

SPOTLIGHT ON

As the economic crisis continues, the capacity of many Indonesians to provide for the basic necessities of life - food, clothing, and shelter - has been thrown even further into doubt. A prominent theme of several of the articles in this issue of our newsletter is the daily struggle many people face to provide sufficient food for themselves and their families and the grave impact this situation is having on the welfare of certain sections of Indonesian society.

In our report from the field, we summarize the major findings of our recently concluded SMERU rapid appraisal of the government's emergency food relief program, Operasi Pasar Khusus, which provides a monthly allocation of rice to poor households nationwide. We summarize observations from the field about the operational effectiveness of the program and we suggest possible modifications which could more effectively channel assistance to those most affected by the crisis.

In a SMERU Special Report, we highlight the central conclusions of a Rapid Poverty Assessment conducted in every kecamatan in the country. These newly-released results are of crucial importance, both for our understanding of the nature of the crisis, and for our thinking about the ways in which civil society and government agencies can best direct their efforts to assist those most in need.

Sebagai akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan, kemampuan penduduk Indonesia untuk memenuhi berbagai kebutuhan mendasar - seperti halnya makanan, pakaian, dan perumahan - semakin meragukan. Dalam edisi SMERU yang ke dua ini, beberapa artikel dengan topik utama seputar masalah tersebut masih terus dibahas. Perjuangan hidup sehari-hari yang demikian berat masih harus dihadapi banyak orang untuk mendapatkan makanan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan keluarganya. Dampak keseluruhan dari kondisi ini adalah menurunnya tingkat kesejahteraan di sektor kehidupan tertentu masyarakat Indonesia.

Dalam 'laporan dari lapangan' yang disajikan kali ini, kami merangkum hasil observasi kilat dari program pemerintah: Operasi Pasar Khusus, yang memberikan bantuan beras bulanan kepada rakyat yang kekurangan di seluruh Indonesia. Kami juga menyoroti efektivitas pelaksanaan program tersebut, dan memasukkan beberapa saran perbaikan yang mungkin dapat lebih membantu masyarakat yang terkena dampak krisis paling parah.

Dalam laporan khusus, kami menyoroti hasil penelitian kilat tentang kemiskinan, yang dilaksanakan di tingkat kecamatan di seluruh Indonesia. Hasil akhir ini sangatlah penting, baik dalam mengupas pengertian mendasar dari krisis itu sendiri, maupun dalam menyokong berbagai usaha yang dilaksanakan oleh sekelompok masyarakat atau pemerintah dalam membantu rakyat yang paling terkena dampak

Nationwide Data on The Impact of The Crisis

In August 1998, the World Bank and BPS conducted a **Kecamatan Rapid Poverty Assessment** - a subjective, expert respondent survey of three government officials in each of Indonesia's 4025 kecamatans. In each sub-district, people with kecamatan-wide responsibilities were chosen: the agriculture officer in rural areas or the community development officer in urban areas; the kecamatan school supervisor; and the health officer. Each respondent was asked a standard set of questions about changes taking place in the kecamatan as a whole, as well as a set of questions related to their professional specialty.

The survey asked about the degree of different impacts (migration, access to health and education, food availability, etc.), the frequency of different types of coping strategies, and the most severe impacts in each area. All questions were designed to measure proportional change in indicators relative to the same time in 1997. The questions were qualitative and required respondents to rate the severity on a 5-point scale: 1) somewhat improved; 2) about the same; 3) somewhat worse; 4) much worse; and 5) very much worse. A typical question was "compared to the same period last year, how many families are switching from their usual staple foods to lower quality substitutes?"

A summary **impact index** was constructed for each of five crisis dimensions from a combination of questions and variables. The construction of each index involved several steps:

- a. choosing variables with sufficient internal reliability;
- b. dividing the reliable variables into five categories - food security, employment, education, health, and the use of coping strategies - and
- c. constructing an impact index with the chosen variables using principal components technique to summarize the signals

The indices were used for two stages of analysis; one at the provincial level, distinguishing rural from urban areas, and another at the district level, distinguishing between rural *kabupaten* (districts) versus *kotamadya* (municipalities). **Two results come through very clearly:**

- **Urban areas have been much harder hit than rural areas** by the crisis.
- **The impact of the crisis has been extremely heterogeneous**, with some areas suffering enormously while others appearing to be absolutely better off. Three prominent

Pada bulan Agustus 1998, Bank Dunia dan BPS melakukan penelitian kilat seputar kemiskinan di tingkat kecamatan (Kecamatan Rapid Poverty Assessment) - sebuah survei subyektif dengan responden ahli dari aparat pemerintah di 4025 kecamatan di Indonesia. Di tiap kecamatan, dipilih responden yang lingkup tanggung jawabnya meliputi seluruh wilayah kecamatan: petugas penyuluh lapangan (PPL) di pedesaan atau Seksi Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) di perkotaan; dua responden lainnya di setiap kecamatan terdiri dari Kepala Depdikbud Kecamatan, dan Dokter Puskesmas. Kepada setiap responden diajukan sejumlah pertanyaan umum yang sama mengenai perubahan akibat krisis yang terjadi di seluruh kecamatan, di samping pertanyaan khusus sesuai dengan bidang kerja (spesialisasi) masing-masing responden. Selain itu, survei ini juga mengumpulkan data tambahan yang dilakukan oleh petugas Mantri Statistik.

Survei ini menggali informasi seputar derajat dampak krisis (migrasi, akses terhadap kesehatan dan pendidikan, ketersediaan pangan, dan sebagainya), frekuensi dari berbagai kiat menghadapi krisis, dan dampak krisis paling besar di setiap kecamatan. Seluruh pertanyaan dirancang untuk mengukur perubahan proporsional dari setiap indikator relatif terhadap periode waktu yang sama di tahun 1997. Pertanyaan yang diajukan bersifat kualitatif, dan setiap responden diminta untuk menilai derajat dampak krisis ke dalam lima skala: 1) lebih baik; 2) sama saja; 3) sedikit lebih buruk; 4) lebih buruk; 5) sangat lebih buruk.

Untuk mengetahui intensitas dampak, dibangunlah ringkasan indeks dampak terhadap lima dimensi krisis - ketahanan pangan, kesempatan kerja, pendidikan, kesehatan, dan kiat mengatasi krisis - yang merupakan kombinasi dari sejumlah pertanyaan dan variabel. Indeks dampak krisis tersebut meliputi langkah-langkah berikut:

- a. memilih variabel yang memiliki reliabilitas internal yang cukup;
- b. membagi variabel yang sah (reliable) ke dalam lima kategori
- c. menetapkan angka penimbang yang sesuai (cocok) untuk setiap variabel di dalam setiap kategori.

Dengan menggunakan variabel pada setiap kategori, diterapkan teknik "principal components" untuk meringkas sinyal yang terdapat pada sejumlah variabel topik umum. "Principal Component" pertama, yang merupakan kombinasi linear dari seluruh variabel yang menangkap variasi umum terpenting

patterns emerge:

- Java is hard hit, even in rural areas, most likely because of a high degree of integration between urban and rural
- Some of the other islands, particularly large parts of Sumatra, Sulawesi, and Maluku, have experienced minimal negative crisis impact
- Other areas show negative impact, but it is unclear whether problems are economic crisis-related or result from drought (East Timor, NTT, NTB) and fires (East Kalimantan)

It is important to remember that this survey measures only **changes** in welfare, showing relative shifts since the crisis began. An important question left unanswered was whether the crisis hit hardest in areas that were already poor, making them even worse off, or whether the impact has been more severe in relatively well-off areas.

A simple statistical test for correlation shows **a lack of association between pre-crisis poverty and the magnitude of the crisis impact**. The results from comparing the impact data from this *kecamatan* survey to the proportion of poor people in each *kabupaten*, using SUSENAS data averaged from 1993-1996, were statistically insignificant even with 3,900 observations.

The two sets of data maps presented on the following pages illustrate these dramatic results.

The map showing the crisis' impact on food security shows that while most of West Java, and especially the area around Jakarta, had very low poverty rates, the crisis has been severe in those areas. In contrast, in Maluku, with very high poverty rates, the situation may have improved during the crisis. The maps also show, especially in Java, how hard-hit the urban areas have been. This general pattern of "crisis hits urban and Java" is shown even more strongly in the general indicators of impact, employment and "coping".

