Agustus). Anggota Tim yang merupakan pemain utama pelaksanaan OPK adalah BKKBN dan Dolog. Menurut Dolog, mereka bertanggungjawab untuk menyalurkan beras hingga kelurahan/desa, sehingga mereka mengelola biaya operasional yang besarnya Rp.95/kg. Pada kenyataannya, Dolog hanya menyalurkan beras sampai tingkat kecamatan dan untuk menyalurkan ke desa/kelurahan dilakukan oleh kelurahan/desa masing-masing. Untuk penyaluran dari kecamatan tersebut Dolog menyediakan biaya operasional yang berkisar antara Rp 10/kg di kabupaten Ogan Komering Ilir sampai Rp 30/kg di kabupaten Muara Enim.

Berdasarkan temuan diatas, Tim SMERU berkesimpulan bahwa pelaksanaan yang seragam tidak dilakukan dan tidak mudah untuk dilaksanakan. Petunjuk pelaksana nasional seharusnya direvisi sehingga bisa memberikan standar dalam pengaturan waktu dan pelaksanaan penyaluran, serta menyediakan biaya operasional yang wajar untuk setiap propinsi, dengan mempertimbangkan kondisi geografis. Disamping itu petunjuk pelaksana tersebut sebaiknya secara eksplisit memungkinkan petugas pelaksana untuk melakukan penyesuaian dengan kondisi setempat sehingga menjadi lebih efektif seperti yang telah mereka kerjakan.

## **Mekanisme Pembayaran**

Sebagaimana mekanisme penyaluran beras kepada target, mekanisme pembayaran yang dilakukan pun sangat bervariasi diantara daerah pengamatan. Mekanisme pembayaran yang ditemukan antara lain: (1) target melakukan pembayaran secara tunai kepada petugas Dolog atau PKB/aparat kelurahan/desa; (2) aparat kelurahan/desa membayar kepada aparat kecamatan atau kadang-kadang menstransfer langsung ke rekening Dolog di BRI; dan (3) aparat kecamatan membayar secara tunai ke Dolog.

- **DKI Jakarta** yang pada awalnya direncanakan menjadi propinsi pertama penerima beras OPK, pada kenyataannya baru melakukan penyaluran pertama pada bulan September 1998. Tim lapangan SMERU menemukan bahwa dari semua daerah yang dikunjungi, DKI Jakarta merupakan daerah yang paling kacau dalam melakukan pembayaran ke Dolog. Menurut informasi Dolog Jaya, pada awal Nopember 1998 terdapat 15 dari 43 kecamatan di DKI yang belum melakukan pembayaran beras OPK bulan September 1998. Menghadapi masalah ini, Dolog mengirimkan petugasnya untuk melakukan penagihan secara langsung ke petugas kecamatan, dan menunda penyaluran kedua untuk kecamatan yang belum membayar. Beberapa petugas kecamatan yang dikunjungi mengatakan bahwa mereka telah menerima uang pembayaran dari petugas kelurahan, tetapi mereka tidak tahu bagaimana menyetorkannya ke Dolog sehingga hanya menunggu kabar dari Dolog. Tim lapangan tidak bisa mengklarifikasi mengapa kecamatan-kecamatan di Jakarta tidak diberi informasi tentang nomor rekening untuk mentransfer uang pembayaran OPK, sebagaimana yang dilakukan di propinsi lainnya.
- **Di Jawa Tengah**, khususnya di daerah pedesaan, uang untuk pembayaran beras dikumpulkan 1-3 hari sebelum beras disalurkan. Target menyerahkan uang ke ketua RT/RW atau dusun (tergantung banyaknya rumah tangga). Di daerah perkotaan, seperti di Semarang, target sudah mempersiapkan uang beberapa hari sebelumnya, tetapi mereka membayarkannya langsung kepada petugas pada saat menerima beras (*cash and carry*). Di Semarang, uang pembayaran yang dikumpulkan oleh kepala desa diserahkan ke camat, yang akan mentransfernya ke rekening Sub Dolog melalui BRI Cabang Semarang.
- **Di Maluku**, target melakukan pembayaran secara tunai kepada petugas kelurahan pada saat penyaluran beras. Biasanya 1-4 hari kemudian, setelah semua target mengambil berasnya,

