

Ketimpangan, *Elite Capture*, dan Penargetan Program Perlindungan Sosial: Bukti dari Indonesia



Armand Sim

Radi Negara

Asep Suryahadi

KERTAS KERJA SMERU

Ketimpangan, *Elite Capture*, dan Penargetan Program
Perlindungan Sosial: Bukti dari Indonesia

Armand Sim
Radi Negara
Asep Suryahadi

Editor
Liza Hadiz

The SMERU Research Institute

Juli 2017

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Armand Sim.

Ketimpangan, *elite capture*, dan penargetan program perlindungan sosial: bukti dari Indonesia.
/ written by Armand Sim, Radi Negara, Asep Suryahadi.

v, 21 p. ; 30 cm.

Includes index.

ISBN 978-602-7901-38-4

1. Poverty. I. Title



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Foto Sampul: Sri Budiwati (The SMERU Research Institute)

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis mengucapkan terima kasih kepada peserta yang hadir di Konferensi Indonesian Regional Science Association (IRSA) ke-12 pada 2–3 Juni 2014 di Makassar, khususnya Arief Anshory Yusuf, atas usul-usulnya yang bermanfaat.

Kertas kerja ini merupakan terjemahan dari kertas kerja The SMERU Research Institute berjudul “Inequality, Elite Capture, and Targeting of Social Protection Programs: Evidence from Indonesia” yang diterbitkan pada 2015. Terima kasih kepada penerjemah, Arya D. Wisesa, dan penyunting Ricky Zulkifri, yang telah membantu menyiapkan naskah berbahasa Indonesia.

Ketimpangan, *Elite Capture*, dan Penargetan Program Perlindungan Sosial: Bukti dari Indonesia

Armand Sim, Radi Negara, dan Asep Suryahadi

Makalah ini menyelidik hubungan antara ketimpangan, *elite capture*, dan kinerja penargetan dua program perlindungan sosial terbesar di Indonesia, yakni Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Kedua program itu berbeda dalam hal metode penargetan. Penargetan dalam program Raskin terdesentralisasi, sedangkan penargetan dalam BLT lebih terpusat. Dengan menggunakan data Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas) 2009 dan Sensus Pendataan Potensi Desa (Podes) 2008, kami menemukan bahwa peningkatan rasio Gini tidak terkait secara signifikan dengan perubahan galat inklusi baik di dalam Raskin maupun BLT, yang menandakan adanya *elite capture* di kedua program ini. Namun, kenaikan sebesar 0,01 poin dalam rasio Gini yang memiliki kaitan dengan penurunan sebesar 0,55 persen dalam galat eksklusi BLT, meski elastisitasnya lebih kecil dalam program Raskin dengan hanya 0,50 persen, menyiratkan jumlah *elite capture* yang lebih besar dalam program BLT.

Kata kunci: *elite capture*, Indonesia, ketimpangan, penargetan, perlindungan sosial

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
I. PENDAHULUAN	1
II. ISU PENARGETAN DALAM PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL	3
2.1 Penargetan di Negara Berkembang	3
2.2 Pengalaman Indonesia	4
III. PROGRAM	5
3.1 Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)	5
3.2 Bantuan Langsung Tunai (BLT)	6
3.3 Pengumpulan Data untuk Penargetan	7
IV. KERANGKA KERJA KONSEPTUAL	8
V. SUMBER DATA	9
5.1 Data dan Statistik Deskriptif	9
5.2 Penerima Program	10
VI. STRATEGI EMPIRIS DAN HASIL PERHITUNGAN	12
6.1 Strategi Empiris	12
6.2 Hasil	12
VII. ANALISIS HETEROGENITAS	15
7.1 Tingkat Ketimpangan	15
7.2 Perolehan Pendidikan	16
7.3 Lokasi Perkotaan/Perdesaan	17
7.4 Uji Ketahanan	17
VIII. KESIMPULAN	19
DAFTAR ACUAN	20

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Ringkasan Statistik	10
Tabel 2. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin	13
Tabel 3. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Tingkat Ketimpangan	15
Tabel 4. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Tingkat Perolehan Pendidikan	16
Tabel 5. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Lokasi	17
Tabel 6. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin—Rasio Palma	18

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Distribusi Penerima BLT dan Raskin Menurut Desil Pengeluaran Rumah Tangga per Kapita (standar pengeluaran per kapita DKI Jakarta)	11
---	----

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

BLT	Bantuan Langsung Tunai
Bulog	Badan Urusan Logistik
IDT	Inpres Desa Tertinggal
JPS	Jaring Pengaman Sosial
OPK	operasi pasar khusus
PKPS-BBM	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM
Podes	Pendataan Potensi Desa
PSE-05	Pendataan Sosial-Ekonomi Penduduk 2005
Raskin	Beras untuk Keluarga Miskin
SLS	satuan lokal setempat
Susenas	Survei Sosial-Ekonomi Nasional

I. PENDAHULUAN

Program perlindungan sosial sangat penting dalam mencegah individu dan rumah tangga yang rentan jatuh di bawah ambang kemiskinan bila terjadi guncangan ekonomi yang parah. Namun, efektivitas program perlindungan sosial akan terkompromikan bila pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk mengenali rumah tangga sasaran dengan benar. Keliru mengidentifikasi para penerima manfaat tentu sangat merugikan karena uang yang telah dikucurkan untuk program perlindungan sosial akan terbuang percuma. Di sisi lain, bila disasar dengan benar, program perlindungan sosial efektif dalam meningkatkan konsumsi di kalangan masyarakat miskin sehingga juga efektif dalam mengurangi insiden kemiskinan (Sumarto dan Suryahadi, 2010).

Untuk meminimalkan buruknya kesulitan ekonomi di kalangan masyarakat miskin dan hampir miskin selama krisis keuangan Asia, Pemerintah Indonesia meluncurkan program jaring pengaman sosial (JPS) massal pertama, yang mencakup program pemberdayaan masyarakat, pendidikan, kesehatan, dan penciptaan lapangan kerja.¹ Pemerintah mengalokasikan hampir sepertiga dari total anggaran pembangunan sebesar Rp14 triliun (sekitar US\$1,4 miliar) untuk program JPS 1998.

Prakarsa besar lainnya diluncurkan pemerintah pada 2005. Menanggapi pencabutan besar-besaran subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang disebabkan oleh kenaikan tajam harga minyak dunia, pemerintah memberlakukan kenaikan tajam harga BBM sebesar 150% dan bahkan kenaikan yang lebih tajam lagi sebesar 185% untuk harga minyak tanah (Alatas, Purnamasari, dan Wai-Poi, 2011). Sebagai penggantinya, dana kompensasi sebesar Rp11 triliun siap dikucurkan untuk beberapa program perlindungan sosial, mulai dari pendidikan, kesehatan, dan bantuan langsung tunai, hingga program pembangunan infrastruktur perdesaan. Keseluruhan program tersebut dikenal sebagai Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM).

Sayangnya, sebagian besar manfaat program tersebut terbuang percuma karena salah sasaran. Secara keseluruhan, kinerja penargetan baik program JPS maupun PKPS-BBM buruk. Sumarto, Suryahadi, dan Widyanti (2010) menemukan bahwa seluruh program JPS mengidap galat tipe I (eksklusi) dan tipe II (inklusi).

Hal tersebut mendorong kami untuk menyelidik faktor yang memengaruhi kinerja penargetan program perlindungan sosial di Indonesia. Secara khusus, kami meneliti bagaimana ketimpangan dan *elite capture*² memengaruhi kinerja penargetan. Coady, Grosh, dan Hodinott (2004) menunjukkan bahwa kinerja penargetan di negara yang lebih senjang pada umumnya lebih baik ketimbang di negara dengan tingkat ketimpangan lebih rendah.

Ketimpangan memengaruhi kinerja penargetan karena, hingga derajat tertentu, ketimpangan tersebut memengaruhi kinerja identifikasi penerima manfaat. Hal ini telah dikonfirmasi oleh Yamauchi (2010) dalam kasus Indonesia dalam program prakrisis keuangan Asia. Yamauchi mengatakan bahwa tingginya ketimpangan di perdesaan memberi kontribusi signifikan untuk mempermudah identifikasi penerima manfaat sehingga menghasilkan kinerja penargetan yang baik.

¹Untuk pembahasan detail Program JPS, lihat Pritchett, Sumarto, dan Suryahadi (2002).

²*Elite capture* terjadi ketika kelompok-kelompok atau individu-individu dalam masyarakat dapat—karena status ekonomi, politik, atau sosialnya—memengaruhi distribusi sumber daya masyarakat dan memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. *Elite capture* tak jarang ditemukan dalam program-program pemerintah yang ditujukan bagi masyarakat miskin.

Sementara itu, tergantung pada aras pemerintahan, *elite capture* juga sangat penting dalam memengaruhi kinerja penargetan. Hal tersebut utamanya berlaku pada tingkat pemerintahan terendah karena makin rendah tingkat pemerintahan, makin besar tingkat dan kemungkinan *elite capture* (Bardhan dan Mookherjee, 2000). Bardhan dan Mookherjee mengatakan bahwa pengaruh *elite capture* yang lebih besar menyiratkan kurangnya perlindungan bagi kelompok minoritas dan masyarakat miskin, yang berarti buruknya kinerja penargetan dalam konteks program perlindungan sosial. Bahkan Mulyadi (2013) menemukan bahwa *elite capture* kerap kali mengambil peran penting dalam memengaruhi kinerja penargetan berbagai program pemerintah di Indonesia.

