

OPERASI PASAR KHUSUS:

Kasus Sumatera Selatan

Oleh:
Syaikhu Usman
M. Sulton Mawardi

**LAPORAN KONSULTAN
THE WORLD BANK**

Jakarta, 30 Nopember 1998

DAFTAR ISI

BAB		Halaman
I.	PENGANTAR	1
II.	PENETAPAN TARGET	1
III.	MEKANISME PENYALURAN	6
	1. Organisasi Pelaksana dan Penyebaran Informasi	6
	2. Proses Penyaluran Beras	8
IV.	KESIMPULAN	11

I. PENGANTAR

Dalam usaha 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. Setiap KK dapat membeli sebanyak 10 kg/bulan dengan harga Rp1.000/kg selama sembilan bulan berturut-turut. Laporan ini disusun berdasarkan kunjungan lapangan ke Propinsi Sumatera Selatan (Sumsel) pada 10 - 19 Nopember 1998 guna memperoleh gambaran nyata mengenai proses pelaksanaan OPK tersebut terutama pada tingkat kabupaten 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, kualitas dan kuantitas beras).

Di Sumsel Tim mengunjungi Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI) dan Kabupaten Muara Enim. Di Kabupaten OKI dipilih dua kecamatan, yaitu Kecamatan Pedamaran yang terletak di bagian selatan dan Kecamatan Indralaya yang berlokasi di bagian utara wilayah kabupaten. Sementara di Kabupaten Muara Enim Tim mengunjungi Kecamatan Muara Enim yang berada paling dekat dengan pusat pemerintahan kabupaten dan Kecamatan Gelumbang yang lokasinya paling jauh dari ibukota kabupaten.

Informasi tentang OPK diperoleh melalui wawancara (perorangan/kelompok) dengan Asisten II Pemda Kabupaten, BKKBN Tingkat II, Bagian Sosial, Dolog Wilayah, Kecamatan (Camat, Sekwilcam, PPLKB, Kepala Urusan, dll.), Desa/Kelurahan (Kepala dan Sekretaris Desa/Lurah, PLKB, Kepala Dusun, dll.), dan penduduk penerima beras OPK. Selain itu Tim juga mengunjungi beberapa rumah penduduk penerima.

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.¹ Pendataan ini pada dasarnya dikerjakan oleh PLKB yang tersebar di seluruh pelosok Indonesia dan diperbarui setiap tahun. Penetapan target OPK didasarkan pada data BKKBN tersebut dan ditujukan pada kelompok KK PS hasil pendataan bulan Januari - Maret 1998. Berdasarkan pendataan itu, Sumsel mempunyai keluarga PS, atau memperoleh jatah OPK, sebanyak 168.000 KK (Data Dolog Sumsel, wawancara pada 16 Nopember 1998), sementara Pemda Tingkat I Sumsel mengusulkan lebih rendah, yaitu 165, 584 KK.² Dalam perkembangannya

¹ 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.

² 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,

menurut data terakhir yang dikeluarkan BKKBN jumlah KK PS per Oktober 1998 berjumlah 248.548 KK (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah Desa, KK, dan KK Pra Sejahtera di Propinsi Sumsel (keadaan Oktober 1998).

Kabupaten	Jumlah Desa	Jumlah KK	KK PS	% KK PS
Yg didata				
OKU	497	220,254	48,641	22%
BELITUNG	69	48,358	1,559	3%
MUBA	417	222,526	41,084	18%
PALEMBANG	103	264,409	15,634	6%
OKI	424	194,464	57,503	30%
MURA	281	125,303	34,843	28%
LAHAT	611	159,607	12,402	8%
MUARA ENIM	281	145,314	17,495	12%
BANGKA	103	264,409	15,634	6%
P. PINANG	58	24,174	3,753	16%
Total	2844	1,668,818	248,548	15%

Sumber: BKKBN Propinsi Sumsel.

Pada prakteknya realisasi penyaluran beras yang berhasil dilaksanakan sangat jauh dari yang ditargetkan, yakni hanya sebesar 52.2%. Menurut Dolog, tingkat realisasi yang sangat rendah tersebut disebabkan oleh persoalan transportasi. Tetapi dari keterangan berbagai pihak di lapangan dapat disimpulkan bahwa hal itu terjadi lebih disebabkan oleh ketidaksiapan berbagai institusi yang terlibat dalam OPK. Hal ini misalnya dapat dilihat dari lambatnya usulan target bulanan OPK dari Pemda Tingkat I ke pihak Dolog. Untuk OPK bulan Nopember 1998, misalnya, sampai dengan tanggal 16 Nopember, pihak Pemda belum mengajukan usulannya ke Dolog. Padahal pada 12 Nopember yang lalu Dolog sudah mengirim surat untuk mengingatkan Pemda agar mengajukan usulan tersebut. Menurut pihak Dolog, hal seperti ini tentu akan mempengaruhi kegiatan penyaluran beras OPK pada bulan-bulan berikutnya.