kelurahan menyetorkan uang tersebut ke kecamatan. Selanjutnya kecamatan menyerahkannya ke kotamadya, yang kemudian akan menyampaikan ke Dolog/sub Dolog secara tunai. Semua kegiatan pembayaran mulai dari target hingga ke Dolog tersebut, memakan waktu lebih dari satu minggu padahal petunjuk pelaksana nasional mensyaratkan harus sudah diselesaikan dalam waktu kurang dari 1 minggu.

- **Di Sulawesi Tengah** terdapat dua mekanisme pembayaran, yaitu: (1) Pembayaran langsung oleh setiap target ke petugas sub Dolog pada saat penyaluran beras OPK ; atau (2) Petugas sub Dolog menerima uang terlebih dahulu dari aparat kelurahan/desa atau PPLKB.
- **Di Sumatera Selatan**, Dolog menunjukkan data adanya tunggakan pembayaran sekitar 50 % untuk penyaluran bulan September, yang selanjutnya berpengaruh terhadap penyaluran bulan Oktober (hanya 50% dari total permintaan). Menurut target, kepala desa dan aparat kecamatan, transfer telah dilakukan ke rekening Dolog dan Tim SMERU telah melihat salinan bukti pengiriman uang. Namun demikian pihak Dolog menyatakan bahwa di Sumatera Selatan terdapat 160 kecamatan dan 2.973 kelurahan/desa, dan mereka belum semuanya melakukan pembayaran.

Sebagaimana mekanisme penyaluran, beberapa fleksibilitas dalam metoda pembayaran dapat dibenarkan, namun berdasarkan observasi Tim SMERU prosedur-prosedur yang ada sebaiknya jelas, dipublikasikan dengan baik, dan transparan. Jika tidak dilakukan bisa menimbulkan persepsi yang berbeda dan penyimpangan/korupsi.

## **Penyebaran Informasi**

Informasi yang disampaikan kepada target tentang program OPK sangat kurang hampir di semua wilayah yang dikunjungi SMERU. Hal ini antara lain karena: (1) Adanya keraguan petugas pelaksana tentang kelanjutan program dan takut dituntut masyarakat (hal ini dapat dimengerti mengingat program yang semula direncanakan untuk diselenggarakan selama sembilan bulan dipersingkat hanya sampai Maret 1999); dan (2) Khawatir adanya tuntutan dari masyarakat yang tidak termasuk target untuk menjadi target. Dua contoh berikut menggambarkan minimnya informasi kepada masyarakat.

- **Di Kabupaten Magelang-Jawa Tengah**, pengenalan tentang program OPK di lakukan dengan sangat terbuka. Masyarakat diberi informasi melalui serangkaian pertemuan di berbagai tempat seperti kelurahan/desa, dusun, dan RT/RW. Namun demikian, informasi yang diberikan terutama dimaksudkan untuk mempersiapkan target dalam menyediakan uang untuk membayar beras dan untuk menjamin lancarnya pelaksanaan program. Para petugas tidak menjelaskan tentang tujuan program, kriteria pemilihan target OPK, atau lamanya program.
- **Di Sumatera Selatan**, pengenalan program dilaksanakan dengan jelas dan efektif. Informasi terperinci telah mencapai RT/RW, termasuk tentang tujuan program dan jangka

waktu yang direncanakan selama 9 bulan. Namun demikian, masyarakat kecewa karena informasi tersebut tidak diikuti dengan pelaksanaan dan penyaluran yang baik.

Menyadari bahwa perbaikan terhadap program OPK sedang didiskusikan pada tingkat atas, Tim SMERU menyarankan agar parameter-parameter program yang akan diperbaiki ditentukan secepat mungkin, penyebaran informasi sebaiknya direncanakan untuk menjangkau masyarakat umum dan aparat pemerintah daerah. Informasi yang disampaikan meliputi penjelasan tentang tujuan OPK dan hambatan-hambatannya (difokuskan pada keluarga miskin dan rawan pangan), peraturan yang disyaratkan, mekanisme penyaluran dan pembayaran yang spesifik daerah, serta lamanya program.