Thus, the third important result is that **the severity of crisis impact does not correlate with pre-crisis poverty conditions**. This fact makes the design of poverty and crisis response instruments extremely complicated, because pre-crisis poverty data cannot be relied upon for targeting. In Indonesia today, targeting the **crisis impact** is not the same as targeting **absolute poverty**.

dari seluruh variabel, dipakai sebagai indeks dari masing-masing kategori dampak. Indeks tersebut digunakan dalam dua tahapan analisis; pertama pada tingkat propinsi, yang dibedakan menurut daerah perkotaan dan pedesaan, dan kedua pada tingkat kabupaten, yang dibedakan menurut kabupaten (pedesaan), dan kotamadya (perkotaan). Dua hasil penting dari survei ini:

- **Daerah perkotaan mengalami dampak krisis yang jauh lebih berat dibandingkan daerah pedesaan.**
- **Dampak krisis ternyata sangat heterogen/beragam**, suatu daerah terkena dampak amat parah sementara daerah lain justru lebih baik. Tiga pola penting yang muncul dari survei ini:
 - Pulau Jawa terkena dampak terparah, termasuk daerah pedesaannya, kemungkinan besar disebabkan oleh tingkat integrasi ekonomi yang tinggi antara daerah perkotaan dan pedesaan;
 - Beberapa pulau lainnya, khususnya sebagian besar Sumatra, Sulawesi, dan Maluku, terkena dampak krisis minimal;
 - Daerah-daerah lainnya menunjukkan dampak krisis yang berarti, tetapi tidak jelas apakah hal itu disebabkan oleh krisis ekonomi atau akibat kekeringan yang berkepanjangan tahun lalu (Timor Timur, NTT, NTB) atau akibat kebakaran hutan (Kalimantan Timur).

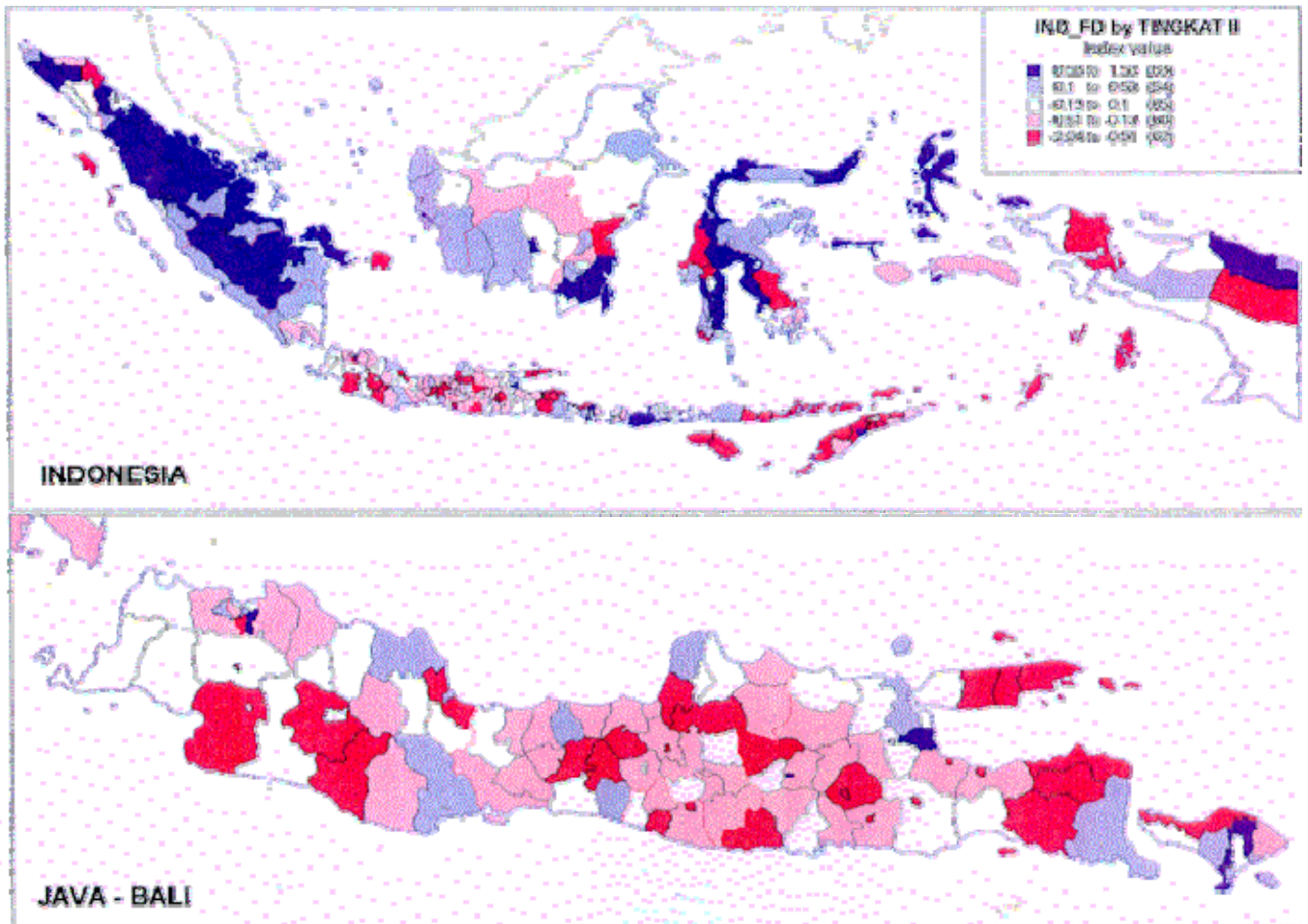
Perlu diingat, bahwa survei ini hanya mengukur perubahan taraf hidup yang menunjukkan pergeseran relatif semenjak dimulainya krisis. Pertanyaan penting yang belum terjawab adalah apakah krisis menghantam lebih berat di daerah yang memang miskin sebelum krisis, sehingga mereka semakin menderita, atau apakah dampak krisis lebih parah di daerah yang relatif makmur sebelum krisis.

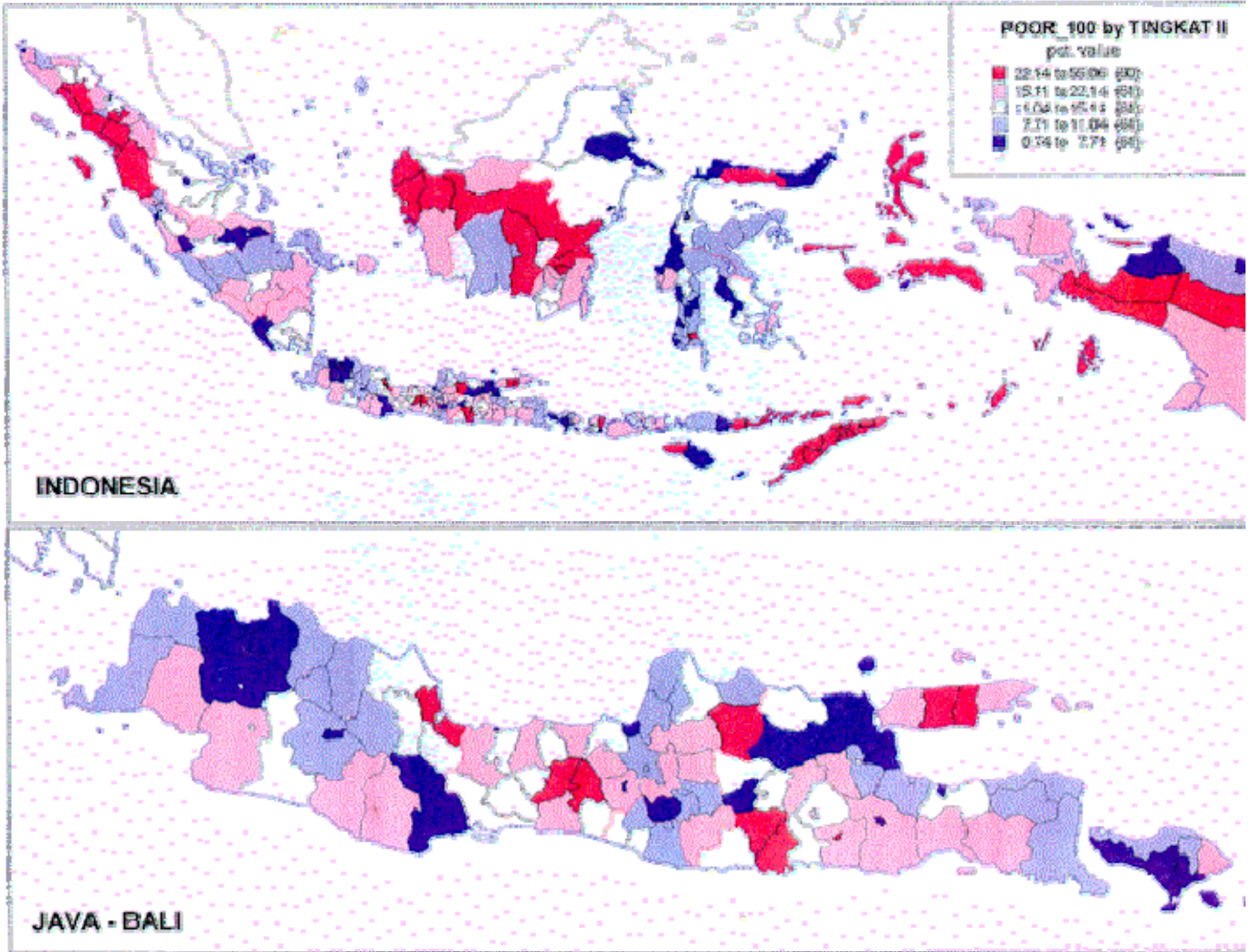
Untuk mengetahui hal di atas, **secara nasional** dilakukan uji korelasi sederhana antara beberapa indikator tingkat kesejahteraan sebelum krisis (tingkat kemiskinan menurut SUSENAS 1993-1996) pada seluruh kecamatan, dan ternyata hasilnya rendah dan tidak berarti, bahkan dengan pengamatan sebanyak 3.900. Hasil korelasi yang rendah juga diperoleh antara prosentase penduduk miskin di tingkat kabupaten menurut data SUSENAS 1993-1996 dengan data indeks dampak krisis.