Untuk OPK bulan September, usulan yang diajukan meningkat sebesar 2.1% dari usulan bulan sebelumnya, yakni menjadi 169,006 KK. Pada bulan Nopember, usulan

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.

tersebut dinaikkan lagi menjadi 205,056 KK atau meningkat sebesar 21.3% dari target bulan September atau 23.8% jika dibandingkan dengan bulan Agustus.

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 yang kelihatannya baik/baru/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 (Agustus 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. 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. Di desa TT yang memperoleh jatah 42 KK, misalnya, sejak bulan Agustus – Oktober beras OPK diterimakan kepada 3 kelompok x 42 KK (yang berbeda). Menurut Sekdes, jumlah KK yang “wajar” menerima beras OPK sebanyak 208 KK dari seluruh KK di desanya sebanyak 345. Dengan cara pergiliran seperti ini, seandainya tidak ada penambahan jatah maka setiap KK hanya akan menerima 10 kg beras murah per 5 bulan. Tentang kebijakan ini aparat kabupaten/Kodya menyatakan tidak pernah memberikan petunjuk, terserah kepada aparat kecamatan. Untuk kasus Desa TT, Sekdes menyatakan bahwa cara pergiliran yang dilakukannya sudah mendapat “restu” dari Camat. Namun beberapa kecamatan yang dikunjungi menyatakan dalam hal cara penyaluran beras ini mereka tidak memberikan arahan apapun, semuanya diserahkan kepada aparat desa/kelurahan. Mengenai kebijakan memperkecil jatah per KK ini kelihatannya tidak ada aparat atasan yang berani bertanggung jawab, tetapi mereka mengetahui dan membiarkan cara pelaksanaan oleh aparat bawahannya.

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. Dalam kondisi penghasilan yang cenderung berkurang, sementara harga kebutuhan pokok sehari-hari terus meningkat, maka beras murah OPK dirasakan sangat membantu. Sejauh ini KK yang menerima beras OPK memang bukan orang-orang yang tengah mengalami kesulitan dalam membeli/mendapatkan beras, tetapi mereka memang kelompok masyarakat miskin yang telah menjadi “makin miskin,” sehingga sangat wajar menerima jatah beras murah ini. Tabel 2 berikut ini berisi contoh profil beberapa desa di Propinsi Sumsel yang dikunjungi Tim.

Tabel 2. Profil Empat Desa Di Sumsel yang dikunjungi Tim, Nopember 1998.