Kami memfokuskan analisis pada Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) karena kedua program tersebut barangkali merupakan program perlindungan sosial pemerintah yang terbesar di Indonesia dalam hal anggaran dan jumlah penerima manfaat. Menariknya, pemerintah memakai metode penargetan berbeda untuk masing-masing program. Penargetan terdesentralisasi pada Program Raskin, namun lebih tersentralisasi dalam Program BLT. Kajian sebelumnya menunjukkan bahwa metode penargetan terdesentralisasi memiliki lebih banyak kebaikan daripada metode penargetan terpusat (misalnya, Alderman, 2002).

Hasil kesimpulan kami bersepadan dengan sebagian besar hasil kajian yang dikutip dalam Coady, Grosh, dan Hoddinott (2004). Kami menemukan bahwa galat eksklusi (*exclusion error*) dalam penargetan penerima manfaat Program BLT menurun dalam masyarakat dengan tingkat ketimpangan lebih tinggi. Hal serupa juga ditemukan terkait Raskin. Namun, pengaruh ketimpangan dalam penurunan galat eksklusi lebih tinggi pada Program BLT daripada program Raskin. Kami menemukan elastisitas ketimpangan galat eksklusi dalam BLT sebesar 0,55, sedangkan pada Raskin hanya 0,50. Di sisi lain, ketimpangan tidak berdampak pada galat inklusi (*inclusion error*), baik dalam Program BLT maupun Program Raskin.

Kami menginterpretasikan hasil tersebut sebagai bukti tidak langsung keberadaan *elite capture*. Sebagai tambahan, kami juga menemukan dampak yang berbeda-beda menurut tingkat ketimpangan, perolehan pendidikan, dan lokasi perkotaan/perdesaan. Dengan menggunakan ukuran alternatif untuk ketimpangan, yakni rasio Palma, hasil regresi kami mirip dengan hasil bila kami memakai rasio Gini, yang menandakan ketegaran (*robustness*) spesifikasi kami.

Namun, hasil temuan dan perhitungan kami hanya sebagian saja yang mirip dengan hasil kajian Yamauchi (2010). Setelah mengevaluasi Inpres Desa Tertinggal (IDT), sebuah program penanggulangan kemiskinan di Indonesia dekade 1990-an, Yamauchi menemukan hubungan positif antara ketimpangan dan kinerja penargetan, namun dia menyiratkan tidak adanya *elite capture*. Yamauchi (2010) menarik kesimpulan bahwa hasil temuannya mengindikasikan bahwa IDT terbebas sama sekali dari *elite capture* karena kepala desa/lurah enggan menyimpang dari perintah nasional untuk menyasar masyarakat miskin. Barangkali kesimpulan tersebut dapat dibenarkan mengingat kendali pemerintahan pada masa itu sangat terpusat.³ Konteks Indonesia dewasa ini jauh berbeda karena desentralisasi pemerintahan besar-besaran yang berlangsung pada 2001 telah membuka jalan bagi elite lokal untuk mengejar kepentingan mereka sendiri.

Sisa makalah ini tersusun sebagai berikut. Bagian II membahas isu penargetan dalam program sosial, baik dalam konteks negara berkembang pada umumnya maupun Indonesia khususnya. Bagian III memberikan gambaran singkat mengenai Program Raskin dan BLT, termasuk metode penargetan kedua program perlindungan sosial ini. Bagian IV membahas kerangka kerja konseptual yang kami gunakan. Bagian V mengulas data, statistik deskriptif, dan identifikasi para penerima

³Presiden Soeharto adalah seorang diktator yang berkuasa di Indonesia selama lebih dari tiga dekade sejak 1966 hingga 1998 dan menjalankan pemerintahan dengan sangat terpusat. Keputusan besar yang ditujukan untuk pemerintah daerah datang langsung dari pemerintah pusat.

manfaat program. Bagian VI membahas strategi empiris dan estimasi hasil perhitungan. Bagian VII menyajikan hasil analisis heterogenitas dan uji ketegaran. Bagian VIII adalah kesimpulan.

II. ISU PENARGETAN DALAM PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL

2.1 Penargetan di Negara Berkembang

Desentralisasi kewenangan dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah kerap kali dianggap sebagai cara yang paling efisien dan efektif untuk mencapai kinerja penargetan terbaik dalam program perlindungan sosial. Argumen utamanya adalah bahwa pemerintah daerah memahami keadaan masyarakat setempat dengan lebih baik daripada Pemerintah Pusat, yang menunjukkan identifikasi penerima manfaat penargetan yang lebih baik.

Alderman (2002) mengatakan bahwa pejabat lokal lebih bertanggung jawab daripada pejabat Pemerintah Pusat dalam hal mengidentifikasi penerima manfaat. Alderman menemukan bahwa desentralisasi di Albania meningkatkan kinerja penargetan relatif terhadap metode indikator penargetan terpusat karena para pejabat lokal memiliki akses langsung ke informasi rumah tangga yang tidak tersedia bagi Pemerintah Pusat. Misalnya, para pejabat setempat memiliki akses informasi tentang penghasilan tambahan seperti transfer dan tabungan, yang tidak tercakup dalam kuesioner yang dilakukan oleh para pejabat Pemerintah Pusat. Penduduk setempat juga cenderung tidak menyembunyikan aset mereka ketika disurvei oleh pejabat setempat.

Selain itu, desentralisasi identifikasi sasaran penerima manfaat kepada pejabat setempat menjadikan strategi identifikasi lebih kredibel. Coady, Grosh, dan Hoddinott (2004) melakukan meta-analisis terhadap 111 sasaran program pemberantasan kemiskinan di sejumlah negara dan menemukan bahwa kinerja penargetan, tergantung tingkat penghasilan, lebih baik di negara dengan pemerintahan yang akuntabel menurut ukuran suara rakyat.⁴

Namun, akuntabilitas para pejabat lokal kurang bisa bertahan bila kemungkinan konflik lokal tinggi, ketika masyarakat lokal heterogen atau ketika mobilitas bebas, sebagaimana diindikasikan oleh Seabright (1996). Karena agak kurang masuk akal untuk menemukan masyarakat lokal yang homogen dan mobilitas yang bebas, maka desentralisasi rawan terhadap kelemahan yang signifikan: risiko perampasan transfer sumber daya (*risk of capture*) oleh elite lokal (Galasso dan Ravallion, 2005). Ketika meneliti program Food for Education di Bangladesh, Galasso dan Ravallion (2005) menemukan bahwa masyarakat dengan ketimpangan kepemilikan lahan yang lebih lebar memperlihatkan kinerja penargetan yang lebih buruk daripada masyarakat dengan kepemilikan lahan yang lebih setara. Hal tersebut menunjukkan bahwa elite lokal mendapatkan bagian manfaat yang lebih besar ketika kaum miskin setempat tidak berdaya.

Kasus lain, antara lain, ditemukan dalam proyek investasi Social Fund di Ekuador. Untuk menguji keberadaan *elite capture* lokal dalam proyek itu, Araujo dan kawan-kawan (2008) memadukan tiga set data: distribusi penghasilan di tingkat desa, administrasi proyek Social Fund, dan hasil pemilihan

⁴Kauffman, Kraay, dan Zoido-Lobaton (1999) menyusun sebuah ukuran gabungan yang terdiri dari aspek proses politik, kebebasan sipil, dan hak politik. Ukuran tersebut mendefinisikan suara rakyat dan memberikan bukti tidak langsung mengenai akuntabilitas pemerintah.

umum tingkat provinsi. Mereka mendefinisikan *elite capture* sebagai situasi berbedanya proyek yang dipilih oleh kaum miskin dari proyek yang dipilih oleh masyarakat bersangkutan. Mereka menemukan bahwa setelah mengendalikan kemiskinan, masyarakat yang lebih senjang memiliki peluang lebih kecil untuk menerima proyek yang menyediakan barang pribadi yang sedang dibutuhkan, seperti jamban, kepada orang miskin.

Distribusi manfaat juga bisa terganggu oleh koneksi politik dan jaringan sosial yang tidak seimbang dalam sebuah desa, sebagaimana dikemukakan Caeyers dan Dercon (2012). Mereka menguji kinerja penargetan program transfer pangan di Ethiopia: Food For Work (FFW) dan Free Food Delivery (FFD). Mereka menyelidik peran jaringan sosial dan koneksi politik dalam pelaksanaan program bantuan pangan tersebut. Temuan mereka menunjukkan bahwa rumah tangga yang memiliki kaitan erat dengan para pejabat tingkat tinggi memiliki kemungkinan 12% lebih tinggi untuk menerima bantuan pangan daripada rumah tangga yang tidak menjadi bagian dari jaringan “vertikal” yang kuat.

Sebaliknya, Rosenzweig dan Foster (2003) mengamati bahwa, di India, desa dengan proporsi penduduk miskin lebih besar berpeluang lebih besar untuk menerima proyek pro-kaum miskin. Namun, ini hanya terjadi di desa dengan dewan desa (*panchayats*) terpilih. Hasil tersebut tidak berlaku di desa dengan struktur kepemimpinan yang lebih tradisional yang menunjukkan bahwa demokrasi lokal berpengaruh dalam menentukan apakah masyarakat miskin menerima manfaat desentralisasi.