Dua set data yang dipresentasikan dalam bentuk peta di halaman berikut menggambarkan hasil yang berbeda. Sebagian wilayah Jawa Barat - khususnya sekitar Jakarta yang memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif sedikit, dampak krisisnya amat terasa, sebaliknya, Maluku dengan tingkat kemiskinan tinggi, tidak merasakan dampak krisis yang berarti.

Temuan ketiga yang penting dari survei ini adalah bahwa **keparahan dampak krisis tidak**

berhubungan langsung dengan keadaan sebelum krisis. Hal ini membuat upaya penanggulangan krisis semakin rumit, karena data keadaan sebelum krisis tidak dapat langsung dipakai untuk menentukan sasaran kebijakan. Di Indonesia saat ini, usaha untuk menetapkan kelompok sasaran dampak krisis tidak sama dengan menetapkan kelompok sasaran kemiskinan mutlak/absolut.





Survei Kilat Dampak Krisis tingkat Kecamatan diselenggarakan dengan dukungan dana dari Ford Foundation dan ASEM trust fund. Pada penerbitan SMERU yang akan datang, kami akan menggambarkan temuan survei ini untuk setiap sektor yang dikaji, seperti pendidikan dan kesempatan kerja. Laporan lengkap dari survei ini, ditulis oleh Sudarno Sumarto, Anna Maria Wetterberg, dan Lant Pritchett, dengan pemaparan peta oleh Peter Gardiner, tersedia pada proyek SMERU, Telp:62-21-3909317.

The Kecamatan Rapid Poverty Assessment was conducted with support from the Ford Foundation and the ASEM Trust Fund. In future issues of the SMERU newsletter, we will describe sector-specific findings in areas such as education and employment. The full survey report, authored by Sudarno Sumarto, Anna Wetterberg, and Lant Pritchett, with data maps by Peter Gardiner, is available from the SMERU Project. Telp: 62-21-3909317.

Program Pemulihan Keberdayaan Masyarakat Community Recovery Program

Wawancara dengan Ibu Erna Witoelar, salah seorang pendiri PPKM
Interview with Ms. Erna Witoelar, one of the founders of the CRP

The Community Recovery Program (CRP) is a new mechanism to strengthen the capacity of communities vulnerable to the socio-economic crisis by channeling resources to support those NGOs and community groups who are implementing social safety net programs. This innovative program was initiated by civil society groups in Indonesia and is being supported technically and financially by various multilateral and bilateral donor agencies including the World Bank, UNDP, CIDA, and British DFID, as well as private donors and the government of Indonesia.

The targets of this program are poor communities affected by the crisis, with an emphasis on: women and children at high risk; communities whose land has been affected by drought or devastated as a result of forest fires; and people who have lost their jobs and who have no land to cultivate.

The objective of the CRP is to establish an effective non-government mechanism which can, in a rapid, transparent and inclusive manner, respond to needs identified by poor communities most affected by the crisis. To ensure accountability, resources are held in a Trust Fund administered by UNDP, and the CRP's financial management role has been separated from its project approval and technical role. Projects are identified at local level based on community needs; local organizations then forward project proposals to the CRP. The CRP appraises projects and supervises the release of funds from the Trust Fund.

To manage and control the CRP, national NGOs, forums, networks and association from 27 organizations throughout Indonesia established a civil society consortium and created a National Council. This Council has twelve members, including three from government agencies (Bappenas, the Department of Finance, and the Cabinet Secretariat).

As the supervising body of the CRP, the National Council approves policies and budgets, monitors implementation progress, resolves issues arising from operation of the program activities, and publicizes the program. The National Council's activities are supported in Jakarta by a professional secretariat united under the National Working Group.

The CRP gives priority to those activities connected with guaranteeing food supply, providing basic

Program Pemulihan Keberdayaan (PPKM) adalah suatu mekanisme baru untuk mempertinggi kemampuan masyarakat yang rentan krisis sosial-ekonomi dengan menyalurkan berbagai sumber daya untuk mendukung LSM dan kelompok masyarakat yang melaksanakan Program Jaring Pengaman Sosial. Inovasi program ini diprakarsai oleh kelompok masyarakat madani Indonesia, didukung secara teknis dan keuangan oleh berbagai lembaga donor multilateral dan bilateral termasuk Bank Dunia, UNDP, CIDA, British DFID, sektor swasta dan pemerintah Indonesia.

Sasaran program ini adalah masyarakat miskin yang paling parah terkena dampak krisis, dengan penekanan kepada perempuan dan anak-anak yang beresiko tinggi, masyarakat yang lahannya terkena kekeringan atau kebakaran hutan, orang-orang yang kehilangan pekerjaan dan yang tidak memiliki lahan pertanian.

Tujuan Program PKM adalah untuk membangun suatu mekanisme non pemerintah yang cepat, transparan dan inklusif, serta tanggap terhadap kebutuhan kelompok masyarakat miskin yang paling parah terkena dampak krisis. Untuk memastikan adanya kepercayaan terhadap Program PKM, dananya ditampung dalam sebuah dana perwalian (Trust Fund) yang dikelola oleh UNDP, dan peranan pengelolaan keuangan Program PKM dipisahkan dari fungsi persetujuan dan teknis proyek. Proyek diidentifikasi pada tingkat lokal berdasarkan kebutuhan masyarakat; kemudian kelompok masyarakat dan LSM dapat mengirimkan prososalnya ke PPKM. Program PKM akan menilai proyek dan mengawasi pengeluaran dana Trust Fund.

Untuk mengelola dan mengawasi Program PKM, LSM, forum, jaringan dan asosiasi dari 27 organisasi di seluruh Indonesia membentuk sebuah konsorsium masyarakat madani dan membentuk Dewan Pengarah Nasional (DPN). Dewan ini mempunyai 12 orang anggota, diantaranya 3 orang anggota dari instansi pemerintah (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Sekretariat Kabinet).

Sebagai lembaga penyelia dari Program PKM, DPN memberikan persetujuan kebijakan dan anggaran, memonitor kemajuan dan penyelesaian kebijakan atas masalah-masalah yang muncul dari pelaksanaan program, dan mempublikasikan program kepada masyarakat banyak. Kegiatan Dewan Pengarah Nasional dibantu oleh sebuah

social services, creating employment opportunities, and increasing income. The range of project fund from CRP is around Rp. 40 million to Rp. 150 million. Here are three examples of the innovative projects underway with funding from CRP: Yayasan Dian Tama Yogyakarta will use CRP resources to create employment opportunities for 120 garbage collectors and unemployed laborers; they will make compost and sell it to gardeners, ornamental crop farmers, vegetable farmers, and hotels.

In Lombok, Yayasan Keluarga Sehat Sejahtera Indonesia (YKSSI) will improve basic social services for 540 children under primary school age and 540 women and men of reproductive age by providing training on basic health issues and gardening with nutritional crops, plus support for health costs and birth service fees.

In Aceh, Kelompok Kerja Transformasi Gender Aceh (KKTGA) will enhance the food security of 91 families (35 whom are headed by widows) by providing sembako packages of rice, sugar cane, cooking oil, and salted fish. In addition, they will receive seeds, fertilizers, and agricultural tools.

NGOs and local community groups can submit project proposals for the CRP program to the National Working Group in Jakarta. The National Working Group carries out the selection process, including visits to the field. The National Council's approval of project proposals is based upon the selection team's assessment of worthiness.

sekretariat yang profesional di Jakarta yang tergabung dalam Kelompok Kerja Nasional.

PPKM memberikan prioritas pada kegiatan yang berhubungan dengan jaminan pengadaan pangan, pelayanan sosial dasar, pengadaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan. Rentang dana proyek dari Program PKM berkisar Rp. 40 juta sampai Rp.150 juta. Di bawah ini 3 contoh proyek yang didanai oleh Program PKM.

Yayasan Dian Tama Yogyakarta akan menggunakan sumberdaya dari PKM untuk menciptakan kesempatan kerja kepada 120 pemulung sampah dan penganggur mantan buruh; mereka akan membuat kompos dan dijual kepada pengusaha tanaman hias, petani sayur mayur, dan hotel.