No.	Uraian
1.	<p>RJ adalah sebuah dusun yang baru dibuka pada 1991 oleh beberapa Tokoh Masyarakat Desa Pedamaran VI. Berdasarkan ikatan sejarah itu maka sampai sekarang Dusun RJ tetap merupakan bagian dari Desa Pedamaran VI, meskipun lokasinya terpisah sejauh 25 km dari desa induknya. Sarana transportasi ke dusun ini tergolong baik dan lancar, masuk sekitar 500 m dari jalan raya lintas timur trans Sumatera. Pendirian dusun ini terkait dengan usaha pembukaan perkebunan kelapa sawit (pola PIR) yang setiap KK memperoleh tanah untuk rumah & pekarangan seluas 1,000 m² dan tanah perkebunan 2 ha. Penduduk RJ berjumlah 86 KK dan 71 KK di antaranya terdaftar sebagai target OPK (KK PS). Selain penduduk asli Pedamaran, sebagian mereka adalah pendatang dari Jawa yang mengerjakan kebun milik penduduk asli atau membelinya. Salah satu keluarga pendatang itu berasal dari Lampung yang tergusur oleh proyek perkebunan tebu, tanpa ganti rugi sepeserpun. Dia menceritakan bahwa pengusaha memanfaatkan gajah yang terlatih untuk memporak-porandakan pemukiman dan tanaman mereka.</p> <p>Kebanyakan rumah penduduk masih berlantai tanah, ber dinding anyaman bambu, dan beratap daun. Makanan pokok mayoritas mereka adalah campuran beras dengan <i>oyek</i>, yaitu ubi kayu yang dimasak, dikeringkan, dipotong kecil-kecil. Tingkat penghidupan setiap KK dapat dilihat dari perbandingan beras dan <i>oyek</i> yang dimasak setiap hari. Makin baik penghasilannya makin sedikit campuran <i>oyek</i>nya. Ubi kayu pada umumnya berasal dari hasil panen tanah pekarangannya. Karena kemarau panjang, tahun lalu panen ubi kayu tidak terlalu baik. Oleh karena itu sebagian penduduk terpaksa mencampur makanannya dengan gadung (umbi-umbian yang tumbuh liar di hutan dan beracun; memerlukan pengolahan cara masak khusus). Penghasilan kebanyakan penduduknya masih berasal dari sebagai buruh harian baik di perkebunan maupun pada usaha perorangan di sekitar dusun dengan upah Rp7.000/hari (jam 07.00-15.00). Di masa depan tentu mereka mengharapkan penghasilan yang cukup baik dari panen 2 ha kebun kelapa sawit yang dimiliki.</p>
2.	<p>SKT adalah sebuah desa tradisional Sumsel yang terbagi dalam 7 dusun dengan penduduk 507 KK dan terdiri dari 3,055 jiwa. Jatah beras OPK yang diterima pada bulan Agustus dan September 1998 sebanyak masing-masing untuk 19 KK PS (berdasarkan Data BKKBN bulan Januari 1998). Pada bulan Oktober 1998 jatah desa ini meningkat menjadi untuk 95 KK, namun menurut Kades Skt sebenarnya warga yang pantas membeli beras OPK sekitar 190 KK. Untuk memperbanyak KK penerima beras, maka selama ini jatah 10 kg/KK dibagi menjadi masing-masing 5 kg/KK.</p> <p>Hampir keseluruhan rumah di sini berupa rumah panggung yang terbuat dari kayu beratap genteng. Pembangunan rumah baru jarang terlihat, tetapi cukup banyak rumah yang bagian bawahnya diberi dinding dan lantai yang terbuat dari papan dan sebagian mulai menggunakan bata dan semen. Bagian ini dipakai sebagai tempat tinggal untuk keluarga yang baru kawin (KK baru) atau disewakan, selain itu banyak juga yang menjadikannya sebagai tempat usaha (warung; bengkel; kerajinan rumah tangga). Usaha warung kebutuhan sehari-hari cukup banyak di desa ini, karena di SKT terdapat sebuah Pesantren cukup besar dengan murid sekitar 2,000 orang yang datang dari berbagai desa di Sumsel.</p> <p>Mata pencaharian sebagian besar warganya adalah sebagai petani, namun 65% di antaranya adalah petani penyewa. KK PS tentu masuk pada kelompok penyewa ini yang kebanyakan mengelola 1 sekat atau sekitar 0.25 ha sawah (lebak/pasang). Dalam situasi normal 1 sekat sawah menghasilkan sekitar 100 kaleng (1 ton) padi, tapi tahun ini karena air pasang (musiman) datang lebih cepat dari masa panen, maka hasilnya rata-rata hanya 35 kaleng. Sumber pencaharian lain baik bagi wanita maupun pria adalah sebagai buruh di pertanian dengan upah sekitar Rp7,500/hari, tetapi setiap bulan rata-rata tersedia pekerjaan 5 hari. Khusus bagi pria tersedia kerja upahan mengambil pasir dengan upah Rp9,000/hari. Kegiatan ini tersedia rata-rata 15 hari/bulan. Sumber penghasilan lain adalah menangkap ikan di sungai. Pekerjaan ini rata-rata dapat menghasilkan uang Rp10,000/hari (18 jam kerja).</p>

Tabel 2. (lanjutan)