Dengan nada serupa, Yamauchi (2010) menemukan pengaruh signifikan *elite capture* lokal dalam penyaluran manfaat Program IDT di Indonesia, yang melibatkan desa miskin yang dipilih oleh pemerintah untuk menerima kredit usaha kecil. Yamauchi menemukan bahwa desa yang lebih kaya dan lebih senjang berpeluang lebih besar untuk memperlihatkan kinerja penargetan yang lebih baik daripada desa yang lebih miskin dan lebih tidak senjang. Rumah tangga yang relatif miskin berpeluang lebih besar untuk menerima lebih banyak sumber daya di desa yang lebih kaya dan lebih senjang. Ini mengindikasikan bahwa kemungkinan adanya *elite capture* lokal bisa berkurang berkat adanya kemudahan identifikasi warga miskin di desa yang senjang.

2.2 Pengalaman Indonesia

Pemerintah Indonesia telah menerapkan berbagai metode penargetan untuk mengidentifikasi penerima manfaat untuk sejumlah besar program perlindungan sosial sejak 1997. Pentingnya penargetan meningkat, disebabkan oleh relatif lambatnya penanggulangan kemiskinan antara 2004–2009, ketika tingkat kemiskinan mengalami penurunan kurang dari 2% per tahun (Alatas, Purnamasari, dan Wai-Po, 2011). Kebutuhan akan metode penargetan yang dapat diandalkan ditimbulkan oleh rasa khawatir pemerintah terhadap melonjaknya angka kemiskinan nasional menyusul beberapa kali pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang signifikan sejak 2000.

Kinerja penargetan dalam banyak program perlindungan sosial selama ini ternyata tidak memadai. Sumarto, Suryahadi, dan Widyanti (2010) menemukan bahwa banyak program pemerintah mengalami penargetan longgar, yang mengakibatkan rendahnya cakupan penerima dan kebocoran manfaat dalam praktiknya. Program beasiswa untuk siswa sekolah dasar dan siswa sekolah menengah adalah salah satu program dengan tingkat cakupan terendah. Kedua program tersebut hanya menjangkau sekitar 5% siswa miskin, sementara program lainnya menjangkau 8–12% orang miskin. Satu-satunya program yang tidak memiliki masalah jangkauan adalah Raskin. Namun, mereka menemukan galat inklusi yang besar; mereka yang tidak miskin menerima manfaat. Pada 1999, Raskin menyasar 10,9 juta rumah tangga penerima manfaat, tetapi jumlah penerima manfaat yang sebenarnya hampir dua kali lipat dari alokasi awalnya yang berjumlah 20,2 juta rumah tangga.

Selain galat inklusi yang besar ini, Raskin juga menghadapi masalah kebocoran signifikan lain. Olken (2006) menemukan bahwa, secara rata-rata, Raskin mengalami “beras hilang”, sebanyak 18% dari alokasi awal. Ini berarti bahwa kebocoran Raskin disebabkan oleh baik korupsi maupun penargetan yang tidak sempurna. Penargetan yang tidak sempurna ini memberi kontribusi pada sekitar 80% dari kebocoran. Analisis heterogenitas menunjukkan bahwa wilayah dengan komposisi etnis yang lebih heterogen, populasi yang lebih renggang, angka kemiskinan yang lebih tinggi, dan lebih sedikit organisasi sosial berpeluang lebih kecil untuk menerima beras yang dialokasikan ke daerah mereka dalam jumlah penuh.

Penargetan yang tidak sempurna tampaknya merupakan masalah utama di balik rendahnya kinerja penargetan program perlindungan sosial di Indonesia. Sebuah kajian yang relatif baru oleh Alatas, Purnamasari, dan Wai Po (2011) meneliti kinerja penargetan tiga program besar pemberantasan kemiskinan di Indonesia: Raskin, Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan BLT. Mereka menemukan hasil yang agak mirip dengan studi yang dilakukan oleh Sumarto, Suryahadi, dan Widyanti (2002). Dengan menggunakan pangkalan data (*database*) dan target rumah tangga penerima manfaat yang sama, ketiga program tersebut mencapai tingkat cakupan yang berbeda-beda, dengan Raskin mencapai cakupan tertinggi, jauh lebih tinggi daripada alokasi yang direncanakan semula.

Terlepas dari berlimpahnya bukti mengenai dampak negatif *elite capture* terhadap kinerja penargetan, ada relatif sedikit bukti keberadaan *elite capture* di Indonesia. Secara umum, menurut Yamauchi (2010) serta Alatas *et al.* (2013), *elite capture* tidak memengaruhi secara signifikan kinerja penargetan program perlindungan sosial pemerintah di Indonesia.

Alatas *et al.* (2013) dengan menggunakan eksperimen lapangan dan data noneksperimental menemukan bahwa, tergantung tingkat konsumsi, elite desa dan kerabat mereka berpeluang lebih besar untuk menerima program kesejahteraan terarah pemerintah ketimbang nonelite. Probabilitas untuk menerima manfaat lebih tinggi jika elite desa memegang jabatan kepemimpinan formal daripada jika mereka hanya memangku posisi kepemimpinan informal. *Elite capture* formal tidak terjadi selama proses penentuan para penerima manfaat; *elite capture* terjadi selama distribusi aktual.

III. PROGRAM

3.1 Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)

Indonesia mengalami krisis ekonomi besar pada 1997–1998 akibat krisis keuangan Asia, yang menimbulkan kontraksi ekonomi pada 1998 sekitar 14%. Devaluasi mata uang rupiah secara substansial menyebabkan kenaikan harga secara mendadak dan tajam, khususnya harga pangan, dan harga nominal naik tiga kali lipat. Pada akhir 1998, angka kemiskinan melonjak menjadi 33% dari hanya 15% pada pertengahan 1997 (Bazzi dan Sumarto, 2011). Situasi perekonomian yang sulit tersebut mendorong pemerintah untuk menyusun dan melaksanakan sebuah program perlindungan sosial darurat yang dikenal sebagai operasi pasar khusus (OPK), utamanya ditujukan untuk melindungi rumah tangga miskin dan mencegah agar rumah tangga nonmiskin tidak terjatuh ke bawah garis kemiskinan dengan membantu mereka mendapatkan pangan dengan harga terjangkau.

Program OPK menyediakan subsidi yang sangat besar untuk harga beras, makanan pokok utama sebagian besar penduduk Indonesia. Setiap rumah tangga miskin diperbolehkan membeli 10 kilogram beras per bulan dengan harga subsidi Rp1.000/kg, yang jauh di bawah rata-rata harga pasar Rp3.000/kilogram. Ini merupakan program yang sangat strategis mengingat lebih dari seperlima total pengeluaran per kapita rumah tangga miskin pada akhir dekade 1990-an dialokasikan untuk konsumsi beras (Suryahadi *et al.*, 2012).

Pemerintah hanya menyediakan beras bersubsidi untuk rumah tangga yang termasuk ke dalam kategori demografis paling miskin (prasejahtera) pada saat itu, yang kemudian diperluas hingga juga mencakup keluarga sejahtera I (KS-I).⁵ Pada 1998, program tersebut menysasar 7,4 juta rumah tangga, atau sekitar 15% dari seluruh rumah tangga di Indonesia (Sumarto, Suryahadi, dan Widyanti, 2010). Pada 2009, jumlah rumah tangga yang berhak menerima bantuan beras bersubsidi naik lebih dari dua kali lipat menjadi 19,1 juta rumah tangga.

Krisis ekonomi yang sedikit mereda pada 2002 mendorong pemerintah untuk mengubah program OPK menjadi program “Beras untuk Rumah Tangga Miskin” (Raskin). Alokasi beras bersubsidi per rumah tangga miskin berubah beberapa kali; program ini pada awalnya mengalokasikan 10 kilogram beras bersubsidi per rumah tangga miskin, tetapi jumlah itu kemudian bervariasi antara 10–20 kilogram. Selama periode penelitian kami, setiap rumah tangga miskin mendapat alokasi 15 kilogram beras bersubsidi setiap bulan.

Penyaluran aktual bantuan beras bersubsidi tersebut tidak dilakukan secara terpusat. Badan Urusan Logistik (Bulog) mengalokasikan beras dalam jumlah tertentu, berdasarkan jumlah rumah tangga miskin di sebuah desa/kelurahan, yang kemudian dapat dibeli oleh pemerintah desa/kelurahan setempat. Bulog hanya menyalurkan beras bersubsidi hingga titik distribusi di desa/kelurahan setempat. Para pejabat desa/kelurahan yang kemudian menyalurkannya langsung ke rumah tangga miskin (Sumarto, Suryahadi, dan Pritchett, 2003).

Metode penyaluran seperti itu memiliki potensi dampak sangat penting terhadap kinerja penargetan program karena pada tahap inilah penargetan yang tidak sempurna mungkin saja terjadi. Tekanan dari masyarakat untuk memasukkan rumah tangga nonmiskin ke dalam program Raskin, ditambah dengan keengganan aparat pemerintah setempat untuk terlibat dalam konflik, menyebabkan distribusi beras lebih merata (Sumarto, Suryahadi, dan Pritchett, 2003; Hastuti *et al.*, 2008).

3.2 Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Pada tahun 2005, akibat kenaikan tajam harga minyak dunia, pemerintah mengurangi subsidi BBM yang mengakibatkan kenaikan harga BBM dua kali dalam tempo kurang dari satu tahun, pada Maret dan Oktober. Pada 1 Maret 2005, harga BBM bersubsidi naik sebesar 30% dari Rp1.800 (sekitar US\$20 sen)/liter menjadi Rp2.400 (sekitar US\$26 sen) per liter. Pada Oktober, harga BBM melonjak lebih dari 80% menjadi Rp4.500 (sekitar US\$45 sen) per liter.