Di Lombok, Yayasan Keluarga Sehat Sejahtera Indonesia (YKSSI) akan memperbaiki pelayanan sosial dasar kepada 540 anak-anak pada usia sekolah dasar dan 540 laki-laki dan perempuan usia subur dengan memberikan pelatihan pada masalah kesehatan dasar dan pembuatan kebun gizi, ditambah dukungan dana kesehatan, dan bantuan dana melahirkan.

Di Aceh, Kelompok Kerja Transformasi Gender Aceh (KKTGA) akan meningkatkan ketahanan pangan pada 91 keluarga (35 diantaranya berkepala keluarga seorang janda) dengan menyediakan paket "sembako " yang terdiri dari beras, gula pasir, minyak goreng, dan ikan asin. Selain itu juga mereka menerima bibit, pupuk dan alat-alat pertanian.

LSM dan Kelompok masyarakat setempat dapat mengirim proposal proyek ke Program PKM ke Kelompok Kerja Nasional di Jakarta. Kelompok Kerja Nasional akan mengadakan proses seleksi termasuk kunjungan lapangan. Persetujuan Dewan Pengarah Nasional atas proposal proyek adalah berdasarkan penilaian tim seleksi.

Staf inti Kelompok Kerja Nasional adalah Sri Pamoedjo, Eksekutif Direktur, Setiabudhi, Manajer Penilaian. Jika rekan-rekan LSM mempunyai proposal proyek yang cocok dengan Program PKM, silakan mengirim ke Program PKM di alamat: Jl. Tebet Barat Dalam Raya No. 38, Jakarta Selatan, Indonesia. Tel: 62-21-8280050. Fax: 62-21-8291432.
The National Working Group core staff are Sri Pamoedjo, Executive Director and Setiabudhi, Appraisals Manager. If any of our NGO friends have project proposals appropriate for the CRP, please forward these to the CRP at this address: Jln. Tebet Barat Dalam Raya 38, Jakarta Selatan, Indonesia. Tel: 62-21-8280050. Fax: 62-21-8291432

Operasi Pasar Khusus Special Market Operation

Hasil Observasi Kilat SMERU di Lima Propinsi
Results of a SMERU Rapid Appraisal in Five Provinces

In mid-1998, the Government of Indonesia announced a special program to assist poor families in meeting their food requirements during the present crisis. The *Operasi Pasar Khusus* (OPK) program distributes medium quality, unpackaged rice at the special subsidized price of Rp. 1000 per kg. Using the data categories of the National Family Planning Bureau (BKKBN), every poor family (*keluarga pra-sejahtera*) as well as each near-poor family (*keluarga sejahtera 1*) whose status has declined to "poor" levels, has the right to purchase 10 kilos of rice per month. This is a program of impressive scope; it currently reaches more than 6 million families with a possible expansion is being considered which would increase the program to 17 million families throughout Indonesia.

From late October through mid-November, SMERU field teams visited five provinces to learn more about the implementation of OPK: DKI Jakarta (North, West and East Jakarta); Central Java (Semarang and Magelang); Central Sulawesi (Donggala and Poso); Maluku (Ambon); and South Sumatra (Muara Enim and Ogan Komering Ilir). The sites were selected as being representative of regional and local variations and having all reported food security problems.

Is the OPK program well targeted? From their field visits, SMERU teams found that while the BKKBN data was the best information available at the time OPK was designed, it is not fully effective for use in targeting subsidized rice to all of the most needy families. **Families receiving OPK rice are, for the most part, suitable recipients.** Of the OPK recipients determined by BKKBN data who were interviewed by SMERU teams team, almost all were considered quite poor and needy; SMERU interviewed 30 recipient households in DKI Jakarta, and only one provided information which demonstrated that they were not in true need of the OPK allocation.

However, there are many families who are equally needy who are not yet receiving assistance because the BKKBN data excludes them. Even with the revisions made in the past month to the targeting system (using additional criteria to add people to the official list), the SMERU teams consistently observed that a substantial number of the neediest people in an area were not captured by the BKKPN data as revised. Most importantly, no individual or family can qualify for OPK without a valid identity card issued by that location. In the urban and peri-urban areas where

Pada pertengahan tahun 1998, pemerintah mengumumkan satu program khusus untuk membantu keluarga prasejahtera dalam memenuhi kebutuhan pangan di masa krisis. Program Operasi Pasar Khusus menyalurkan beras kualitas medium bersubsidi tanpa bungkus seharga Rp. 1,000,- per kg. Dengan menggunakan data BKKBN, setiap keluarga prasejahtera (KPS), dan keluarga sejahtera 1 (KS1) yang telah turun statusnya menjadi KPS berhak atas beras sebanyak 10 kg per bulan. Saat ini, program telah menjangkau lebih dari 6 juta keluarga dan mungkin diperluas hingga 17 juta keluarga di seluruh Indonesia.

Pada akhir Oktober hingga pertengahan Nopember 1998, Tim lapangan SMERU mengunjungi dan melihat langsung pelaksanaan OPK di 5 propinsi: DKI Jakarta (Jakarta Utara, Jakarta Barat, dan Jakarta Timur), Jawa Tengah (Kodya/Kabupaten Semarang dan Kabupaten Magelang), Sulawesi Tengah (Kabupaten Donggala dan Kabupaten Poso), Maluku (Kodya Ambon), dan Sumatera Selatan (Kabupaten Muara Enim dan Kabupaten Ogan Komering Ilir/OKI). Wilayah ini dipilih untuk mewakili variasi wilayah, dan dilaporkan pernah mengalami kondisi rawan pangan.

Apakah penentuan target program OPK tepat? Dari hasil kunjungan lapangan, Tim menemukan bahwa walaupun data BKKBN merupakan informasi terbaik yang tersedia saat OPK dirancang, data ini tidak cukup efektif digunakan dalam menentukan target beras subsidi untuk semua keluarga yang membutuhkan. **Keluarga penerima beras OPK pada umumnya memang pantas menerima.** Dari penerima beras OPK hasil pendataan BKKBN yang ditemui, Tim memperoleh keyakinan bahwa mereka memang pantas menerimanya. SMERU mewawancarai 30 orang yang ditemui di DKI Jakarta, hanya satu yang dinilai tidak membutuhkan jatah ini.

Meskipun demikian, terdapat banyak keluarga membutuhkan tetapi tidak memperoleh bantuan tersebut karena belum diikutsertakan dalam data BKKBN. Bahkan dengan perubahan pada sistem penentuan target yang dilakukan beberapa bulan terakhir (menggunakan kriteria tambahan untuk menambah target pada daftar resmi), Tim SMERU secara terus-menerus mengamati bahwa beberapa keluarga yang sangat membutuhkan di wilayah pengamatan tidak masuk dalam data BKKBN yang telah diubah. Terlebih lagi, tidak ada seorang atau keluarganya yang dapat masuk dalam daftar OPK tanpa memiliki kartu identitas yang diterbitkan di

the crisis has hit hardest, this **bureaucratic obstacle may well be preventing several million poor and needy households from access to the government's widest safety net program**. In considerations for how to expand the OPK program, SMERU's field observations support the argument that **the first priority for expansion should be to solve the KTP eligibility problem**.

Are the logistics of OPK implementation running smoothly? OPK is a centrally designed mass program with national guidelines meant to be implemented uniformly in every region throughout Indonesia. **In spite of the national guidelines, SMERU field teams found that actual implementation varies from one region to another, and in most cases these variations are appropriate and effective responses to differing local challenges and conditions**. In four of the five provinces visited by SMERU, most aspects of implementation - financing, payment schedules, storage and handling of rice, organizations responsible for each stage of the program - have been tailored to the local conditions and geography of the area. And in these four provinces, the locally initiated changes seem to be working well and resulting in effective logistical implementation.

The one province visited by SMERU where the original national guidelines were being strictly followed was Central Sulawesi, where most Dologs are trying to use their own staff to deliver rice directly into the hands of the target group on a "cash and carry" system. Because of small staffs and great distances between locations, this system has resulted in only 35% of the OPK rice reaching the beneficiaries, with the rest still waiting in central warehouses. The SMERU team's conclusion is that **uniform logistical implementation is impossible and may in fact be undesirable**. Revised national guidelines could provide standards for appropriate delivery of OPK rice and provide a reasonable operational budget for each province, taking into account the geographical circumstances, and yet could also explicitly allow local officials to be innovative in designing procedures which will be most effective in their area, as some of them are already doing.

A special note on the logistics of payments. The OPK allotment of 10 kilos is far below the average normal food requirements of most recipient households, but even at the subsidized price, the total payment required is out of reach of many of the target group. In particular, **the requirement to pay for such a large amount of rice all at one time is totally inconsistent with the patterns of the target group, who normally buy their rice on a daily basis**. Consequently, many of the target group are only able to collect their OPK rice after borrowing from family or neighbors or selling small assets. While the government's recent announcement of plans to increase the distribution of subsidised rice from 10 to 20 kilos per family was greeted with enthusiasm by beneficiaries

wilayah itu. Di wilayah perkotaan dan sekitarnya yaitu wilayah yang paling parah terkena dampak krisis, **hambatan birokrasi ini mungkin memagari beberapa ribu keluarga miskin dan keluarga yang membutuhkan akses program jaring pengaman pemerintah yang sangat luas**. Dalam rangka mempertimbangkan bagaimana memperluas program OPK, pengamatan lapangan SMERU mendukung kesimpulan bahwa prioritas pertama perluasan program haruslah memecahkan masalah kepemilikan KTP.