No.	Uraian
3.	<p>MH adalah sebuah desa yang termasuk wilayah kecamatan ibukota kabupaten (perkotaan) yang terletak sekitar 8 km dari jalan raya/Kantor Pemda Kabupaten dengan penduduk 412 KK. Untuk OPK, Kades mengusulkan 190 KK, tetapi jatah yang diperoleh untuk sebanyak 125 KK. Oleh Kades beras jatah sebanyak 1.25 ton diambil di Kantor Kecamatan dengan ongkos Rp35,000. Dalam keadaan biasa ongkos angkutnya sekitar Rp100,000. Biaya murah tersebut diperoleh karena mendapat bantuan dari pemilik kendaraan (penduduk desa MH). Pada bulan September KK PS sudah membayar uang beras OPK kepada Kades, tetapi karena setelah lewat satu minggu berasnya belum juga datang, penduduk meminta kembali uang tersebut. Mereka baru membayar kembali setelah beras datang.</p> <p>Desa MH sebelumnya merupakan pemukiman transmigrasi PIR kelapa sawit yang penghuninya didatangkan dari Jawa dimulai pada 1988. Sampai sekarang sebagian besar rumah penduduk masih berupa rumah kayu ukuran 40 m² yang dibangun Departemen Transmigrasi sepuluh tahun yang lalu. Bangunan rumah baru masih kurang dari 10 buah. Sebanyak 375 KK memiliki kebun kelapa sawit masing-masing seluas 2 ha ditambah tanah pekarangan. Panen kelapa sawit umumnya baru dinikmati penduduk dua tahun terakhir ini. Namun kebanyakan baru menerima sekitar 25% dari hasil penjualan panen setiap bulannya. Selebihnya dipotong untuk berbagai keajiban (angsuran kredit kebun; angsuran pupuk, angkutan, timbangan, angsuran pinjaman pribadi, arisan, dll.), pungutan (fee KUD; simpanan wajib KUD, premi panen, premi koord. & PPH; premi Kades, kas desa, dana jalan, jasa kas, dll) dan sumbangan (musholah). Sumber pencaharian lain adalah menjadi buruh di PTP Inti atau di kebun-kebun perorangan (memacul, menyangi, memupuk, memanen) dengan upah Rp6,000/hari, pekerjaan ini cukup banyak tersedia, tetapi tidak sepanjang tahun.</p>
4.	<p>GM adalah sebuah desa tua di Sumsel yang terletak 14 km dari jalan raya trans Sumatera dan 17 km dari Kantor Kecamatan. Sarana transportasi mobil tersedia (tidak setiap saat) dengan ongkos Rp1,500/orang atau ojek (setiap saat) dengan ongkos Rp3,000/orang. Kades GM menambah penghasilannya dengan menjadi tukang ojek. Desa ini berpenduduk 447 KK yang menghuni 374 buah rumah. Rumah penduduk terbuat dari kayu dan berbentuk rumah panggung (bertiang) dan mayoritas sudah tergolong berumur tua. Letak rumah tidak teratur dengan halaman yang kelihatannya tidak memperoleh perawatan (kotoran ternak ada di mana-mana dan becek).</p> <p>Sebanyak 151 KK tergolong miskin (KK PS). Menurut seorang Kadus, desa ini memerlukan tambahan jatah beras OPK untuk sekitar 30 KK lagi. Kebijakan yang dilakukan aparat desa selama ini dalam membagikan beras OPK, yaitu dengan menggilir penerimaan beras pada sebanyak 15 KK dengan 15 KK lainnya, mereka ini dipilih dari KK yang diperkirakan tidak terlalu sulit penghidupannya.</p> <p>Sekitar 100 KK desa ini mempunyai kebun karet dan sebagian besar penduduknya bekerja sebagai penyadap karet dengan penghasilan mingguan yang tidak menentu. Sebanyak 80% KK mempunyai sawah (tadah hujan) atau ladang dengan pemilikan umumnya di atas 1 ha.. Akibat musim yang tidak menentu tahun ini hanya 50% penduduk yang mengelola lahannya. Dalam keadaan normal hasil padinya sekitar 1.5 ton/ha. Pekerjaan lainnya adalah buruh membersihkan kebun/ladang dengan upah Rp7,000/hari (lapangan kerja ini tidak setiap hari tersedia). Sumber lain yang relatif tersedia setiap hari adalah menangkap ikan sungai dengan penghasilan antara Rp5 – 10,000/hari.</p>

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” yang diakibatkan oleh berbagai macam penyebab harus diakui adanya, seperti karena bangkrutnya banyak perusahaan (besar dan menengah) yang berakibat pada PHK, terutama di daerah perkotaan dan juga macetnya berbagai usaha/kerajinan kecil. Meskipun begitu penambahan target OPK dengan metode lain di luar pendataan yang sudah dikembangkan oleh aparat BKKBN perlu dilakukan sangat hati-hati.

III. MEKANISME PENYALURAN

1. Organisasi Pelaksana dan Penyebaran Informasi

Di tingkat propinsi, pelaksanaan OPK ditangani oleh sebuah Tim yang dibentuk oleh Gubernur dengan tugas pokok:

1. Menyusun perencanaan kebutuhan OPK untuk setiap desa/kelurahan dengan menggunakan data hasil pendataan keluarga.
2. Mengadakan rapat koordinasi di tingkat propinsi guna mengevaluasi pelaksanaan OPK yang dikordinasikan oleh Pemda Tingkat I Sumatera Selatan.
3. Membuat laporan pelaksanaan OPK dan mengirimkan laporan ke pusat selambat-lambatnya hari Selasa Minggu ke IV setiap bulannya.