### **Kualitas Beras**

Kualitas beras OPK pada umumnya dapat diterima oleh target. Beras tersebut merupakan kualitas medium (ex Thailand 25% broken, China 25% broken, Pakistan 15-25% broken), meskipun menurut sebagian Tim SMERU kualitas beras yang disalurkan terlihat lebih rendah.

Permasalahan tentang kualitas beras yang cukup serius terjadi di Kodya Semarang. Target merasa tidak puas dengan kualitas beras yang disalurkan, meskipun mereka menerima sebagai konsekuensi orang miskin. Tim SMERU sependapat dengan target karena berdasarkan pengamatan beras OPK tersebut tampak kotor, pecah, berwarna kuning, berbau dan cepat basi.

### **Biaya Operasional**

Berdasarkan hasil konfirmasi dengan BULOG, diketahui bahwa untuk pelaksanaan program OPK disediakan biaya operasional yang menjadi beban pemerintah. Anggaran yang disetujui sebesar Rp 100 /kg; terbagi menjadi Rp 95/kg untuk biaya penyaluran dan Rp 5/kg untuk evaluasi. Namun demikian jika biaya operasional yang dibutuhkan melebihi ketentuan, maka daerah dapat mengusulkannya ke Bulog.

PPLKB, PKB dan PPKBD yang pada awalnya hanya bertanggungjawab untuk menyediakan data tentang kelompok sasaran, telah menjadi pemain kunci dalam kegiatan penyaluran beras OPK dan pembayarannya. Berdasarkan pengamatan Tim SMERU, petugas lapangan BKKBN bekerja dengan penuh dedikasi. Namun demikian adanya tambahan pekerjaan ini tidak didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai. Mereka bekerja tanpa disediakan biaya operasional yang cukup untuk mengganti biaya transpor dan pengeluaran lainnya, sementara dana yang disediakan untuk biaya operasional kadang-kadang dibagikan kepada para pejabat pemerintah di tingkat propinsi dan kabupaten.

- o **Di Jawa Tengah**, biaya operasional yang disediakan sebesar Rp 95 /kg dan oleh Dolog dibayarkan sebesar Rp 40 /kg (kemudian naik menjadi Rp 60 /kg) digunakan secara

tidak proporsional. Berdasarkan informasi yang dapat dipercaya, dana tersebut digunakan sebagai honor untuk Pembantu Gubernur, Bupati, para Kepala Dinas/Kepala Bagian dan Anggota Tim propinsi/kabupaten lainnya, serta Camat, yang besarnya berkisar antara Rp 75.000 hingga Rp 500.000 per bulan. Sementara itu anggota tim di tingkat kecamatan dan kelurahan yang justru merupakan pemain kunci di lapangan, yaitu PPLKB, hanya menerima insentif yang kecil saja yaitu sekitar Rp 2.000 sampai Rp 3.000. Meskipun telah disediakan biaya operasional, di beberapa wilayah masih dijumpai adanya pemungutan uang transport kepada target, yang besarnya bervariasi sampai Rp 300 per 10 kg, tergantung pada jarak lokasi. Menurut petugas lapangan, pemungutan tersebut dilakukan karena biaya operasional yang disediakan hanya cukup untuk biaya penyaluran hingga ke balai desa.