Selain itu, subsidi minyak tanah juga dikurangi secara substansial. Kenaikan harga BBM dianggap sebagai penyebab utama inflasi tahunan (*year-on-year*) sebesar 17% dari Februari 2005 hingga Februari 2006 dan inflasi bulanan (*month-on-month*) sebesar 8.7% selama tiga bulan dari September hingga Oktober 2005 (Bazzi dan Sumarto, 2011).

⁵Status kesejahteraan rumah tangga dibagi dalam lima kelompok mulai dari yang terendah: Keluarga Prasejahtera (KPS), Keluarga Sejahtera I (KS I), KS II, KS III, dan KS III plus. Pengelompokan ini, yang dibuat oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), mengacu pada 23 indikator yang dihimpun dari sensus rumah tangga tahunan.

Untuk melindungi rumah tangga miskin dan rumah tangga hampir miskin dari kemungkinan terimbas guncangan negatif pengeluaran akibat pengurangan subsidi, pemerintah memperkenalkan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) pertama pada Oktober 2005. Pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp4,6 triliun (setara US\$460 juta) untuk sekitar 15,5 juta rumah tangga, atau Rp100.000 (US\$10) untuk setiap rumah tangga, yang dibagikan kepada rumah tangga miskin setiap tiga bulan selama satu tahun. Nilai uang sebesar itu sama dengan 15% belanja tahunan rata-rata rumah tangga (Bazzi, Sumarto, dan Suryahadi, 2013).

Penargetan penerima manfaat BLT dilakukan dalam beberapa tahap (Sumarto dan Bazzi, 2011). Langkah pertama mengharuskan para pegawai pemerintah setempat untuk membuat daftar calon penerima manfaat di daerah masing-masing. Kedua, dengan memanfaatkan informasi dalam daftar itu, petugas pencacah dari badan statistik daerah memverifikasi rumah tangga yang terdaftar. Akhirnya, uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*) diterapkan untuk mengidentifikasi rumah tangga sasaran. Mirip Program Raskin, proses identifikasi para penerima manfaat BLT yang tampaknya sangat bagus ini dalam praktiknya jauh dari ideal. Hanya sedikit lebih dari setengah penerima manfaat mengaku pernah dikunjungi petugas pencacah, yang mengakibatkan salah sasaran atau salah penargetan (Hastuti *et al.*, 2006).

Walaupun proses identifikasi tersebut mirip dengan Raskin, tahap penyalurannya agak berbeda. Penyaluran BLT lebih terpusat. Manfaat tersebut ditransfer dan dicairkan melalui kantor pos setempat dan menjangkau hampir setiap desa/kelurahan di Indonesia. Terdapat satu kantor pos di setiap ibu kota kecamatan yang melayani desa di wilayah kecamatan bersangkutan. Pejabat setempat hanya memiliki sedikit pengaruh dalam proses penentuan penerima akhir.

3.3 Pengumpulan Data untuk Penargetan

Pemerintah Indonesia telah melakukan survei sosial-ekonomi rumah tangga khusus untuk mengidentifikasi rumah tangga sasaran sejak 2005. Survei pertama dikenal sebagai Pendataan Sosial-Ekonomi Penduduk 2005 (BPS PSE-05). Status kemiskinan rumah tangga dalam PSE-05 dipakai untuk menetapkan rumah tangga sasaran BLT dan Raskin dalam proses yang terdiri dari beberapa tahap. Langkah berikut ini dirujuk dari Hastuti *et al.* (2006). Tahap pertama mensyaratkan petugas pencacah untuk memperoleh data tentang rumah tangga miskin dari sensus kemiskinan, data pemerintah daerah, dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Setelah mengunjungi ketua satuan lokal setempat (SLS), pencacah wajib menyelidiki rumah tangga miskin seperti yang telah diarahkan.

Langkah berikutnya mengharuskan petugas pencacah untuk melakukan verifikasi lapangan, yang mencakup observasi langsung serta wawancara dengan tetangga sekitar dan tokoh masyarakat setempat. Untuk mengidentifikasi rumah tangga yang memenuhi syarat, Badan Statistik Indonesia (BPS) menggunakan metode uji pendekatan kemampuan berdasarkan 14 indikator kesejahteraan.⁶ Untuk mengumpulkan data, pencacah harus mewawancarai rumah tangga, serta mengamati keadaan rumah tangga. Namun, praktik seperti ini jauh dari ideal; para pencacah sering kali melompati beberapa tahapan. Setelah mengunjungi ketua SLS, pencacah kerap tidak menganalisis dan berkunjung ke seluruh rumah tangga miskin. Akibatnya, penilaian pencacah terhadap rumah tangga yang tidak dikunjungi bisa jadi hanya bersandar pada data rumah tangga yang pernah dikunjunginya.

⁶Indikatornya adalah: jumlah anggota rumah tangga, area lantai, jenis area lantai terluas, jenis area dinding terluas, fasilitas toilet, sumber air minum, sumber penerangan utama, jenis bahan bakar untuk memasak, frekuensi pembelian daging/ayam/susu per minggu, frekuensi makan anggota keluarga per hari, frekuensi pembelian pakaian baru oleh anggota rumah tangga per tahun, akses berobat di pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) atau poliklinik untuk anggota keluarga, bidang pekerjaan utama kepala rumah tangga, tingkat pendidikan tertinggi kepala rumah tangga, dan harta yang bernilai lebih dari USD 50.

IV. KERANGKA KERJA KONSEPTUAL

Kepustakaan yang ada menunjukkan bahwa *elite capture* bisa menghambat penargetan terdesentralisasi dalam memberikan hasil yang diinginkan. Lantas dalam kondisi seperti apa *elite capture* mewujud? Beberapa kajian membuktikan bahwa *elite capture* terkait secara positif dengan tingkat ketimpangan di dalam masyarakat—ditentukan oleh aset ataupun penghasilan—terutama bila orang miskin setempat tidak berdaya. Kami memaparkan dalam sisa makalah ini kemungkinan mekanisme yang dapat membuat hubungan antara ketimpangan dan *elite capture*, yang eksis ketika para pejabat lokal menyalahgunakan kekuasaan mereka demi mengamankan kepentingan mereka sendiri, bisa membawa konsekuensi pada kinerja penargetan.

Kita mulai dengan konsekuensi ketimpangan pendapatan atau ketimpangan konsumsi di dalam masyarakat. Mengingat relatif lemahnya daya beli rumah tangga miskin, peningkatan daya beli rumah tangga nonmiskin memungkinkan mereka untuk membeli aset baru dan lebih mahal yang barangkali bisa menarik perhatian orang. Sebagai akibatnya, ini membuat perbedaan antara rumah tangga miskin dan rumah tangga nonmiskin menjadi makin jelas. Dalam konteks penargetan yang terdesentralisasi, keadaan masyarakat yang makin senjang akan mempermudah tugas para pejabat lokal untuk membedakan anggota masyarakat yang berhak menerima bantuan dengan anggota masyarakat yang tidak layak menerima bantuan.

Sayangnya, hal tersebut justru mendorong para pejabat lokal untuk menyalahgunakan kekuasaan mereka. Penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi sejak tahap identifikasi. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, petugas pencacah harus berkonsultasi dengan ketua SLS mengenai rumah tangga miskin mana yang harus dikunjungi. Seorang pemimpin petahana dapat saja memerintahkan ketua SLS untuk mengarahkan petugas pencacah ke rumah tangga tertentu yang memiliki kepentingan pribadi dengannya.

Kasus penyalahgunaan kekuasaan yang lebih gamblang juga dapat terjadi pada tahap penyaluran bantuan, khususnya dalam kasus Raskin, jika seorang pemimpin petahana memiliki kuasa untuk mengarahkan para pejabat lokal untuk menyalurkan bantuan ke rumah tangga tertentu. Seorang petahana melihat orang/rumah tangga miskin sebagai kumpulan pemilih potensial, dan, karenanya, tidak ingin kehilangan dukungan pemilu potensial. Bila sejumlah rumah tangga miskin tidak menerima Raskin atau BLT ataupun kedua program ini, mereka bisa jadi mencurigai sang petahana dan memilih untuk tidak memberikan suara kepadanya dalam pemilu berikutnya sehingga membahayakan prospek pemilihan si pemimpin.

Motivasi hipotetis ini menyiratkan bahwa peningkatan ketimpangan akan menimbulkan kinerja penargetan yang lebih baik karena sang petahana akan memastikan bahwa sebagian besar, jika tidak semua, rumah tangga miskin dalam masyarakat setempat menerima manfaat. Namun, hal tersebut tidak menutup kemungkinan terabaikannya sejumlah rumah tangga miskin dan disertakannya sejumlah rumah tangga nonmiskin. Ketimpangan dapat memberikan kuasa kelembagaan kepada elite untuk membuat manfaat program publik dinikmati oleh mereka yang paling disukai (Ali, 2007).

Penelitian yang dilakukan Mulyadi (2013) memberikan bukti pendukung bagi hipotesis kami. Penelitian lapangan Mulyadi yang ekstensif menunjukkan bahwa Raskin dan BLT telah dimanfaatkan sedemikian rupa oleh para pemimpin lokal secara nasional. Misalnya, Mulyadi membuktikan bahwa sejumlah bupati menyalahgunakan kekuasaan mereka atas kedua program tersebut dengan memberikan imbalan kepada para pemilih mereka dan memelihara afiliasi loyal mereka untuk mengamankan posisi mereka dalam pilkada berikutnya.