Surat keputusan gubernur tersebut baru ditetapkan pada tanggal 22 September 1998, sementara OPK secara operasional sudah dilaksanakan sejak bulan Agustus 1998. Keterlambatan pembentukan Tim ini memperlihatkan lemahnya perhatian dan koordinasi antar instansi yang terkait dalam pelaksanaan OPK, pada gilirannya keadaan itu menjadi salah satu faktor penyebab kurang berjalan baiknya keragaan pelaksanaan OPK pada tahap awal (Agustus) di Sumsel. Hal ini misalnya dapat dilihat dari rendahnya persentase realisasi yang hanya mencapai 52.2%. Di tingkat Kabupaten dan Kecamatan juga dibentuk Tim OPK yang secara operasional bertanggung jawab terhadap pelaksanaan OPK. Meskipun para anggota Tim OPK berasal dari banyak instansi, tetapi yang aktif (dan sebagai instansi kunci) adalah instansi BKKBN, Pemda, dan Dolog.

Dalam prakteknya, koordinasi kerja Tim dalam mensukseskan program OPK terasa sangat lemah, dan satu sama lain cenderung saling menyalahkan. Sebagai contoh, sampai dengan tanggal 12 Nopember 1998, pihak Pemda Tk I belum mengajukan usulan target untuk OPK bulan Nopember kepada Dolog. Pada bulan-bulan sebelumnya keterlambatan demikian juga terjadi sehingga pihak Dolog harus selalu “menagih” usulan tersebut kepada Pemda.

Dalam hal sosialisasi program OPK kepada target sasaran, umumnya berjalan dengan baik. 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. Semua responden (KK PS) yang ditemui di desa-desa mengetahui secara benar aspek-aspek yang terkandung dalam program OPK. Hal ini misalnya bisa dilihat dari pengetahuan mereka tentang siapa yang berhak membeli beras OPK, dan berapa lama program ini akan berlangsung. Keberhasilan penyebaran informasi ini tidak terlepas dari peranan petugas KB dan aparat desa yang secara aktif mengkampanyekan adanya program ini jauh-jauh hari sebelum program OPK dilaksanakan. Kebanyakan warga menyebut beras yang disalurkan sebagai “beras KB,” sementara istilah OPK tidak begitu dikenal masyarakat.

Sebaliknya, sangat disayangkan bahwa keberhasilan sosialisasi program tersebut tidak didukung dengan kelancaran pelaksanaan OPK, sehingga banyak KK PS sekarang mulai kecewa. Di sebuah desa, Kades terpaksa mengembalikan uang pembayaran warga, karena setelah lebih seminggu uang dikumpulkan beras belum juga sampai di desa. Keterlambatan penyaluran, realisasi yang rendah, serta dalam beberapa kasus penetapan harga yang lebih tinggi, merupakan hal-hal yang menyebabkan timbulnya kekecewaan tersebut.

Seluruh biaya operasional OPK baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung dibebankan kepada Bulog/Dolog. Biaya operasional langsung ditetapkan sebesar Rp95/kg. Dana ini terutama dipakai untuk biaya transportasi dan bongkar muat dari Gudang Dolog sampai ke lokasi penerima bantuan.

Bagi keluarga dengan status PS dan KS I alasan ekonomi menyediakan uang tunai sebanyak Rp10 ribu itu bukanlah sesuatu yang mudah (lihat Tabel 2 tentang profil desa di Sumsel). Apalagi kalau harus menyediakan uang sebanyak Rp20,000 sebagaimana yang direncanakan bahwa mulai bulan Desember jumlah beras OPK akan ditingkatkan menjadi 20 kg/KK/bulan. Beberapa penduduk yang ditemui mengomentari hal itu: “Kalau seseorang mempunyai simpanan uang Rp20.000, maka statusnya sebagai orang miskin patut diragukan.” Bagaimanapun penduduk tentu berupaya menyediakan uang untuk mengambil beras tersebut, kalau terpaksa dapat meminjam pada tetangga. Bagaimanapun jatah beras ini diupayakan untuk dapat diambil, karena secara ekonomis memang menjanjikan keuntungan.