- o **DKI Jakarta** tidak mendapatkan biaya operasional pada penyaluran pertama bulan September, sehingga pihak kelurahan dan kecamatan harus menanggung sendiri biaya operasional, termasuk sewa kendaraan dan biaya bongkar muat. Namun pada pengiriman kedua di wilayah Jatinegara, Dolog memberikan biaya sebesar Rp 60 per kg kepada petugas di kecamatan sebagai biaya pengepakan. Padahal menurut juklak harga penjualan beras OPK tanpa pengepakan. (Catatan: setelah mendapat informasi dari anggota Tim SMERU tentang adanya biaya operasional dari Bulog, petugas Pemda lainnya mengajukan permintaan biaya operasional untuk penyaluran berikutnya.
- o **Di Maluku**, khususnya Kodya Ambon, biaya operasional yang besarnya rata-rata Rp 225 /kg, dibayarkan oleh Dolog melalui Pemda Kodya Ambon. Setiap kecamatan diminta untuk mengajukan perkiraan biaya operasional yang dibutuhkan, kemudian Pemda akan melakukan subsidi silang berdasarkan lokasi dengan variasi biaya antara Rp 49/kg sampai Rp 570/kg. Di beberapa wilayah, petugas menyediakan kantong plastik (Rp 500 /10 kg) yang dijual bersamaan dengan penyaluran beras. Akan tetapi bila target menolak kantong tersebut, uang penggantinya bisa diambil kembali.
- o Di Kabupaten Donggala dan Palu, **Sulawesi Tengah**, biaya operasional berkisar antara Rp 87 - Rp 92 /kg, dan untuk wilayah yang jaraknya jauh sebesar Rp 100 /kg. Biaya operasional rata-rata adalah sebesar Rp 93/kg.
- o **Di Sumatera Selatan**, biaya operasional ditetapkan sebesar Rp 95 /kg untuk biaya transportasi dan bongkar muat, hingga beras sampai ke tangan target. Dalam pelaksanaannya, Dolog hanya mendistribusikan beras sampai tingkat kecamatan dan memberikan sejumlah kecil biaya operasional ke petugas di kecamatan, bervariasi antara Rp 10 /kg di Kabupaten Ogan Komering Ilir sampai Rp 30/kg di Kabupaten Muara Enim. Tidak diperoleh penjelasan sistematis tentang perbedaan pembayaran tersebut. Karena kecilnya biaya operasional yang diberikan Dolog, di satu kelurahan/desa target diminta membayar biaya tambahan sebesar Rp.300/kg untuk transportasi. Di desa lain di wilayah ini, kepala desa menanggung semua biaya tersebut karena dia cukup kaya untuk membayarnya.

## **Kebocoran dan Penyalahgunaan Program**

Selama Tim SMERU melakukan pengamatan lapangan, tidak ditemukan bukti tentang adanya kebocoran atau pemanfaatan stok beras OPK oleh pihak ketiga. Meskipun demikian, permasalahan yang berkaitan dengan pembayaran seperti digambarkan diatas, sangat rentan dan potensial terhadap kemungkinan tersebut. Tim SMERU juga tidak menemukan adanya bukti tentang beras OPK yang disalahgunakan atau diperjualbelikan di pasar dengan harga yang lebih tinggi.

## **Sistem Monitoring**

Di beberapa daerah, tim yang dibentuk untuk menangani OPK umumnya terdiri atas aparat Pemda, BKKBN dan Dolog. Tim ini bertugas untuk menangani perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Di di banyak kasus koordinasi diantara mereka masih lemah. Terdapat laporan bahwa masyarakat tidak diikutsertakan dalam pelaksanaan OPK. Keikutsertaan masyarakat hanya ditemukan di Sulawesi Tengah, tetapi terbatas untuk kegiatan monitoring sebagaimana dijelaskan diatas dimana mahasiswa dan tokoh masyarakat dihadirkan pada saat kegiatan penimbangan beras OPK. Kegiatan ini memiliki kontribusi terhadap proses keterbukaan dan transparansi. Secara umum, pelaksanaan program OPK dilakukan oleh petugas BKKBN dan Dolog, dengan bantuan aparat setempat seperti kepala desa dan camat, dan tidak ada kegiatan monitoring yang sistematis. Di semua lokasi yang dikunjungi, Tim SMERU merupakan orang luar pertama yang melakukan kegiatan monitoring terhadap pelaksanaan OPK beras yang merupakan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang penting.