V. SUMBER DATA

5.1 Data dan Statistik Deskriptif

Kami menggunakan Survei Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Nasional (Susenas) 2009 dan Pendataan Potensi Desa (Podes) 2008 untuk menganalisis dampak ketimpangan terhadap kinerja penargetan. Susenas adalah survei rumah tangga secara nasional yang diselenggarakan setiap tahun yang mencakup lebih dari 200.000 rumah tangga dan 800.000 individu. Cakupan sampelnya hanya memungkinkan Susenas untuk mewakili Indonesia hingga tingkat kabupaten.

Susenas menyediakan informasi terperinci mengenai karakteristik rumah tangga dan individu, yang memungkinkan kami untuk mengidentifikasi rumah tangga miskin berdasarkan tingkat konsumsi per kapita. Susenas juga menghimpun informasi tentang program perlindungan sosial pemerintah. Susenas 2009 menanyakan kepada rumah tangga apakah mereka menerima BLT pada 2008/2009 dan apakah mereka telah membeli beras bersubsidi dalam tiga bulan terakhir. Dengan menggabungkan informasi tentang status kemiskinan rumah tangga dengan penyaluran BLT dan Raskin aktual, kami dapat memperkirakan kinerja penargetan dalam kedua program itu dengan melihat tingkat galat eksklusi dan inklusi masing-masing program. Kami juga menggunakan data Susenas untuk membangun variabel penjelas utama, rasio Gini, untuk mengukur tingkat ketimpangan. Seluruh variabel tingkat rumah tangga tersebut kemudian dikumpulkan di tingkat kabupaten.

Data Susenas lebih baik dibandingkan dengan PSE-05 dalam hal pengidentifikasian rumah tangga sasaran penerima manfaat Raskin dan BLT. Susenas memungkinkan kami untuk memperoleh pengeluaran konsumsi per kapita untuk mengenali calon rumah tangga sasaran penerima manfaat, sementara PSE-05 hanya memungkinkan para peneliti untuk melakukan *proxy* pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita dengan menggunakan 14 indikator kesejahteraan rumah tangga.

Set data kedua, Podes, adalah sensus desa yang diselenggarakan tiga kali setiap sepuluh tahun, yang mencakup lebih dari 60.000 desa di Indonesia. Sensus ini menghimpun informasi terperinci tentang karakteristik desa, seperti luas, penduduk, prasarana, lokasi geografis, statistik kejahatan, dan informasi lain di tingkat desa. Sebagian besar informasi ini dikumpulkan dari dokumen resmi milik desa dan hasil wawancara dengan aparat desa terkait. Kami menggunakan Podes untuk menyusun variabel kontrol di tingkat kabupaten yang terdiri dari variabel pengukuran akses, modal sosial dan jejaring, demokrasi, dan kepadatan penduduk.

Analisis utama kami menggunakan variabel yang dibentuk dari gabungan data Susenas dengan data Podes di tingkat kabupaten. Kumpulan sampel akhir terdiri dari 465 kabupaten dengan variabel yang tidak hilang (*nonmissing variables*). Tabel 1 menunjukkan ringkasan hasil statistik dan variabel kontrol di tingkat kabupaten. Galat eksklusi BLT lebih tinggi daripada galat eksklusi Raskin. Di sisi lain, galat inklusi Raskin yang lebih tinggi daripada galat inklusi BLT menyiratkan jumlah rumah tangga nonmiskin yang menerima Raskin yang lebih tinggi daripada BLT.

Tabel 1. Ringkasan Statistik

Variabel	N	Mean	SD
Variabel Hasil			
Tingkat galat inklusi BLT	471	0.492	0.148
Tingkat galat inklusi Raskin	466	0.545	0.140
Tingkat galat eksklusif BLT	471	0.529	0.193
Tingkat galat eksklusif Raskin	471	0.348	0.231
Variabel Bebas			
Rasio Gini	471	0.291	0.042
Penerima Raskin	471	0.488	0.236
Penerima BLT	471	0.324	0.196
Tingkat kemiskinan	471	0.151	0.106
Kawasan kumuh	465	0.080	0.147
Kegiatan keagamaan	465	0.908	0.153
Organisasi nonpemerintah	465	0.216	0.177
Etnisitas >1	465	0.762	0.221
Jalan aspal	465	0.626	0.295
Jalan bagus	465	0.881	0.193
Sinyal ponsel bagus	465	0.866	0.229
Kepemilikan rumah	471	0.792	0.127
Pasokan listrik	471	0.762	0.265
Asuransi kesehatan untuk keluarga miskin	471	0.307	0.177
Pendidikan kepala desa hingga SMA atau lebih tinggi	465	0.735	0.213
Rakyat tidak percaya pemerintah setempat	471	0.197	0.104
Kepadatan (100 orang per hektar)	465	9.913	21.884
Bekerja di sektor pertanian	471	0.350	0.222
Bekerja di sektor formal	471	0.214	0.098
Angka partisipasi murni SD	471	0.931	0.081
Angka partisipasi murni SMP	471	0.652	0.129
Angka partisipasi murni SMA	471	0.463	0.136
Perolehan pendidikan melampaui SMA	471	0.233	0.104

Sumber: Podes 2008 dan Susenas 2009.

Keterangan: N = jumlah kabupaten.

5.2 Penerima Program

Untuk menetapkan rumah tangga penerima manfaat BLT dan Raskin, Pemerintah Indonesia membakukan biaya hidup di seluruh wilayah Indonesia. Agar selaras dengan ketentuan baku pemerintah kami menghitung sebagai berikut.

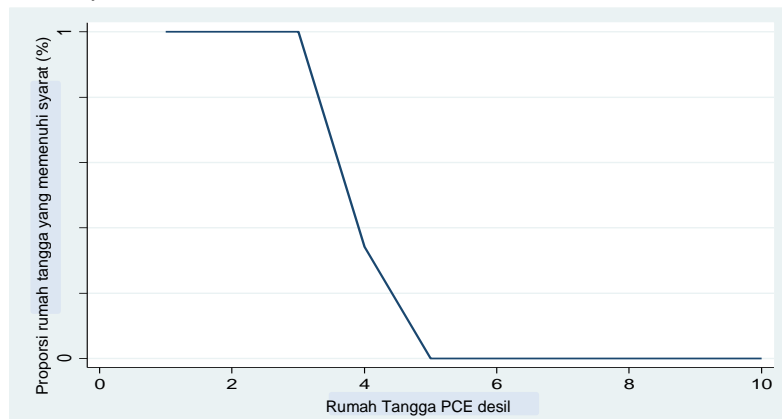
$$SPCE(h, d) = \frac{PCE(h, d)}{[PL(DKI) / PL(d)]} \quad (1)$$

$SPCE(h, d)$ adalah standar pengeluaran rumah tangga h per kapita di kabupaten d , $PCE(h, d)$ menunjukkan pengeluaran nominal rumah tangga h per kapita di kabupaten (d), $PL(DKI)$ menunjukkan garis kemiskinan Ibu Kota DKI Jakarta, dan $PL(d)$ adalah garis kemiskinan kabupaten d . Setelah memperoleh standar pengeluaran per kapita, kami mengambil 19,1 juta rumah tangga terbawah, yang menurut pemerintah merupakan jumlah resmi rumah tangga penerima bantuan

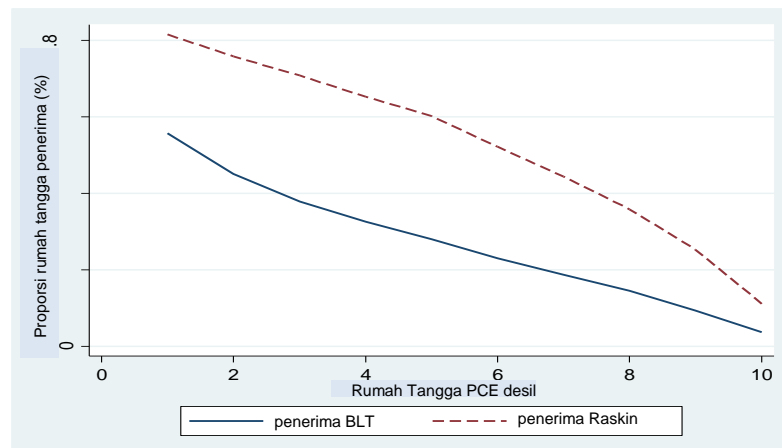
Raskin dan BLT pada 2009, sebagai pool sampel utama kami. Pool sampel kami mewakili sekitar 32% dari seluruh rumah tangga.

Gambar 1A menunjukkan bahwa 40% rumah tangga termiskin memenuhi syarat sebagai penerima manfaat. Median dan rumah tangga yang lebih kaya tidak terdaftar. Namun, Gambar 1B memperlihatkan dengan jelas bahwa salah sasaran terjadi baik dalam program BLT maupun Raskin; bahkan rumah tangga terkaya (desil 10) tercatat sebagai penerima manfaat. Proporsi rumah tangga yang menerima bantuan Raskin lebih besar daripada rumah tangga yang menerima BLT untuk setiap desil.