Apakah pelaksanaan logistik OPK berjalan lancar?

OPK dirancang sebagai program luas dengan petunjuk nasional (Petunjuk Pelaksanaan/Juklak) yang berarti dilaksanakan secara seragam di tiap wilayah di seluruh Indonesia. **Kendatipun ada Juklak, Tim SMERU menemukan pelaksanaannya sangat beragam - tidak sama antara satu wilayah dengan wilayah lain; pada beberapa kasus, variasi ini memadai dan memberi jawaban efektif terhadap tantangan dan kondisi wilayah**. Di empat propinsi yang dikunjungi SMERU, umumnya semua aspek pelaksanaan seperti pendanaan, jadwal pembayaran, penanganan beras, pendistribusian, dan organisasi penanggungjawab dari tiap tahapan program, telah disesuaikan dengan kondisi dan geografi wilayah. Di empat propinsi ini, inisiatif perubahan yang dilakukan berjalan dengan baik dan menghasilkan pelaksanaan yang efektif.

Satu propinsi yang dikunjungi SMERU dan melaksanakan Juklak tersebut secara ketat adalah Sulawesi Tengah dimana Dolog/Sub Dolog mencoba memberdayakan staf mereka sendiri untuk mendistribusikan beras langsung ke tangan kelompok target dengan sistem 'cash and carry'. Karena terbatasnya staf dan jauhnya jarak satu lokasi dengan lokasi lainnya, hanya 35% beras OPK mencapai target, dan lainnya menunggu di gudang. Kesimpulan Tim SMERU adalah bahwa **tidaklah mungkin melaksanakan pendistribusian secara seragam di seluruh wilayah, dan memang pada kenyataannya tidak diinginkan**. Perubahan Juklak yang mempertimbangkan keadaan geografi akan memberikan standar operasi pengiriman beras OPK dan menyediakan dana operasional yang memadai untuk setiap propinsi, dan ini mungkin juga memberi kesempatan kepada aparat setempat untuk melakukan beberapa perubahan dalam merancang prosedur paling efektif di daerahnya, seperti yang telah dilakukan oleh beberapa aparat lain.

Catatan khusus tentang pembayaran. Jumlah beras yang 10 kg/paket ternyata masih jauh di bawah kebutuhan normal, namun demikian pembayaran sekaligus terhadap jumlah dimaksud, walaupun dengan harga subsidi, masih melebihi kemampuan daya beli beberapa kelompok penerima. **Permintaan untuk membayar sejumlah besar beras secara sekaligus ini sangat tidak**

interviewed by SMERU, it was also clear that this would intensify the payment problem. One possibility is to consider a single monthly delivery to avoid intensifying the logistical burden and reduce shortages or other irregularities, with a system of phased payment (perhaps once a week or on four separate occasions during a single distribution month).

Is OPK suffering from leakage, wastage, or similar problems? In general the SMERU team found that the rice is reaching the target group without manipulation or diversion for re-sale. There was no specific evidence of corruption with OPK rice involving outside parties.

However, there are problems - including isolated but verified instances of rice not reaching beneficiaries because of conflicts concerning distribution systems. For example, in one isolated area in Central Sulawesi, where Dolog decided not to distribute the rice with their own staff, it was distributed by local KUD officials - but the KUD used this opportunity to force the members to pay their monthly fee. In addition, a proportion of the OPK allocation was also directed by the KUD to families who were not on the BKKBN list, resulting in each family receiving much less than their allotted 10 kilos. The target beneficiaries disagreed so strongly with what they saw as inappropriate KUD behavior that, in protest, they refused to purchase their allotment of OPK rice - and a total of 340 kilos was thus not yet distributed.

In other areas, there have been widely scattered reports that the amount of rice actually distributed to each family has been less than 10 kilos. This seemed to happen sometimes because of delays or shortfalls in shipping, sometimes because of local decisions to "expand" the list of beneficiaries, and sometimes because the individual sacks delivered to the *Dolog* are found to weigh less than 50 kilos. (To save on time and effort, only a sample of 3-4 sacks of the rice in each *Dolog* warehouse is weighed, so that the weight of the individual sacks is not systematically verified. This sample weighing method is used for all *Dolog* rice trading, not just OPK, and thus is not considered evidence of corrupt practices).

The SMERU teams observed **very dedicated work being performed by the Family Planning Field Workers (PLKB)**. At the outset they were given only the task of providing data about the target group, but they have become key players in facilitating the distribution of the rice and payments. Moreover, this ever-expanding job has been performed without additional payment. The OPK programme does provide Rp. 95 per kilo to be used for transportation and loading and unloading expenses, but it has been reported that those funds have been paid to officials in the provincial and district governments. In Central Java, for example, the SMERU team was informed that these funds have been drawn upon as honoraria by the Assistant Governor, Bupati, and heads of departments, right down to the *camat* level,

sesuai dengan pola pembelian beras kelompok target yang biasanya membeli beras harian. Konsekuensinya, banyak diantaranya hanya dapat mengambil beras OPK setelah memperoleh pinjaman dari keluarga, tetangga atau menjual aset terkecilnya. Walaupun sebenarnya target yang diwawancarai menyambut baik rencana pemerintah untuk menaikkan penyaluran beras murah dari 10 menjadi 20 kg per-keluarga, namun ia juga masih harus dipusingkan dengan masalah pembayaran. Salah satu cara yang dapat dipertimbangkan adalah pengiriman sekali sebulan sekaligus, untuk menghindari penyusutan dan masalah keterbatasan tenaga dan waktu, dengan pembayaran yang dilakukan secara bertahap (mungkin satu kali seminggu atau empat kali dalam satu kali penyaluran).

Apakah OPK mengalami kebocoran, terbuang, atau hal serupa lainnya? Secara umum Tim SMERU menemukan bahwa beras sampai kepada kelompok target tanpa manipulasi atau dijual kembali. Tidak ditemukan bukti adanya penyelewengan beras OPK yang mengikutsertakan pihak lain. Meskipun demikian, ada beberapa masalah dalam penyampaian beras yang bukan kepada target karena adanya masalah sistem distribusi. Sebagai contoh di suatu desa terpencil di Sulawesi Tengah, dimana Dolog memutuskan untuk menyampaikan beras melalui aparat KUD - dan KUD tersebut memanfaatkan kesempatan ini untuk memaksa anggotanya membayar iuran bulanan. Sebagai tambahan, porsi alokasi OPK juga disampaikan kepada keluarga yang tidak ada dalam daftar BKKBN, sehingga setiap keluarga menerima kurang dari 10 kg. Penerima OPK sangat tidak setuju dengan apa yang telah dilakukan KUD dan memprotes untuk tidak membeli jatah beras OPKnya, sehingga sebanyak 340 kg beras masih belum terdistribusi.

Di wilayah lain, banyak dilaporkan bahwa jumlah beras yang sebenarnya disampaikan kepada setiap keluarga kurang dari 10 kg. Hal ini kadang-kadang terjadi karena keterlambatan atau penyusutan pada saat pengiriman, atau disebabkan keputusan setempat untuk 'memperluas' daftar penerima; terkadang juga karena berat satu karung beras kiriman Dolog kurang dari 50 kg. (untuk menghemat waktu dan tenaga, Dolog hanya melakukan penimbangan 3-4 karung sampel di setiap gudang, sehingga berat masing-masing karung tidak diverifikasi secara sistematis. Metoda ini umum dilakukan oleh Dolog untuk semua perdagangan beras, tidak hanya OPK, dan hal ini tidak terbukti sebagai bentuk penyelewengan).

Tim SMERU angkat topi atas hasil kerja yang baik dari petugas lapangan BKKBN. Semula petugas ini hanya ditugaskan untuk menyediakan data target, namun mereka justru menjadi pemain inti dalam memperlancar penyaluran dan pembayaran. Lebih jauh lagi, tambahan pekerjaan ini tidak disertai insentif yang memadai, apalagi pada beberapa kasus mereka tidak diikutsertakan

with individuals receiving amounts ranging from Rp.75,000 up to Rp.500,000 per month.

Meanwhile the key officials at the local level, the PLKB, receive only a small incentive payment of Rp.2,000 - 3,000 a month over the course of the entire OPK program.