## **Kesimpulan**

Tim lapangan SMERU telah mengidentifikasi jawaban awal terhadap 5 pertanyaan utama:

- \* **Apakah program OPK mencapai sasaran dengan tepat?**
  - OPK dapat mencapai orang-orang yang memerlukan, tetapi tidak semua orang yang memerlukan mendapatkan OPK
- \* **Apakah administrasi OPK berjalan dengan lancar?**
  - Di beberapa wilayah mekanisme pendistribusian dan pembayaran beras OPK berjalan dengan baik, tetapi umumnya pemerintah daerah (Pemda) dan aparat pelaksanaannya perlu diberi biaya operasional dan petunjuk yang lebih memadai.
  - Keharusan melakukan pembayaran langsung pada saat menerima beras (cash and carry) cukup membebani target.
  - Mekanisme Pembayaran dari Pemda ke Dolog bervariasi dari satu daerah ke daerah lainnya.
- \* **Apakah program OPK mengalami kebocoran, disalahgunakan, atau ada permasalahan sejenis?**
  - Tak ada informasi yang berkaitan dengan adanya beras OPK yang dijual kembali, dikorupsi, atau disalahgunakan.
  - Meskipun demikian, Tim Smeru mengidentifikasi beberapa peluang kebocoran yang masih memerlukan studi lebih lanjut, yang berkenaan dengan biaya operasional,

penundaan pembayaran beras OPK antara titik pengumpulan dan kantor Dolog, serta penimbangan beras di titik pembagian dan di gudang.

- \* **Apakah penyebaran informasi tentang OPK efektif?**
  - Penyebaran informasi tentang OPK tidak akurat dan tidak efektif.
- \* **Apakah kualitas beras OPK bisa diterima oleh target?**
  - Beras OPK merupakan beras kualitas rendah sampai medium. Secara umum, target dapat menerima beras tersebut, kecuali di satu tempat penelitian di Semarang dimana target merasa kurang puas karena kualitas beras yang diterima sangat rendah.

**Kesimpulan:** Program OPK sebagai program jaring pengaman sosial akan bermanfaat, jika:

- \* Informasi tentang OPK disampaikan secara terperinci dan sistematis dengan menekankan pada tujuan dan jangka waktu program serta memungkinkan masyarakat untuk melakukan monitoring terhadap pelaksanaan OPK di tingkat kelurahan/desa;
- \* Terdapat dukungan operasional yang konsisten dari pusat untuk pelaksanaan di lapangan, termasuk petunjuk yang jelas yang secara eksplisit memungkinkan aparat Pemda untuk melakukan penyesuaian sesuai dengan kondisi daerah masing-masing;
- \* Tersedia anggaran yang berimbang dan lebih transparan, termasuk petunjuk tentang bagaimana "anggaran biaya operasional" yang besarnya Rp.95 /kg dibagikan diantara para pelaksana yang terlibat dalam penyaluran beras OPK di berbagai tahap.
- \* Peningkatan biaya operasional dengan memasukkan sedikit biaya untuk memfasilitasi pemantauan oleh masyarakat (seperti: biaya transport masyarakat ke tempat penyaluran/penimbangan).
- \* Menyempurnakan petunjuk pelaksana (juklak) program, dengan membandingkan besarnya biaya dengan dampak potensial dari beberapa alternatif, antara lain:
  - o Memperbaiki kriteria dasar dari target penerima menjadi formal, termasuk kriteria baru seperti:
    - 1) Keluarga yang mengkonsumsi protein hanya seminggu sekali,
    - 2) Keluarga dengan anak-anak yang tidak bersekolah, dan
    - 3) Keluarga dengan kepala keluarga yang menganggur, atau mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).
  - o Menyempurnakan kriteria target penerima dengan memasukkan orangtua tunggal dan atau Kepala Keluarga (KK) individu serta mereka yang tidak memiliki KTP sah.
  - o Menambah alokasi bulanan menjadi 20 kilogram.
  - o Diarahkan pada sistem penargetan secara lokal.