A. Kelayakan



B. Aktual



Gambar 1. Distribusi penerima BLT dan Raskin menurut desil pengeluaran rumah tangga per kapita (standar pengeluaran per kapita DKI Jakarta)

VI. STRATEGI EMPIRIS DAN HASIL PERHITUNGAN

6.1 Strategi Empiris

Untuk menganalisis dampak ketimpangan terhadap kinerja penargetan, kami menghitung persamaan di tingkat kabupaten sebagai berikut.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 GINI_i + \beta_2 X_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Y_i menunjukkan kinerja penargetan yang diukur dengan tingkat galat inklusi dan galat eksklusi BLT dan Raskin di kabupaten i . Variabel bebas utama kami adalah $GINI_i$ yang menunjukkan rasio Gini di kabupaten i . Dampak rasio Gini terhadap ketimpangan dikontrol dengan menyertakan X yang merupakan vektor dari variabel tingkat kabupaten yang dapat memengaruhi kinerja penargetan, seperti tingkat kemiskinan, proporsi kawasan kumuh di kabupaten, perolehan pendidikan tertinggi kepala desa/lurah, adanya kegiatan keagamaan, keberadaan organisasi nonpemerintah, kualitas jalan, keragaman etnis, ketersediaan listrik, dan variabel lain yang relevan. Batas galat di kabupaten i yang dianggap independen di seluruh kabupaten dilambangkan dengan ε_i . Kami mengajukan hipotesis bahwa peningkatan ketimpangan akan menghasilkan kinerja penargetan yang jauh lebih baik. Jadi, kami memprediksi $\beta_1 < 0$ jika hipotesis kami tepat.

6.2 Hasil

Tabel 2 menyajikan hasil BLT dan Raskin dari sisi kinerja penargetan. Kami membagi hasil utamanya menjadi empat kolom. Dua kolom pertama merupakan efek yang diperkirakan terhadap galat inklusi BLT dan Raskin. Kami menemukan bahwa ketimpangan tidak berkaitan dengan galat inklusi di kedua program tersebut karena kedua koefisien secara statistik tidak signifikan. Namun, galat inklusi yang lebih rendah ditemukan di dalam masyarakat dengan tingkat kemiskinan lebih tinggi. Hubungan tersebut cukup signifikan, baik dalam program BLT maupun Raskin.

Tabel 2. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin

	Galat Inklusi				Galat Eksklusi			
	BLT (1)		Raskin (2)		BLT (3)		Raskin (4)	
	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE
Rasio Gini	-0.018	0.103	0.116	0.116	-0.550**	0.150	-0.496*	0.204
Tingkat kemiskinan	-1.399**	0.065	-1.416**	0.076	-0.136	0.092	-0.001	0.142
Kawasan kumuh	0.048	0.044	0.014	0.034	0.035	0.051	-0.130	0.067
Kegiatan keagamaan	-0.077*	0.032	-0.051	0.036	0.041	0.034	-0.174*	0.072
Ornop	0.093**	0.036	0.041	0.036	-0.046	0.042	0.097	0.070
Etnisitas	-0.015	0.022	-0.018	0.021	-0.008	0.029	0.118*	0.044
Jalan aspal	-0.012	0.023	-0.010	0.023	0.020	0.029	0.088	0.049
Jalan bagus	0.062	0.042	0.093*	0.042	0.171*	0.072	-0.147	0.077
Sinyal ponsel bagus	-0.077*	0.039	-0.047	0.038	0.122**	0.045	-0.048	0.076
Kepemilikan rumah	0.019	0.050	0.092*	0.042	0.068	0.062	-0.398**	0.090
Pasokan listrik	-0.091**	0.032	-0.063	0.033	-0.057	0.033	-0.216**	0.072
Asuransi kesehatan untuk orang miskin	0.082*	0.036	-0.028	0.048	-0.494**	0.047	-0.282*	0.114
Tingkat pendidikan kepala desa hingga SMA atau lebih tinggi	-0.085*	0.032	-0.060	0.032	0.095**	0.036	-0.143*	0.059
Kepercayaan rakyat terhadap pemerintah daerah	0.109	0.059	0.050	0.060	-0.017	0.072	0.129	0.117
Kepadatan penduduk	-0.001*	0.000	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Penerima Raskin	0.017	0.030			-0.205**	0.042		
Penerima BLT			0.173**	0.060			-0.466**	0.128
Konstanta	0.845**	0.068	0.703**	0.069	0.597**	0.093	1.456**	0.154
Observasi	465		464		465		465	
R-kuadrat	0.639		0.627		0.708		0.439	

*Signifikan pada 5%.

**Signifikan pada 1%.

Di sisi lain, ketimpangan memiliki hubungan signifikan dan substansial dengan galat eksklusi BLT dan Raskin. Kolom (3) memperlihatkan bahwa kenaikan 0,01 atau 1 poin persentase pada rasio Gini memiliki kaitan dengan penurunan sebesar 0,55 poin persentase pada galat eksklusi BLT. Ini berarti perubahan galat eksklusi di BLT sangat sensitif terhadap perubahan tingkat ketimpangan. Sementara itu, Kolom (4) menunjukkan bahwa kenaikan 1 poin persentase pada rasio Gini memiliki kaitan dengan penurunan sebesar 0,50 poin persentase pada galat eksklusi Raskin.

Kita dapat menarik dua kesimpulan penting dari hasil-hasil tersebut. Pertama, hubungan negatif yang signifikan antara ketimpangan dan galat eksklusi BLT dan Raskin, bersama dengan hubungan tidak signifikan antara tingkat galat inklusi dan ketimpangan di kedua program, menunjukkan adanya *elite capture* di kedua program itu.

Hal tersebut dapat dijelaskan dengan adanya potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh para pemimpin petahana yang berupaya mempertahankan posisi mereka. Untuk mengumpulkan lebih banyak pemilih, dan dengan demikian, meningkatkan peluang mereka untuk memenangkan pemilu berikutnya, sang pemimpin petahana akan menaikkan popularitas mereka dengan mengurangi proporsi rumah tangga miskin yang tidak menerima BLT atau Raskin atau keduanya, dan pada saat yang sama tetap mempertahankan sejumlah rumah tangga nonmiskin sebagai penerima manfaat. Praktik demikian lebih mudah dijalankan dalam masyarakat dengan tingkat ketimpangan lebih tinggi yang memudahkan identifikasi rumah tangga miskin dan nonmiskin. Bardhan dan Mookherjee (2000) mengatakan bahwa dalam konteks desentralisasi, *elite capture* ditemukan lebih banyak di kabupaten dengan tingkat ketimpangan lebih tinggi dan lebih sedikit di kabupaten dengan tingkat ketimpangan rendah. Memang, kecenderungan tersebut juga telah terbukti berlaku dalam kasus Indonesia (Mulyadi, 2013).

Kesimpulan kedua dari hasil tersebut adalah bahwa *elite capture* lebih ekstensif dalam program Raskin daripada BLT. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa dalam masyarakat yang lebih senjang, dengan jumlah penerima manfaat yang sama, galat eksklusi yang lebih rendah menyiratkan proporsi rumah tangga nonmiskin yang lebih besar yang menerima manfaat yang tidak seharusnya mereka terima, menunjukkan jumlah *elite capture* yang lebih besar dalam Raskin daripada BLT.

Lebih mencoloknya *elite capture* dalam Program Raskin daripada BLT masuk akal karena dua alasan. Pertama, administrator lokal memiliki kekuasaan lebih dalam menentukan siapa yang berhak menerima manfaat Raskin. Administrator lokal cenderung untuk menyalurkan beras bersubsidi secara merata kepada rumah tangga miskin dan rumah tangga nonmiskin untuk menghindari keterlibatan dalam konflik (Hastuti *et al.*, 2008; Pritchett, Sumarto, dan Suryahadi, 2002). Di sisi lain, administrator lokal memiliki kekuasaan terbatas dalam menentukan siapa yang berhak menerima BLT. Pemerintah Pusat mengirimkan pembayaran tunai melalui kantor pos terdekat; para pejabat daerah hanya mendistribusikan kartu untuk mencairkan uang tunai itu kepada para penerima manfaat.

Kedua, nilai moneter BLT dapat dikatakan lebih besar dibandingkan dengan Raskin, hal yang memberikan lebih banyak dorongan kepada rumah tangga miskin untuk memastikan bahwa distribusi manfaat akurat. Akibat dari ketidaktepatan penerima akhir BLT dapat merugikan dalam arti luas. Cameron dan Shah (2012) menemukan bahwa kinerja penargetan yang lebih buruk dalam Program BLT menyebabkan kenaikan tingkat kejahatan di tengah masyarakat. Dampak terhadap tindak kejahatan lebih kuat dan lebih tinggi bila rumah tangga nonmiskin menerima manfaat daripada bila rumah tangga miskin tidak menerima manfaat.

Secara keseluruhan, hasil perhitungan kami menghasilkan kesimpulan serupa dengan kesimpulan dari studi yang dilakukan Alatas dan kawan-kawan (2013). Bukti adanya *elite capture* ditemukan dalam tahap penyaluran program pemerintah, bukan dalam tahap pendaftaran penerima manfaat karena verifikasi data baik untuk calon penerima BLT maupun Raskin diambil dari pangkalan data

yang sama, PSE-05. Namun, hasil temuan kami hendaknya hanya dianggap sebagai bukti tidak langsung adanya *elite capture* karena data kami tidak memiliki informasi tentang hubungan antara penerima manfaat dan pemerintah/administrator lokal.

VII. ANALISIS HETEROGENITAS

Pada bagian ini kami menyelidik dampak heterogenitas ketimpangan terhadap kinerja penargetan berdasarkan tingkat ketimpangan, perolehan pendidikan, dan lokasi. Selain itu, kami juga melakukan uji ketegaran terhadap pengukuran ketimpangan dengan menggunakan rasio Palma sebagai pengganti rasio Gini.