Has public information and outreach about OPK been effective? The information provided to the target group about the OPK program was very poor in almost every region SMERU visited. This seemed to be largely due to doubts on the part of officials about the reliable continuation of the program, and fears about them not being able to comply with the demands of the local community if they publicized OPK widely and then were "let down" by the central government. Several interviewees felt this fear has been justified, citing the original plan for a nine-month program, which was later amended to run only until March 1999. In a few isolated cases, effective orientation programs about OPK assistance have been carried out - but they focused exclusively on the logistics of delivery and payment, not on the broader goals, rules, and duration of OPK assistance. Recognizing that revisions to the OPK program are still being discussed at the highest central levels, SMERU suggests that **as soon as the programs revised parameters are set that a public information campaign be planned** to target both the general public and local government officials. Information provided must include a clear explanation of the OPK goals and constraints (focused on poor food-insecure families), eligibility rules, and program duration.

Is the OPK rice of acceptable quality? SMERU field teams found that the **quality of the OPK rice is generally acceptable**. It is rated officially as "medium" (ex Thailand 25% broken, China 25% broken, Pakistan 15-25% broken), although according to one SMERU team the actual quality of rice delivered seemed, upon physical inspection, to be of a lower average quality. The only obvious problem area was in the city of Semarang, where despite accepting the rice as a consequence of their poverty, the beneficiaries were vocally dissatisfied with the quality of the rice delivered. The SMERU team concurred with the people, observing that the OPK rice was dirty, badly broken, discoloured, smelly and on the verge of spoiling.

In conclusion, the results from the field suggest that OPK's effectiveness as a safety net program would benefit from increased focus on: a detailed and systematic outreach and public information campaign; more consistent operational and budgetary support, including clear guidelines that explicitly allow freedom for local officials to innovate within defined parameters; refinement of the targeting criteria, including an assessment of the relative costs and potential impact of several options, including increasing the scope from KPS to

dalam dana operasional yang ditetapkan sebesar Rp. 95,- per kg, yang diperuntukkan bagi biaya transportasi dan bongkar muat - dana ini justru dibayarkan kepada aparat pemerintah yang lebih tinggi di tingkat kabupaten dan propinsi. Di Jawa Tengah, sebagai contoh, Tim SMERU menemukan bahwa dana ini digunakan sebagai honor untuk Pembantu Gubernur, Bupati, Kepala Dinas hingga Camat ke bawah yang besarnya antara Rp. 75.000,- sampai Rp. 500.000,- per bulan. Di lain pihak, petugas inti di lapangan seperti petugas PLKB hanya diberikan insentif Rp. 2,000 - 3,000 per bulan, itupun diangsur hingga program berakhir.

Apakah informasi tentang OPK kepada masyarakat sudah efektif? Informasi program OPK yang diberikan kepada target sangat lemah di hampir seluruh wilayah pengamatan. Hal ini disebabkan adanya keraguan petugas tentang kelangsungan program, dan ketakutan tidak dapat terpenuhinya tuntutan masyarakat apabila mereka telah telanjur mengumumkan tetapi kemudian 'diperpendek' jangka waktunya oleh pemerintah pusat. Ketakutan petugas ini beralasan, mengingat rencana yang semula 9 bulan diubah hanya sampai Maret 1999. Pada beberapa kasus, orientasi program bantuan OPK dilakukan dilakukan secara efektif - tetapi lebih mengarah pada kelancaran pelaksanaan penyampaian dan pembayaran, tidak kepada tujuan yang lebih luas seperti jangka waktu dan peraturan bantuan OPK. Dengan mempertimbangkan bahwa revisi program OPK masih didiskusikan pada tingkat atas, SMERU menyarankan **segera setelah revisi parameter disusun hendaknya informasi ini disampaikan kepada masyarakat target**, baik masyarakat umum maupun aparat daerah. Informasi yang disediakan harus memuat penjelasan yang jelas tentang tujuan dan titik berat OPK (fokuskan pada keluarga miskin rawan pangan), peraturan yang dapat diikutsertakan, dan jangka waktu program.

Apakah kualitas beras OPK memadai ? Tim lapangan SMERU menemukan bahwa **kualitas beras OPK rata-rata memadai**. Secara resmi beras ini termasuk kualitas 'medium' (ex Thailand 25% broken, Cina 25% broken, Pakistan 15-25% broken) meskipun berdasarkan salah satu anggota Tim SMERU, beras ini termasuk berkualitas rendah. Hanya satu wilayah bermasalah yaitu Kodya Semarang dimana semua target tidak puas terhadap kualitas beras walaupun 'menerima sebagai konsekuensi orang miskin'. Tim SMERU setuju dengan pendapat mereka bahwa beras OPK tersebut kotor, pecah, berwarna kuning, berbau, dan cept basi.

Sebagai kesimpulan, hasil lapangan menyarankan bahwa OPK sebagai program jaring pengaman akan lebih bermanfaat apabila menekankan pada: kampanye informasi kepada masyarakat secara mendetail dan sistematis; pelaksanaan dan dana pendukung yang lebih sesuai, termasuk petunjuk yang jelas dan memberikan kebebasan kepada aparat daerah untuk memberikan saran dalam

KS1, doubling the monthly allocation to 20 kilos, and including families with invalid KTPs.

menentukan parameter; perbaikan pada kriteria penentuan target, termasuk penaksiran dana yang dikeluarkan serta potensi dampak dari beberapa hal, termasuk meningkatkan luasan target dari KPS ke KS 1, alokasi bulanan menjadi dua kalinya yaitu 20 kg, dan termasuk keluarga yang tidak memiliki KTP.

Profil Keluarga Penerima OPK: Guratan Krisis

Profile of an OPK Family: The Human Face of The Crisis

Pada saat pengamatan lapangan pada program OPK, kami menemui beberapa orang yang hidup sangat kekurangan. Salah satu diantaranya kami angkat pada penerbitan ini untuk memberi gambaran tentang siapa penerima program dan bagaimana mereka menyiasati kehidupannya. Cerita ini mewakili keluarga yang paling membutuhkan.

During the field study of this program, we had the opportunity to meet several people living in severe poverty. In this edition we wish to present one of the people who receive this program; a snapshot of how she manages her life. Her individual story is a representative of many needy families.

With few signs of recovery in sight the economic crisis in Indonesia is still wreaking havoc on the lives of less fortunate people whose lives were already miserable before the crisis hit the nation. Numerous efforts are being made to increase the living standards of those most effected. These have met with little success. One of these programs is the Government's Special Market Operation better known by recipients as "Cheap Rice".

Ibu Nani is an elderly widow whose husband passed on twelve years ago. She lives in a leaky shack made from three-ply in the West Jakarta suburb of Tambora, furnished only with the cast-offs of others. Her second child, who never went to school, was widowed three years ago and survived with her eighteen-year-old child who is still in highschool; her husband died from a stomach ailment, but there was no money for hospital treatment. Three of them live together.

Ibu Nani says that she and her family are extremely grateful for the assistance of the "Cheap Rice" program although she had to sell two strips of new cloth, given her by her neighbor, for 5,000 rupiah each in order to raise the 10,000 rupiah needed to buy the rice. Before the crisis the family could enjoy rice with vegetables twice a day; now they can only eat such food once a day. In a two-week period there will be at least one day when they don't eat at all, just drinking boiled water. When the SMERU team visited them, the family had just steamed a half a liter of rice given them by their neighbor who couldn't pay for the washing service provided by the family for the previous two days. That rice made for a breakfast garnished only with a little salt. The day before the family ate only once after a neighbor gave them a plate of rice, which they re-cooked. Two days ago the family didn't have anything at all to cook and drank only boiled water the whole day except for the grandchild who was given some food by a class mate.

In order to meet the costs of living, Ibu Nani's daughter has become the main breadwinner for the family through irregular work, sometimes as a washer woman with two to three jobs a week for 3,000 rupiah a job, sometimes as a garbage

Masa krisis yang kini belum kelihatan tanda-tanda pemulihannya semakin menghempas kehidupan orang-orang yang kurang beruntung yang kehidupannya sudah sangat menderita walau sebelum laju perekonomian melesu menerpa bangsa Indonesia. Berbagai upaya yang telah dilakukan belum cukup berhasil mengangkat kehidupan mereka ke tingkat yang lebih baik. Salah satu upaya pemerintah adalah Operasi Pasar Khusus atau yang dikenal penerimanya sebagai 'beras murah'.

Adalah Ibu Nani - salah seorang yang berhak mendapatkan jatah OPK - seorang janda tua yang telah ditinggal suaminya sekitar 12 tahun yang lalu - tinggal di sebuah gubuk yang apabila hujan bocor disana sini di wilayah Tambora - Jakarta Barat - tempat yang hanya berdinding tripleks. Walaupun memiliki ruang tamu dan dapur, gubuk ini hanya dilengkapi dengan perlengkapan seadanya atas belas kasih orang. Anak keduanya yang tidak pernah sekolah sudah menjanda karena suaminya meninggal sekitar 3 tahun yang lalu akibat sakit perut dan tidak mampu dibawa ke rumah sakit. Anak kedua ini memiliki seorang anak berusia 18 tahun dan masih sekolah di SMU yang keduanya tinggal bersamanya.