**Lampiran I. Daftar Wilayah Pengamatan Tim SMERU pada OPERASI PASAR KHUSUS (OPK)**

<b>Provinces</b>	<b>Kabupaten / Kotamadya</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Desa / Kelurahan</b>	<b>Responden</b>
DKI Jakarta 26 Oktober – 13 Nopember 1998	Jakarta Barat	Kebon Jeruk  Tambora	Kebon Jeruk (kota) Duri Kepa (kota) Kalianyar (kota)	30 penerima OPK 9 bukan penerima OPK + BULOG
	Jakarta Utara	Tanjung Priok  Cilincing	Kebon Bawang (kota) Sungai Bambu (kota) Rorotan (kota) Marunda (kota)	+ Kantor Menpangan + BKKBN Pusat Kanwil BKKBN Dolog Jaya
	Jakarta Timur	Jatinegara  Kramat Jati	Kampung Melayu (kota) Cipinang Besar Utara (kota) Kramat Jati (kota) Tengah (kota)	Kecamatan Kelurahan, RT/RW Pemda/Kodya PLKB, PKB, PPKB
Jawa Tengah 26 Oktober - 3 Nopember 1998	Kodya Semarang	Semarang Utara  Gunungpati	(kota) (kota) (desa) (desa)	12 penerima OPK Dolog/Sub Dolog Kecamatan Kelurahan, RT/RW
	Magelang	Pakis (bagian utara)  Salaman (bagian selatan)	(desa) (desa) (desa) (desa)	Pemda/Kodya PLKB, PKB, PPKB
Sulawesi Tengah 5 – 14 Nopember 1998	Kodya Palu	Palu Barat	(kota)	17 penerima OPK 4 bukan penerima OPK
	Donggala	Parigi  Benawa	Masigi (kota) Loji (kota) Bantaya (kota) Toboli (desa) Malimboro (desa) Toale (desa)	Pemda Tk.II Poso Kanwil BKKBN (Tk.I) BKKBN Tk. II Dolog Sulteng Sub Dolog Poso Camat / Setwilda Kelurahan, RT/RW

<b>Provinces</b>	<b>Kabupaten / Kotamadya</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Desa / Kelurahan</b>	<b>Responden</b>
	Poso	Poso Pesisir Pamona Utara	Kasiguncu (kota) Tambarana Trans (desa) Tentena (kota) Sangira (UPT Lena) (desa)	PLKB, PKB, PPKB Pedagang beras Pengurus KUD
Maluku 5 – 13 Nopember 1998	Kodaya Ambon	Teluk Ambon Baguala Sirimau	Laha (kota) Leahari (desa) Batu Merah (kota) Hukurila (desa)	11 penerima OPK Dolog Pemda Tk. II BKKBN Tk. II Kecamatan Kelurahan, RT/RW PLKB, PKB, PPKB Pedagang beras
Sumatera Selatan 10 – 19 Nopember 1998	Muara Enim	Muara Enim Gelumbang	Muara Harapan (desa baru) Gumai (desa tradisional) Talang-Taling (desa modern)	12 penerima OPK Dolog/Sub Dolog Pemda Tk. II BKKBN Tk. II Kecamatan Kelurahan, RT/RW PLKB, PKB, PPKB
	Ogan Koiring Ilir (OKI)	Pedamaran (bag. Selatan) Indra Jaya (bag. Utara)	Rangkui (desa) Pedamaran VI (desa) Muara Penimpung (desa) Salatiga (desa)	

Catatan : Jumlah area perdesaan yang diamati : 19  
 Jumlah area perkotaan yang diamati : 21