7.1 Tingkat Ketimpangan

Tabel 3 memperlihatkan hasil bila kami membagi observasi menjadi kabupaten dengan tingkat ketimpangan tinggi dan rendah. Hasilnya mengkonfirmasi bahwa makin tinggi tingkat ketimpangan di dalam masyarakat, makin besar dampaknya terhadap kinerja penargetan. Dalam masyarakat yang sangat timpang (Panel A), rasio Gini lebih tinggi daripada angka median, 0,28. Kolom (3) dan (4) dari Panel A memperlihatkan bahwa dampak ketimpangan pada galat eksklusi lebih tinggi dalam BLT daripada Raskin. Ukurannya (*magnitude*) lebih besar ketimbang hasil umum dalam Tabel 2.

Dalam masyarakat yang sangat timpang, kenaikan sebesar 1 titik persen pada rasio Gini memiliki kaitan dengan penurunan sebesar 0,90 titik persen pada galat eksklusi BLT, namun hanya 0,73 titik persen pada Raskin. Dalam masyarakat dengan rasio Gini lebih rendah daripada angka median, ketimpangan hanya memiliki dampak signifikan pada galat eksklusi BLT sebagaimana ditunjukkan Kolom (3) dari Panel B. Ukurannya lebih rendah daripada dalam masyarakat yang sangat timpang.

Tabel 3. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Tingkat Ketimpangan

	Galat Inklusi				Galat Eksklusi			
	BLT (1)		Raskin (2)		BLT (3)		Raskin (4)	
	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE
Panel A: Di Atas Median								
Rasio Gini	-0.225	0.218	-0.202	0.227	-0.901**	0.252	-0.773*	0.388
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	0.858**	0.124	0.779**	0.118	0.864**	0.143	1.612**	0.250
Observasi	232		232		232		232	
R-kuadrat	0.596		0.596		0.711		0.432	
Panel B: Di Bawah Median								
Rasio Gini	0.246	0.255	0.157	0.229	-0.786*	0.370	0.087	0.534
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	0.887**	0.098	0.701**	0.094	0.515**	0.138	1.321**	0.218
Observasi	232		231		232		232	
R-kuadrat	0.725		0.715		0.743		0.463	

*Signifikan pada 5%

**Signifikan pada 1%

7.2 Perolehan Pendidikan

Bardhan dan Mookherjee (2000) menunjukkan bahwa *elite capture* lebih lumrah terjadi di dalam masyarakat dengan tingkat buta huruf tinggi. Mereka berpendapat bahwa kemampuan membaca dan menulis berkaitan dengan kesadaran politik (*political awareness*) dan disparitas tingkat kesadaran lintas kelas sosial. Kami menyelidiki apakah hal tersebut juga berlaku di Indonesia. Kami menguji proposisi ini dengan menjalankan dua regresi dari Persamaan (2). Regresi pertama dilakukan pada masyarakat dengan tingkat perolehan pendidikan (*educational attainment*) tinggi, yang memiliki proporsi orang berpendidikan di atas SMA lebih tinggi daripada angka median, 0,20. Regresi kedua dilakukan di kabupaten yang memiliki proporsi penduduk berpendidikan di atas SMA lebih rendah daripada median. Hasilnya diperlihatkan pada Tabel 4.

Tidak seperti hasil umum kami, Kolom (3) dan Kolom (4) dari Panel A menunjukkan bahwa dampak ketimpangan terhadap galat eksklusi lebih besar di Raskin daripada di BLT bila pencapaian pendidikan rata-rata di dalam masyarakat bersangkutan lebih tinggi daripada angka median. Hasil tersebut berarti bahwa masyarakat yang lebih terdidik cenderung mampu mengidentifikasi kesalahan dalam penargetan Raskin dan memperbaikinya. Di sisi lain, ketimpangan secara signifikan dan positif berkaitan dengan galat inklusi pada Raskin di masyarakat dengan perolehan pendidikan rata-rata lebih rendah daripada angka median, sebagaimana ditunjukkan dalam Kolom (2) dari Panel B.

Tabel 4. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Tingkat Perolehan Pendidikan

	Galat Inklusi				Galat Eksklusi			
	BLT (1)		Raskin (2)		BLT (3)		Raskin (4)	
	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE
Panel A: Di Atas Median								
Rasio Gini	-0.167	0.163	-0.036	0.170	-0.664**	0.196	-0.755**	0.272
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	0.844**	0.114	0.653**	0.124	0.476**	0.135	1.720**	0.234
Observasi	233		233		233		233	
R-kuadrat	0.598		0.583		0.759		0.513	
Panel B: Di Bawah Median								
Rasio Gini	0.198	0.116	0.384**	0.132	-0.220	0.203	-0.560	0.323
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	0.734**	0.091	0.670**	0.097	0.712**	0.119	1.015**	0.220
Observasi	231		230		231		231	
R-kuadrat	0.748		0.723		0.684		0.403	

*Signifikan pada 5%.

**Signifikan pada 1%.

7.3 Lokasi Perkotaan/Perdesaan

Tabel 5 memperlihatkan dampak heterogenitas ketimpangan kinerja penargetan berdasarkan lokasi perkotaan atau perdesaan. Kolom (1) dari Panel A menunjukkan bahwa galat inklusi di BLT secara negatif terkait dengan tingkat ketimpangan yang lebih tinggi di wilayah perkotaan dengan ukuran (*magnitude*) sebesar 0,62, sedangkan dampaknya terhadap galat eksklusi bahkan lebih tinggi, yaitu sebesar 0,76 sebagaimana ditunjukkan dalam Kolom (3). Namun, ketimpangan tidak memengaruhi kinerja penargetan dalam program perlindungan sosial Raskin. Jika digabung, hal tersebut berarti bahwa kinerja penargetan BLT jauh lebih baik daripada Raskin, mengindikasikan keberadaan *elite capture* yang lebih rendah dalam BLT di wilayah perkotaan. Di sisi lain, di wilayah perdesaan, Panel B menunjukkan bahwa ketimpangan secara negatif memengaruhi tingkat galat eksklusi hanya pada program BLT. Ukurannya yang lebih rendah daripada di wilayah perkotaan menyiratkan *elite capture* yang lebih besar dalam BLT di wilayah perdesaan.

Tabel 5. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin Berdasarkan Lokasi

	Galat Inklusi				Galat Eksklusi			
	BLT (1)		Raskin (2)		BLT (3)		Raskin (4)	
	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE
Panel A: Di Atas Median								
Rasio Gini	-0.619*	0.296	-0.346	0.268	-0.766**	0.295	-0.848	0.473
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	1.135**	0.254	0.630**	0.203	1.333**	0.334	2.830**	0.425
Observasi	95		95		95		95	
R-kuadrat	0.673		0.711		0.655		0.668	
Panel B: Di Bawah Median								
Rasio Gini	0.059	0.103	0.123	0.125	-0.446**	0.165	-0.377	0.232
Variabel Kontrol Penuh	Ya		Ya		Ya		Ya	
Konstanta	0.788**	0.074	0.724**	0.078	0.567**	0.104	1.180**	0.183
Observasi	370		369		370		370	
R-kuadrat	0.674		0.639		0.694		0.395	

*Signifikan pada 5%

**Signifikan pada 1%

7.4 Uji Ketegaran

Kami melakukan regresi lain dengan memakai pengukuran ketimpangan alternatif, yakni rasio Palma, untuk menguji ketegaran hasil yang kami peroleh. Ukuran alternatif ini makin populer karena lebih mudah diinterpretasikan daripada rasio Gini konvensional.⁷ Dibanding rasio Gini, yang lebih sensitif terhadap perubahan di tengah distribusi, rasio Palma lebih terfokus pada bagian akhir yang ekstrem (Cobham dan Sumner, 2013). Menggunakan jenis pengukuran ketimpangan yang berbeda dapat menawarkan pemeriksaan konsistensi dampak ketimpangan terhadap kinerja penargetan.

⁷ Rasio Palma menunjukkan ketimpangan antara proporsi pendapatan 10% penduduk terkaya dengan proporsi pendapatan 40% penduduk termiskin (Cobham dan Sumner, 2013).

Tabel 6 memperlihatkan hasil regresi dengan menggunakan rasio Palma sebagai ukuran ketimpangan. Hasilnya sama dengan hasil dalam Tabel 2 dan menyiratkan bahwa ketimpangan secara signifikan memengaruhi galat eksklusi, tetapi tidak galat inklusi serta lebih memengaruhi BLT daripada Raskin. Ini mengindikasikan bahwa hasil perhitungan kami sebelumnya tegar terhadap ukuran ketimpangan yang digunakan.