Seperti yang diturkannya bahwa ia dan keluarganya sangat berterima kasih atas bantuan 'beras murah' ini, walaupun untuk itu ia harus menjual 2 helai kain barunya hasil pemberian orang lain kepada tetangganya seharga Rp. 5,000 per helai untuk dapat menebus beras seharga Rp. 10,000. Kehidupan sehari-hari yang susah tidak melemahkan semangatnya untuk tetap terus menyekolahkan cucunya. Sebelum krisis ekonomi, keluarga ini masih dapat menikmati makan nasi dengan sayur dua kali sehari. Kini mereka hanya makan satu kali sehari, bahkan hampir dalam dua minggu sekali terdapat hari tanpa makan kecuali minum air putih. Ketika Tim Smeru datang berkunjung, keluarga ini baru saja menanak nasi dari 0,5 liter beras yang diperoleh dari tetangga yang tidak sanggup memberi upah mencuci selama dua hari kepadanya. Nasi tersebut sebagian untuk sarapan pagi yang hanya ber-lauk-kan garam dan sebagian lagi untuk makan malam. Sehari

collector making 2,500 rupiah per two to three days. Even Ibu Nani wants to lessen the burden on the family by working, but because she is old there is not much she can do - no one wants to employ her. One day, Nani was really happy when a neighbor offered her a contract to wash the neighbor's clothes for 35,000 rupiah a month. Unfortunately the neighbor disappeared without paying once the work was done. It is lucky that she and her daughter can rent one of their rooms for Rp. 50,000 per month.

Now, stuck in this life of poverty, Ibu Nani and her daughter and her grandchild are thinking hard about how to find the money for the next "Cheap Rice"; there is only one strip of new cloth left, and it has been promised as payment for rice tomorrow. Two weeks ago Nani was forced to sell her kitchenwares to pay for rice to fill their empty stomachs. Nani is convinced that, without a helping hand from others, 20 kilos of "Cheap Rice" is not going to be enough.

At the end of her story, she said that this difficult life does not quench her desire to educate her grandchild at school, even if they do not have enough food to eat - especially when the crisis has changed their eating pattern from twice a day with vegetables to just once a day with 'bubur' only or even no food at all.

For her (and many people like her), this OPK program is not enough, they need more to survive.

This story is based on a true story of one woman living in Tambora, West Jakarta, who was visited by the SMERU field research team. Her name is pseudonym.

Cerita ini berdasarkan kehidupan nyata seorang ibu dengan nama yang disamarkan. Ibu ini tinggal di Tambora, Jakarta Barat dan ditemui Tim SMERU pada waktu kunjungan lapangan.

sebelumnya, keluarga ini baru makan - satu kali - setelah seorang tetangga memberikan sepiring nasi kering yang kemudian dimasak kembali. Bahkan dua hari sebelumnya keluarga ini tidak memiliki sesuatu untuk dimasak dan hanya mengandalkan minum air putih, kecuali si cucu yang diberi makan oleh teman sekolahnya.

Untuk dapat mencukupi kebutuhan hidup, anak keduanya menjadi tulang punggung keluarga dengan mengandalkan pekerjaan yang tidak menentu - kadang sebagai buruh cuci yang hanya berpenghasilan sekitar Rp. 3.000,- sekali cuci dan hanya dilakukan 1-3 kali seminggu, dan menjadi tukang buang sampah industri rumah tangga dengan penghasilan Rp. 2.500,- per 2-3 hari. Ibu Nani-pun ingin meringankan beban keluarga dengan bekerja - tapi karena tua, tidak banyak lagi yang dapat diperbuat dan tidak ada yang ingin memberdayakan tenaganya. Suatu kali, ia pernah dengan gembira mendapat tawaran mencucikan baju seorang pendatang dengan gaji Rp. 35.000,- per bulan. Malang, orang yang menyuruhnya menghilang tanpa memberikan upah setelah menikmati hasil jerih payahnya. Beruntung ia dan anaknya masih dapat tambahan dengan merelakan satu bilik dari bagian rumahnya untuk dikontrakkan dengan biaya Rp. 50.000,- per bulan.

Kini, sambil terus menjalani kehidupan yang serba kekurangan, Ibu Nani beserta anak dan cucunya berpikir keras bagaimana harus mencari uang apabila seandainya 'beras murah' berikutnya datang karena kain baru yang masih tersisa hanya tinggal 1 helai dan itu pun sudah mulai ditawarkan sebagai pembeli beras untuk makan esok harinya. Dua minggu yang lalu, ia harus menjual peralatan dapur untuk menebus beras sebagai pengisi perut kosongnya. Iapun yakin bahwa 'beras murah' 20 kg tidak akan sanggup ditebusnya kecuali ada uluran tangan dari orang lain.

Di akhir cerita, ia mengungkapkan kegigihannya untuk terus menyekolahkan cucunya. Mereka rela tidak makan hanya agar cucunya dapat terus bersekolah - apalagi masa krisis telah mengubah pola makan keluarga dari dua kali sehari dengan sayuran menjadi satu kali hanya dengan 'bubur' atau tidak ada makanan sama sekali.

Untuknya (dan untuk banyak orang seperti dia) program OPK tidaklah cukup, mereka perlu lebih dari itu.

Operasi Pasar Khusus: apakah metode penentuan target secara leluasa sudah tepat?

Special Market Operations: Is Flexible Targeting Appropriate?

Franck Wiebe

Five months after the GOI launched OPK, the program has been implemented in every province (Bali was added late, in November), and every month the total disbursements grow. To date, no systematic appraisal has been made of program implementation - but most observers agree that performance has been as good or better than expected, and field visits in a number of provinces have found that OPK is delivering the specified quantity of rice to a large number of villages on a monthly basis.

The real value of the program, however, should not be measured by the amount of rice that is delivered but rather by the impact that assistance has on the program beneficiaries either in reducing poverty or in diminishing food insecurity. Given the Government's demonstrated ability to deliver rice, the impact of the program depends largely on how well the assistance is targeted to the appropriate beneficiaries.

Identifying the Beneficiaries

OPK relies on household-level data collected by The National Family Planning Agency (BKKBN) to identify participating households. BKKBN data focus on five indicators of overall standards of living (food intake, housing, clothing, and medical and religious practices). According to this method, households failing to reach a minimal standard on any one of these five variables are designated "pre-prosperous." Those minimal standards include: eating at least twice every day, having a floor that is not primarily dirt, having different clothes for work and leisure, going to a medical clinic (as opposed to a traditional healer) when children are sick, and following the fundamental practices of the family's religion. When the most recent data were collected between January and March, 1998, approximately 7.3 million households were identified as poor.

By the time OPK implementation began in July, the combination of a prolonged drought and the economic crisis had made the data somewhat out of date, as many households experienced a deterioration in living conditions since the data were collected. *(Note from the Editor: See the article on the Kecamatan Rapid Poverty Assessment which describes data showing that the worst impact of the crisis does not correlate with prior poverty status.)*

According to the program design, pre-prosperous households were to be given vouchers identifying them as OPK beneficiaries, and only households

Lima bulan setelah pemerintah mengumumkan OPK, program ini dilaksanakan di setiap propinsi (Bali menyusul kemudian pada bulan Nopember), dan setiap bulan pengeluaran dana total bertambah. Hingga kini, tidak ada penilaian sistimatis terhadap pelaksanaan program, tetapi para pengamat pada umumnya setuju bahwa pelaksanaannya baik atau lebih baik dari yang diharapkan, dan kunjungan lapangan di beberapa propinsi juga membuktikan bahwa OPK telah menyampaikan sejumlah beras kepada banyak desa secara bulanan.

Namun demikian, nilai nyata dari keseluruhan program tidak seharusnya ditakar dari jumlah beras yang disampaikan, tetapi lebih kepada dampak bantuan terhadap penerima, dalam menurunkan angka kemiskinan, ataupun dalam memperkecil ketidaktahanan pangan. Dengan kemampuan yang ditunjukkan pemerintah dalam menyampaikan beras, dampak program sangat tergantung pada ketepatan penyampaian bantuan kepada target yang sesuai.

Identifikasi Penerima Bantuan

Operasi Pasar Khusus didasarkan pada data tingkat rumahtangga yang dikumpulkan oleh BKKBN untuk mengidentifikasi rumahtangga yang berpartisipasi (dalam KB). Data BKKBN ditekankan pada lima indikator dari keseluruhan standar hidup (konsumsi pangan, perumahan/papan, sandang/pakaian, dan kesehatan serta praktek agama). Berdasarkan metoda ini, rumahtangga yang gagal memenuhi standar minimal salah satu dari lima variabel dimaksud disebut 'prasejahtera'. Standar minimal tersebut adalah sedikitnya makan dua kali sehari, bagian yang terluas dari lantai rumah bukan dari tanah, memiliki pakaian berbeda di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian, pergi ke sarana kesehatan (bukan ke dukun tradisional) ketika anak-anak sakit, dan melaksanakan ibadah agama. Ketika data terbaru dikumpulkan antara Januari dan Maret 1998, sekitar 7,3 juta rumahtangga diidentifikasi sebagai keluarga miskin.