Mayoritas penduduk di perdesaan Sumsel mempunyai kebiasaan membeli beras mingguan, kebiasaan ini berkembang seiring dengan adanya tradisi pasar mingguan (*kalangan*) di perdesaan Sumsel dan Sumatera pada umumnya. Namun akhir-akhir ini, terutama kelompok keluarga miskin, mulai muncul kebiasaan membeli beras secara harian. Dengan uang tunai seadanya mereka setiap hari pergi ke warung untuk membeli

beras sedapatnya. Warung-warung yang menjadikan beras juga makin banyak di perdesaan Sumsel yang sebelumnya tidak banyak dikenal. 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. Perubahan jumlah beras OPK dari 10 kg menjadi 20 kg/KK/bulan dilandasi dengan niat dan tujuan baik. Namun dengan latar belakang seperti di atas, maka pelaksanaannya harus dilaksanakan lebih hati-hati, agar tidak salah sasaran.

2. Proses Penyaluran Beras Dan Pembayaran

Pihak Dolog mengatakan bahwa tanggung jawab distribusi beras secara fisik sampai ke tingkat desa sepenuhnya ditanggung oleh Dolog untuk itu disediakan dana sebesar Rp95/kg. Tetapi kenyataan yang terjadi di lapangan tidak demikian. Dalam hal ini, pihak Dolog hanya mengantarkan beras sampai pada tingkat kecamatan. Distribusi selanjutnya sampai ke tingkat desa diserahkan kepada pihak kecamatan, dan untuk itu Dolog memberikan biaya transpor kepada pihak kecamatan sebesar Rp10/kg (di Kabupaten OKI) dan Rp30/kg (di Kabupaten Muara Enim). Tidak ada penjelasan tentang perbedaan biaya tersebut dan masing-masing kabupaten kelihatannya tidak tahu bahwa biaya tranpor yang mereka terima berbeda. Secara geografis seharusnya justeru Kabupaten OKI yang mendapat dana transpor lebih besar, karena bagian terbesar wilayahnya berbentuk rawa/paya/lebak yang sarana transportasinya relatif lebih sulit/buruk dibanding Kabupaten Muara Enim yang kebanyakan wilayahnya berbentuk daratan di pedalaman. Transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan uang negara seperti ini agaknya masih harus terus disosialisasikan kepada para pelaksana birokrasi pemerintahan di banyak daerah/instansi di Indonesia.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa di kedua kabupaten sampel biaya tersebut umumnya tidak mencukupi, karena lokasi desa-desa tersebar dengan jarak cukup jauh. Pada beberapa kasus, uang sejumlah itu bahkan sama sekali tidak dipergunakan untuk biaya transpor, melainkan untuk honor petugas kecamatan (terutama untuk menjaga beras yang terpaksa harus menginap di kecamatan). Dengan demikian biaya transpor dari kecamatan ke desa menjadi tanggung jawab masing-masing desa. Untuk beberapa kasus, jika kebetulan kepala desanya cukup mampu biaya tersebut ditanggungnya sendiri secara pribadi. Tetapi sebagian besar desa membebankan biaya transpor tersebut kepada KK PS dengan cara menaikkan harga jual. Di salah satu desa, misalnya, KK PS bahkan harus membayar beras OPK seharga Rp. 1,300/kg.

Berdasarkan usulan yang disampaikan Pemda Tingkat I, realisasi penyaluran yang berhasil dicapai pada bulan September sebesar 91%, jauh lebih baik dari pada bulan Agustus sebesar 52,2% (lihat Tabel 3). Tetapi dilihat dari segi pembayarannya, data yang

bersumber dari Dolog menunjukkan bahwa untuk bulan September telah terjadi tunggakan sebesar 50% (per 12 Nopember 1998). Berdasarkan kondisi tunggakan yang demikian besar, maka Dolog memutuskan untuk realisasi OPK bulan Oktober hanya dapat dilakukan 50% dari usulan yang diajukan. Dalam hal pembayaran, data yang disajikan menunjukkan bahwa tunggakan untuk bulan Oktober lebih tinggi lagi, yaitu mencapai 98%.