**Lampiran II. Jumlah Target Penerima Operasi Pasar Khusus**

NO.	Propinsi	BULOG *1)		BKKBN *2)	
		Pusat (Agustus- September)	Daerah <sup>3)</sup>	KPS	KS1 *4)
1	D.I. Aceh	157,914	403,177	157,914	241,675
2	Sumatera Utara	157,017	148,532	157,017	610,418
3	Riau	105,666	141,468	105,666	218,803
4	Sumatera Utara	16,348	243,257	16,348	208,429
5	Jambi	58,223	58,223	58,223	83,926
6	Sumatera Selatan	208,332	591,394	208,332	379,418
7	Bengkulu	45,981	89,070	45,981	78,242
8	Lampung	447,054	642,664	447,054	351,061
9	DKI Jakarta	23,389	48,555	23,389	189,969
10	Jawa Barat	708,951	3,115,832	708,951	2,090,827
11	Jawa Tengah	2,661,980	3,097,963	2,661,980	1,178,107
12	D.I.Yogyakarta	111,124	122,465	111,124	111,809
13	Jawa Timur	1,987,103	2,224,038	1,987,103	1,503,499
14	Kalimantan Barat	69,802	75,591	69,802	28,395
15	Kalimantan Timur	25,663	147,006	25,663	252,425
16	Kalimantan Selatan	21,990	27,246	21,990	212,333
17	Kalimantan Tengah	32,221	150,487	32,221	278,438
18	Sulawesi Utara	67,051	81,058	67,051	118,133
19	Sulawesi Tengah	104,568	227,051	104,568	148,932
20	Sulawesi Tenggara	72,089	67,702	72,089	112,056
21	Sulawesi Selatan	78,114	105,885	78,114	125,977
22	Bali	12,133	44,927	12,133	106,640
23	Nusa Tenggara Barat	176,975	197,115	176,975	440,358
24	Nusa Tenggara Timur	384,596	449,477	384,596	116,542
25	Maluku	98,900	*5)	98,900	126,535
26	Irian Jaya	142,823	260,087	142,823	80,376
27	Timor Timur	95,719	97,876	95,719	39,685
Total		8,071,726	12,858,146	8,071,726	9,433,008

Sumber: \*1) Laporan BULOG, 22 Oktober 1998

\*2) Laporan BKKBN, 16 September 1998

\*3) Berdasarkan laporan Dolog dan pemerintah daerah

Notes \*4) Saat ini kondisi KS1 banyak yang menurun (menjadi/mendekati KPS)

\*5) Laporan dari daerah ini tidak tersedia

**Lampiran III. Plafon Jumlah Penerima OPK**

NO.	Propinsi	KPS*	Cadangan **	Plafon
1	D.I. Aceh	139,049	239,036	378,085
2	Sumatera Utara	93,721	454,750	548,471
3	Riau	74,022	215,113	289,135
4	Sumatera Utara	12,035	217,386	229,421
5	Jambi	35,273	99,978	135,251
6	Sumatera Selatan	186,871	391,102	577,973
7	Bengkulu	41,304	74,941	116,245
8	Lampung	346,335	318,590	664,925
9	DKI Jakarta	2,104	191,117	193,221
10	Jawa Barat	570,423	2,310,252	2,880,675
11	Jawa Tengah	2,455,962	1,180,243	3,636,205
12	D.I.Yogyakarta	107,850	114,187	222,037
13	Jawa Timur	1,951,330	1,487,100	3,438,430
14	Kalimantan Barat	69,812	269,785	339,597
15	Kalimantan Timur	15,466	106,251	121,717
16	Kalimantan Selatan	21,131	195,055	216,186
17	Kalimantan Tengah	24,588	123,008	147,596
18	Sulawesi Utara	81,058	147,265	228,323
19	Sulawesi Tengah	105,916	123,709	229,625
20	Sulawesi Tenggara	66,054	107,551	173,605
21	Sulawesi Selatan	48,450	467,432	515,882
22	Bali	0	0	0
23	Nusa Tenggara Barat	188,156	296,734	484,890
24	Nusa Tenggara Timur	361,638	206,126	567,764
25	Maluku	106,205	116,476	222,681
26	Irian Jaya	153,579	80,957	234,536
27	Timor Timur	95,720	41,025	136,745
Total		7,354,052	9,575,169	16,929,221

Sumber : Buku Penuntun OP Khusus, Pedoman Umum dan Petunjuk Pelaksanaan Menpangan Menteri Negara Pangan dan Hortikultura / BULOG, 10 September 1998

Catatan: \*) Keluarga Pra Sejahtera

\*\*) keluarga sejahtera 1 (KS1) yang telah turun statusnya menjadi KPS