Ketika OPK mulai dilaksanakan pada bulan Juli, kombinasi kekeringan yang panjang dan krisis ekonomi membuat data tersebut tidak sesuai, banyak rumahtangga yang mengalami penurunan kondisi sejak data dikumpulkan. *(Catatan dari editor: baca juga artikel yang mengupas Observasi Kilat Kemiskinan di Tingkat Kecamatan, yang menjelaskan bahwa dampak terburuk dari krisis tidak berkorelasi dengan status kemiskinan sebelumnya.)*

with vouchers would be able to buy the subsidized rice. Preliminary fieldwork indicates that, in practice, many local leaders do not follow this system, but instead distribute the village's rice allotment not only to the households designated as pre-prosperous in early 1998, but also to those whom the village leader considers deserving under current conditions. As a result, the rice for one household is divided between two or four times the number of targeted households, resulting in allocations of 2.5 kg or 5 kg of rice per household.

The Impact of Flexible Targeting

Local leaders are often considered better suited to determine the appropriate use of welfare assistance than central bureaucrats. In the field, the redirection of OPK rice to non-designated households is justified as a means of improving justice (by including needy households that would have been excluded according to obsolete data) and thereby protecting social harmony.

But while there almost certainly is a need for some local flexibility, the implications of providing almost complete local control over a program aimed at food security or poverty alleviation is problematic, especially when village leaders are given little guidance in assessing program objectives or when those leaders cannot easily be held accountable for their decisions. In such an environment, flexible targeting may dilute the impact of the program and the assistance intended for the poor may degenerate into little more than a source of political power for the local leaders.

The dilution of the program can occur in two ways. **First**, the size of the assistance may be made insignificant through the division of 10 kg among a number of households. In such cases, the eventual benefits may be so small that they no longer constitute a fundamental improvement in living conditions. Even if a household receives a full 10 kg. per month, this represents the equivalent of a cash transfer of only Rp. 15,000 per household. Thus, even if the non-designated beneficiaries are as poor as those households with vouchers, the spread of benefits across all households may lead to a diminishment in the program's food security or poverty alleviation benefits. **Second**, preliminary fieldwork suggests that expanding the number of households often entails the inclusion of households that are not as poor as the original target group. Consequently, the sharing of subsidized rice across a greater number of households also implies the transfer of subsidized rice from the poorest households to less poor (and, sometimes, to non-poor) households. It is worth noting that strict adherence to the fixed targeting scheme may not be the proper solution either, as it ignores the very real possibility that newly needy (or improperly categorized) households will get no assistance.

Berdasarkan rancangan program, hanya keluarga prasejahtera yang diberi kartu identifikasi yang dapat menerima bantuan dan diperkenankan membeli beras subsidi. Hasil awal dari lapangan menunjukkan bahwa pada prakteknya, banyak aparat lokal tidak mengikuti sistem ini, tetapi malah mendistribusikan beras tidak hanya kepada keluarga yang ditentukan sebagai keluarga prasejahtera pada awal 1998, tetapi juga kepada mereka, yang dipertimbangkan oleh aparat desa, memerlukan bantuan. Hasilnya, beras yang sedianya untuk satu keluarga dibagi dua atau empat, yang masing-masing menghasilkan alokasi 2,5 kg atau 5 kg beras per keluarga.

Dampak dari Keleluasaan Penentuan Target

Aparat desa seringkali memiliki pertimbangan yang lebih baik daripada birokrat pusat dalam menentukan bantuan kesejahteraan yang tepat untuk wilayahnya. Di lapangan, pengalihan penerima beras OPK kepada keluarga yang tidak termasuk dalam program dibenarkan sebagai peningkatan keadilan (dengan mengikutsertakan keluarga yang membutuhkan namun tidak termasuk dalam data yang ada) dan menciptakan harmoni sosial.

Namun ketika secara pasti keleluasaan wilayah dibutuhkan, kekuasaan penuh aparat desa terhadap program yang ditujukan bagi ketahanan pangan atau pengentasan kemiskinan menjadi masalah, terutama ketika aparat desa hanya diberikan sedikit petunjuk tentang tujuan program, atau ketika keputusan aparat desa ini tidak dapat dipertanggungjawabkan. Pada situasi seperti ini, penentuan target yang leluasa mungkin mengurangi dampak dari program, dan bantuan yang dimaksudkan untuk keluarga miskin dapat menjadi sumber kekuasaan politis aparat desa.

Berkurangnya manfaat program dapat terjadi melalui dua cara. **Pertama**, besarnya bantuan tidak sesuai dengan program awal, dan beras 10 kg tersebut diberikan kepada beberapa keluarga. Pada kasus ini, manfaat akhir mungkin sangat kecil dan tidak memperbaiki kondisi kehidupan yang hakiki. Oleh karena itu, walaupun keluarga yang tidak masuk dalam program sama miskinnya dengan keluarga yang memperoleh kartu, penyebaran manfaat pada seluruh keluarga dapat mengurangi manfaat program ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan. **Kedua**, hasil awal kerja lapangan menyarankan bahwa perluasan jumlah keluarga sering meminta keikutsertaan keluarga yang tidak semiskin kelompok penerima asli. Sebagai konsekuensi, terjadi subsidi silang pembagian beras dari keluarga yang miskin kepada keluarga yang kurang miskin (dan, kadang-kadang, kepada keluarga tidak miskin). Perlu dicatat bahwa ketaatan ketat pada skema penentuan target yang ada mungkin bukan pemecahan yang tepat, karena hal ini mengabaikan kemungkinan nyata bahwa

Fixing Targeting But Saving Flexibility

If OPK is set to be phased out at the end of this fiscal year, there may be no pressing need to revise the current approach. But if OPK is to become an important part of the public social safety net, providing food security for vulnerable households rather than distributing small quantities to a large number of households, the targeting process needs to be improved and the provision of assistance to those targeted households needs to be enforced. Such a system might still include provisions allowing some local flexibility, but the core of the program should focus on providing assistance (possibly varied according to household size) to the targeted households. These modifications would complicate the administration of the program, but the challenges are not insurmountable.

If OPK is truly a food security program, targeting must be effective in channeling assistance to food deficit households. The data could be updated more frequently to ensure that all food deficit households receive vouchers. With improved and enforced targeting, OPK could become an important source of food security for vulnerable households for the duration of the current crisis and possibly even beyond.

keluarga baru yang membutuhkan (atau keluarga yang tidak sesuai kategorinya) tidak mendapatkan bantuan.

Memperbaiki Penentuan Target tetapi Menghindarkan Keleluasaan

Jika OPK dirancang untuk dilaksanakan hanya sampai dengan akhir tahun anggaran ini, mungkin perbaikan terhadap pendekatan yang telah ada tidak perlu dilakukan. Tetapi jika OPK akan menjadi bagian penting dari jaring pengaman sosial masyarakat, yaitu menyediakan ketahanan pangan untuk keluarga miskin, daripada mendistribusikan sejumlah kecil untuk sejumlah besar keluarga, maka penentuan target perlu diperbaiki dan syarat bantuan untuk keluarga yang menerima perlu dilakukan. Sistem ini mungkin masih mengikutsertakan keleluasaan wilayah, tetapi inti dari program harus ditekankan pada penyediaan bantuan bagi keluarga yang membutuhkan (mungkin bervariasi tergantung pada ukuran keluarga). Modifikasi ini akan menyulitkan administrasi program, tetapi tantangan ini tidak mungkin tidak bisa diatasi.

Jika OPK benar-benar dipertimbangkan sebagai program ketahanan pangan, penentuan target harus efektif untuk dapat menyalurkan bantuan kepada keluarga yang mengalami rawan pangan. Data ini dapat diperbaharui sesering mungkin untuk memastikan bahwa semua keluarga rawan pangan mendapatkan kartu. Dengan perbaikan dalam menentukan target, OPK akan menjadi sumber penting ketahanan pangan bagi keluarga yang membutuhkan selama krisis dan mungkin untuk waktu yang lebih lama lagi.

Franck Wiebe has a Ph.D. in Food Research from Stanford University, and currently works for the Harvard Institute for International Development (HIID) as an economic advisor for the Ministry of Finance, with a particular focus on agriculture, food, and social welfare issues. Dr. Wiebe has worked on poverty measurement and identification issues in Indonesia since 1991 and, as part of his current work, conducted fieldwork on OPK implementation in three provinces (West Nusa Tenggara, West Java, and South Sumatra)

Franck Wiebe has a Ph.D. in Food Research from Stanford University, and currently works for the Harvard Institute for International Development (HIID) as an economic advisor for the Ministry of Finance, with a particular focus on agriculture, food, and social welfare issues. Dr. Wiebe has worked on poverty measurement and identification issues in Indonesia since 1991 and, as part of his current work, conducted fieldwork on OPK implementation in three provinces (West Nusa Tenggara, West Java, and South Sumatra)