Kasus tunggakan (apalagi dalam jumlah besar), merupakan hal yang bagi Tim belum jelas duduk perkaranya. Menurut para responden di semua tingkat (KK penerima, desa, kecamatan, kabupaten), menyatakan bahwa mereka telah melunasi pembayarannya. Untuk tingkat keluarga, pembayaran tersebut bahkan dilakukan sebelum mereka menerima beras OPK. Dengan demikian sangatlah kecil kemungkinannya bahwa tunggakan tersebut terjadi di tingkat keluarga. Sebagai contoh, menurut seorang Kades di desanya terdapat 8 KK PS yang tidak mempunyai uang untuk membeli beras OPK jatahnya, karena itu jatah tersebut diserahkan kepada keluarga lain. Demikian juga di tingkat desa yang dikunjungi Tim, semua aparat desa yang terlibat dalam OPK menyatakan bahwa mereka telah melunasi semua pembayarannya ke kecamatan.

Di tingkat kecamatan (dari empat kecamatan yang dikunjungi), mereka juga menunjukkan bukti pembayaran bulan Agustus, September dan Oktober, semuanya telah dilunasi melalui transfer ke rekening Dolog. Ketika kenyataan di empat kecamatan ini di kemukakan kepada Dolog, mereka menyatakan bahwa di Sumatera Selatan terdapat 160 buah kecamatan dengan 2,973 desa/kelurahan dan Kabupaten OKI tergolong yang terbaik dalam pelaksanaan OPK ini.

Mengenai tidak dicapainya target penyaluran OPK pada bulan-bulan sebelumnya, Dolog menyatakan tidak akan ada penyaluran lanjutan untuk memenuhi target tersebut. Dengan demikian maka banyak KK PS yang terpaksa tidak bisa menerima jatah OPK sebanyak 9 kali sebagaimana direncanakan program operasi ini. Menurut staf Dolog, langkah untuk tidak menyalurkan sisa jatah bulan sebelumnya dapat dilakukan dengan pertimbangan bahwa di Sumsel tidak terdapat kelaparan dan di beberapa daerah tertentu bahkan “mungkin” sudah panen.

Sementara itu, menurut data yang diberikan oleh staf Dolog (berdasarkan catatannya sendiri) jumlah target yang diusulkan untuk bulan Agustus adalah sebesar 168,857 KK dengan realisasi sebesar 144,092 KK (85 %). Untuk bulan September dan Oktober, jumlah usulan yang diajukan masing-masing sebesar 186,655 KK, dan 208,332 KK, dengan tingkat realisasi masing-masing sebesar 73 % dan 32 %.

Tabel 2. Target, Realisasi, dan Pembayaran OPK di Propinsi Sumsel (keadaan per 12 Nopember 1998).

Kabupaten	Agustus			September			Oktober			Total		
	Usulan (KG)	Realisasi (KG)	Pembayaran (Rp)									
OKU	446,690	6,190	6,190,000	446,690	348,510	307,330,000	457,410	402,260		1,350,790	756,960	313,520,000
BELITUNG	8,410	8,770	8,770,000	8,410	5,740		15,590			32,410	14,510	8,770,000
OKI	304,480	304,480	304,480,000	304,480	304,480	239,040,000	467,750	467,750	21,660,000	1,076,710	1,076,710	565,180,000
PALEMBANG	18,050	18,050	18,050,000	18,050	156,340		156,340	156,240		192,440	330,630	18,050,000
MUBA	410,610	25,310	25,310,000	410,610	296,200		446,720			1,267,940	321,510	25,310,000
MURA	246,240	246,240	246,240,000	246,240	171,440		246,240			738,720	417,680	246,240,000
LAHAT	73,350	73,350	73,350,000	73,350	73,350	67,450,000	111,010			257,710	146,700	140,800,000
MUARA ENIM	70,880	70,880	70,880,000	70,880	70,880	64,090,000	70,880			212,640	141,760	134,970,000
BANGKA	77,130	111,350	111,350,000	111,350	111,350	93,720,000	78,620			267,100	222,700	205,070,000
TOTAL	1,655,840	864,620	864,620,000	1,690,060	1,538,290	771,630,000	2,050,560	1,026,250	21,660,000	5,396,460	3,429,160	1,657,910,000
OKU		1.4%	100%		78.0%	88%		87.9%	0%		56.0%	41%
BELITUNG		104.3%	100%		68.3%	0%		0.0%			44.8%	60%
OKI		100.0%	100%		100.0%	79%		100.0%	5%		100.0%	52%
PALEMBANG		100.0%	100%		866.1%	0%		99.9%	0%		171.8%	5%
MUBA		6.2%	100%		72.1%	0%		0.0%			25.4%	8%
MURA		100.0%	100%		69.6%	0%		0.0%			56.5%	59%
LAHAT		100.0%	100%		100.0%	92%		0.0%			56.9%	96%
MUARA ENIM		100.0%	100%		100.0%	90%		0.0%			66.7%	95%
BANGKA		144.4%	100%		100.0%	84%		0.0%			83.4%	92%
TOTAL		52.2%	100%		91.0%	50%		50.0%	2%		63.5%	48%