Tabel 6. Penentu Kinerja Penargetan BLT dan Raskin—Rasio Palma

	Galat Inklusi				Galat Eksklusi			
	BLT (1)		Raskin (2)		BLT (3)		Raskin (4)	
	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE	Koef	SE
Rasio Palma	-0.016	0.018	0.004	0.021	-0.094**	0.025	-0.079*	0.034
Tingkat Kemiskinan	-1.396**	0.065	-1.411**	0.076	-0.142	0.090	-0.009	0.143
Kawasan kumuh	0.051	0.044	0.016	0.034	0.034	0.051	-0.131*	0.066
Kegiatan keagamaan	-0.078*	0.032	-0.052	0.036	0.043	0.033	-0.172*	0.072
Ornop	0.098**	0.036	0.045	0.036	-0.048	0.042	0.093	0.069
Etnisitas	-0.014	0.022	-0.017	0.021	-0.008	0.029	0.118*	0.044
Jalan aspal	-0.010	0.023	-0.008	0.023	0.020	0.029	0.087	0.049
Jalan bagus	0.061	0.043	0.093*	0.042	0.166*	0.072	-0.151	0.078
Sinyal ponsel bagus	-0.081*	0.039	-0.050	0.038	0.121**	0.045	-0.047	0.077
Kepemilikan rumah	0.014	0.050	0.087*	0.042	0.072	0.062	-0.393**	0.090
Pasokan listrik	-0.093**	0.032	-0.065*	0.033	-0.057	0.033	-0.216**	0.072
Asuransi kesehatan untuk orang miskin	0.084*	0.036	-0.026	0.049	-0.492**	0.047	-0.283*	0.115
Tingkat pendidikan kepala desa hingga SMA atau lebih tinggi	-0.088*	0.032	-0.063	0.033	0.094**	0.036	-0.143*	0.059
Kepercayaan rakyat terhadap pemerintah daerah	0.109	0.059	0.051	0.060	-0.024	0.072	0.122	0.188
Kepadatan penduduk	-0.001*	0.000	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Penerima Raskin	0.015	0.030			-0.204**	0.042		
Penerima BLT			0.170**	0.060			-0.462**	0.129
Konstanta	0.875**	0.064	0.739**	0.065	0.541**	0.085	1.396**	0.147
Jumlah observasi	465		464		465		465	
R-kuadrat	0.639		0.626		0.709		0.438	

*Signifikan pada 5%

**Signifikan pada 1%

VIII. KESIMPULAN

Akibat adanya *elite capture*, penargetan terdesentralisasi dalam program perlindungan sosial pemerintah tidak membuahkan hasil (*outcomes*) yang terbaik di Indonesia. Program dengan metode penargetan yang lebih terpusat bisa menghasilkan kinerja yang lebih baik. Analisis utama kami menemukan bahwa ketimpangan yang lebih tinggi mengurangi galat eksklusif, tetapi tidak berdampak pada galat inklusi. Program BLT, yang memiliki proses penargetan tersentralisasi, memiliki elastisitas galat eksklusif ketimpangan yang lebih tinggi daripada Raskin, yang memiliki mekanisme penargetan terdesentralisasi.

Kami menginterpretasikan hasil temuan yang ada sebagai bukti tidak langsung keberadaan *elite capture*, yang lebih banyak bercokol dalam Raskin ketimbang BLT. Untuk rumah tangga penerima manfaat dalam jumlah tertentu, makin rendah galat eksklusif, makin sedikit *elite capture* karena hal ini menyiratkan bahwa administrator lokal/pemerintah setempat meminimalkan jumlah rumah tangga nonmiskin yang terdaftar untuk menerima manfaat BLT atau Raskin. Di samping itu, kami juga menemukan heterogenitas dampak berdasarkan tingkat ketimpangan, perolehan pendidikan, dan lokasi perkotaan/perdesaan.

Jadi, hasil temuan kami memperlihatkan bahwa ketimpangan memainkan peran penting dalam mengurangi galat eksklusif, yakni proporsi rumah tangga miskin yang tidak menerima BLT atau Raskin. Ini karena tingkat ketimpangan yang lebih tinggi di dalam masyarakat membuat identifikasi rumah tangga miskin menjadi lebih mudah dilakukan, dan, oleh karena itu, meningkatkan probabilitas kinerja penargetan yang lebih baik.

Temuan ini mengimplikasikan bahwa untuk mencapai penargetan yang lebih akurat, upaya khusus untuk mengurangi galat inklusi diperlukan. Identifikasi rumah tangga miskin yang lebih baik tidak serta-merta mengakibatkan penurunan galat inklusi. Selain itu, pengawasan yang lebih ketat dalam penyaluran manfaat perlindungan sosial pemerintah perlu diterapkan dalam masyarakat yang lebih setara karena mereka lebih rentan mengalami keberadaan *elite capture*. Arah bagi penelitian di masa depan adalah menyelidiki apakah pemimpin kabupaten yang menunjukkan galat eksklusif lebih rendah berhasil terpilih kembali.

DAFTAR ACUAN

- Alatas, Vivi, Abhijit Banerjee, A. G. Chandrasekhar, Rema Hanna, Benjamin Olken, Ririn Purnamasari, dan Matthew Wai-Poi (2013) 'Does Elite Capture Matter? Local Elites and Targeted Welfare Programs in Indonesia.' *NBER Working Paper* No. 18798.
- Alatas, Vivi, Ririn Purnamasari, dan Matthew Wai-Poi (2011) 'Targeting of the Poor and Vulnerable.' In *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*. Chris Manning dan Sudarno Sumarto (eds.) Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Alderman, Harold (2002) 'Do Local Officials Know Something We Don't? Decentralization of Targeted Transfer in Albania.' *Journal of Public Economics* 83 (3): 375–404.
- Ali, Ifzal (2007) 'Inequality and the Imperative for Inclusive Growth in Asia.' *Asian Development Review* 24 (2): 1–16.
- Araujo, M. Caridad, Francisco H.G. Ferreira, Peter Lanjouw, dan Berk Ozler (2008) Local Inequality and Project Choice: Theory and Evidence from Ecuador.' *Journal of Public Economics* 92 (5): 1022–1046.
- Bardhan, Pranab dan Dilip Mookherjee (2000) 'Capture and Governance at Local and National Levels.' *American Economic Review Papers and Proceedings* 90 (2): 135–139.
- Bazzi, Samuel dan Sudarno Sumarto (2011) 'Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future.' Paper presented at Annual Bank Conference in Development Economics (ABCDE), Paris, Juni.
- Bazzi, Samuel, Sudarno Sumarto, dan Asep Suryahadi (2013) 'It's All in the Timing: Household Expenditure and Labor Supply Responses to Unconditional Cash Transfers' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Caeyers, Bet dan Stefan Dercon (2012) 'Political Connections and Social Networks in Targeted Transfer Programs: Evidence from Rural Ethiopia.' *Economic Development and Cultural Change* 60 (4): 639–675.
- Cameron, Lisa dan Manisha Shah (2012) 'Can Mistargeting Destroy Social Capital and Stimulate Crime? Evidence from a Cash Transfer Program in Indonesia.' *Economic Development and Cultural Change* 62 (2): 381–415.
- Coady, David, Margaret Grosh, dan John Hoddinott (2004) 'Targeting Outcomes Redux.' *World Bank Research Observer* 19 (1): 61–85.
- Cobham, Alex dan Andy Sumner (2013) 'Putting the Gini Back in the Bottle? 'The Palma' as a Policy-Relevant Measure of Inequality.' Mimeo. King's College London.
- Galasso, Emanuela dan Martin Ravallion (2005) 'Decentralized Targeting of an Antipoverty Program' *Journal of Public Economics* 89 (4): 705–727.
- Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono, Akhmadi, Silvia Devina, dan Rima Prama Artha (2008) 'The Effectiveness of the Raskin Program.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

- Hastuti, Nina Toyamah, Syaikhu Usman, Bambang Sulaksono, Sri Budiyati, Wenefrida Dwi Widyanti, Meuthia Rosfadhila, Hariyanti Sadaly, Sufiet Erlita, Robert Justin Sodo, dan Samuel Bazzi (2006) 'A Rapid Appraisal of the Implementation of the 2005 Direct Cash Transfer Program in Indonesia: A Case Study in Five Kabupaten/Kota.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Kauffman, Daniel, Art Kraay, dan Pablo Zoido-Lobaton (1999) 'Aggregating Governance Indicators' *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2195.
- Mulyadi, (2013) 'Welfare Regime, Social Conflict, and Clientelism in Indonesia.' Ph.D Dissertation, Department of Demography, Australian National University.
- Olken, Benjamin (2006) 'Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia.' *Journal of Public Economics* 8: 857–870.
- Pritchett, Lant, Sudarno Sumarto, dan Asep Suryahadi (2002) 'Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia.' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Rosenzweig, Mark R. dan Andrew D. Foster (2003) 'Democratization, Decentralization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy.' *BREAD Working Paper* No. 010.
- Seabright, Paul (1996) 'Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model' *European Economic Review* 40 (1): 61–89.
- Sumarto, Sudarno dan Asep Suryahadi (2010) 'The Impact of Economic Crisis on Consumption Expenditures and Poverty Incidence.' In *Poverty and Social Protection in Indonesia*. Nuning Akhmadi, Joan Hardjono, and Sudarno Sumarto (eds.) Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, dan Lant Pritchett (2003) 'Safety Nets or Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence of Two Crisis Programs in Indonesia.' *World Development* 31 (7): 1257–1277.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, dan Wenefrida Widyanti (2010) 'Designs and Implementation of the Indonesian Social Safety Net Programs.' In *Poverty and Social Protection in Indonesia*. Nuning Akhmadi, Joan Hardjono, and Sudarno Sumarto (eds.) Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Suryahadi, Asep, Athia Yumna, Umbu Raya, dan Deswanto Marbun (2012) 'Poverty Reduction: the Track Record and Way Forward.' In *Diagnosing the Indonesian Economy: Toward Inclusive and Green Growth*. Hal Hill, M.E. Khan, and J. Zhuang (eds.) Manila: Asian Development Bank and Anthem Press.
- Yamauchi, Chikako (2010) 'Community Based Targeting and Initial Local Conditions: Evidence from Indonesia's IDT Program.' *Economic Development and Cultural Change* 59 (1): 95–147.

The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : smeru@smeru.or.id

Situs web : www. smeru. or.id

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute

Scan Here