Sumber : Dolog Sumsel

Setiap bulan aktifitas penyaluran beras di masing-masing kabupaten memerlukan waktu sekitar 15 hari, tergantung banyaknya kecamatan yang dilayani di suatu daerah dan berapa besar kapasitas staf gudang Dolog untuk melayaninya. Dalam prakteknya setiap kecamatan tidak dapat menyelesaikan penyaluran beras OPK ke desa-desa dalam waktu satu hari, pada umumnya sebagian beras terpaksa harus diinapkan di kecamatan, kadang-kadang bahkan lebih dari satu malam. Apalagi pengantaran beras ke kecamatan oleh Dolog kerap kali baru sampai lewat tengah hari, bahkan menjelang malam. Keadaan yang serupa juga sering terjadi di banyak desa, aparat desa tidak dapat menyelesaikan penyaluran beras kepada warganya dalam waktu satu hari, terutama di desa-desa dengan pola pemukiman terpencar.

Dalam hal cara penyaluran beras kepada para penerima di desa/kelurahan, seluruhnya dilakukan melalui jalur pemerintahan (Dusun/RT). Secara operasional pendistribusian beras kepada KK penerima menjadi tanggungjawab dan dilakukan sepenuhnya oleh aparat pemerintahan desa (Kades dengan stafnya, Kepala Dusun, dan RT yang di setiap lokasi dibantu oleh beberapa sukarelawan dari para penerima beras).

Beras yang dialokasikan untuk OPK adalah kualitas III (rendah) dengan standar *broken* 25%. Secara umum warga senang menerima beras dengan mutu yang disediakan, apalagi mereka memberikan penilaian dengan mempertimbangkan harganya yang murah. Dari segi kuantitas memang sering terdapat keluhan adanya kekurangan, pada bulan pertama keluhan itu umumnya cukup ditanggulangi oleh aparat desa, kecuali beberapa kasus yang jumlahnya cukup besar, Dolog terpaksa memberikan tambahan. Selanjutnya penyelesaian kekurangan berat ini diselesaikan bersama dengan KK PS. Dalam hal ini ditemukan dua cara: (1) setiap karung beras (isi sekitar 50 kg) diserahkan kepada 5 KK penerima untuk selanjutnya dibagi rata, dan (2) setiap KK menerima 10 kg, tetapi kemudian diambil 1 canting (sekitar 2.5 ons) untuk menutup kekurangan para penerima di urutan akhir.

IV. KESIMPULAN

Penggunaan data BKKBN dalam menetapkan target program bantuan darurat OPK merupakan pilihan yang tepat. Data BKKBN merupakan informasi terbaik yang tersedia sekarang ini, karena selain berisi klasifikasi status sosek keluarga, juga dilengkapi dengan nama dan alamat jelas setiap KK. 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, khusus alasan ekonomi, yang sekarang diduga menjadi “makin miskin,” dinilai cukup beralasan.

Munculnya “orang miskin baru” dapat diakibatkan oleh berbagai macam penyebab, seperti macetnya usaha yang berakibat pada 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. Apabila memang diperlukan, penambahan target OPK dengan “orang miskin baru” tersebut haruslah dilakukan secara terbuka dalam forum LKMD yang diperluas dengan kehadiran para tokoh masyarakat setempat.

Mayoritas keluarga di perdesaan Sumsel mempunyai pola membeli beras mingguan. Namun krisis ekonomi telah memaksa munculnya banyak keluarga yang terpaksa membeli beras harian. Di banyak desa di Sumsel akhir-akhir ini berkembang cukup banyak warung yang menjual beras yang sebelumnya jarang ditemukan di perdesaan Sumsel. Dengan uang tunai seadanya, warga miskin setiap hari dapat membeli beras sedapatnya. 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. Dalam kaitan ini peningkatan jumlah beras OPK menjadi 20 kg/bulan dan harus dibeli sekaligus perlu dikaji ulang. Beberapa penduduk di perdesaan menyatakan: “Kalau seseorang mempunyai simpanan uang Rp20.000, maka statusnya sebagai orang miskin patut diragukan.”

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 propinsi dan kabupaten, harus dapat menjaga agar aparat bawahannya (kecamatan, desa, dusun) dalam melaksanakan OPK ini jangan sampai diberati dengan kewajiban menanggung beban biayanya.