

ANALISIS EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PUBLIK MEMIHAK MASYAKAT MISKIN: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2007

Effectivity Analysis of Public Policy for the Interest of Poor People: Case Study of the Implementation of Rice for the Poor Program in West Java, 2007

M. Parulian Hutagaol dan Alla Asmara

*Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor
Gd. Wing Rektorat Level 3 Kampus IPB Darmaga Bogor 16680*

ABSTRACT

Objectives of the study are: (a) analysis of effectiveness of implementation of *Raskin* Program in the year of 2007, (b) analysis of poor families (RTM)'s perception on the perspective of increasing normative price of *raskin*, and (c) formulation of recommendation for more effective implementation of the *Raskin* program. The study reveals that the program is less effective. In all study areas, RTMs paid a much higher price for *raskin* than its normative price (Rp 1,000 per Kg) and received amount of rice far less than its normative rice quota (10 Kgs/RTM/month). It is also found that RTMs were willing to pay if the government increased the normative price of *raskin*. However, their willingness to pay is subject to two conditions, namely (a) the newly-established normative price is the price at RTM's house, and (b) monthly quota is raised to 20 Kgs/RTM/month as previously. To make the program more effective, this study recommends the government to develop a village-level system control for the *Raskin* program, to raise monthly rice quota of RTM and its normative price, and to share the program's cost with district-level governments.

Key words : *raskin normative price, MUDES, raskin RTM, regional raskin team*

ABSTRAK

Studi ini mempunyai tiga tujuan, yaitu (a) menelaah keefektifan pelaksanaan program *Raskin* pada tahun 2007, (b) mengkaji persepsi RTM mengenai kemungkinan peningkatan harga tebus normatif *raskin* di masa depan, dan (c) merumuskan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program *Raskin*. Studi dilakukan di provinsi Jawa Barat. Hasil studi menunjukkan bahwa pelaksanaan program masih belum begitu efektif. Di semua wilayah desa yang dipelajari, RTM menebus *raskin* dengan harga yang jauh di atas harga tebus normatifnya (Rp 1/000 per kg). Juga, RTM menerima *raskin* dalam kuantitas yang jauh lebih sedikit dari kuota normatifnya (10 Kg per RTM per bulan). Para RTM tidak keberatan bila pemerintah menaikkan tebus *raskin*, asal dua hal berikut dipenuhi oleh pemerintah. Pertama, harga tebus *raskin* yang baru tersebut adalah harga *franco* di rumah RTM. Kedua, pemerintah menaikkan kuota RTM 20 Kg per RTM per bulan seperti dulu. Untuk lebih mengefektifkan

pelaksanaan program Raskin, studi ini merekomendasikan agar pemerintah mengembangkan sistem kendali pelaksanaan program Raskin di tingkat desa, menaikkan harga tebus normatif raskin, dan menaikkan kuota raskin bulanan RTM menjadi 20 Kg per RTM per bulan, serta melibatkan Pemkab/Pemkot dalam menanggung pembiayaan program Raskin.

Kata kunci : *harga normatif raskin, harga tebus raskin, MUDES, program Raskin, RTM, tim raskin daerah, tim raskin pusat*

PENDAHULUAN

Latar Belakang Permasalahan

Lebih dari satu dekade Indonesia telah berjuang keras untuk memberantas pengangguran dan kemiskinan yang kondisinya memburuk secara dramatis setelah negeri ini diterjang oleh krisis moneter pertengahan 1997. Namun, hingga saat ini hasilnya jauh dari memuaskan. Sekarang ini, tingkat kemiskinan masih sangat tinggi.

Mekanisme pasar tidak akan mampu mengatasi pengangguran dan kemiskinan, sebab pasar hanya konsen mengenai efisiensi alokasi sumberdaya. Bila terjadi kegagalan pasar (*market failure*), maka pemerintah harus melakukan intervensi melalui kebijakan publik untuk mengkoreksi kegagalan pasar tersebut guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Gruber, 2005; Hilman, 2003; Stiglitz, 2000; Welmer and Vinning, 1992).

Buruknya daya beli membuat pemenuhan kebutuhan pangan menjadi perjuangan yang paling mendasar bagi masyarakat miskin. Konsumsi pangan tidak mencukupi untuk menopang kehidupan yang normal akan dapat berakhir kematian, bila hal tersebut berlangsung cukup lama. Oleh karena itu, menghindarkan para rumah tangga miskin (RTM) yang jumlahnya jutaan dari masalah degradasi kualitas konsumsi sangatlah penting untuk mencegah terjadinya masalah '*lost generation*' di negeri ini.

Untuk itu, sejak tahun 1998 pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan suatu kebijakan yang memihak kaum miskin (*pro-poor policy*) yang kemudian dikenal secara luas sebagai program Raskin (Tabor and Sawit, 2001). Program di mulai pada tahun 1998 dengan nama program Operasi Pasar Khusus (program OPK). Pada tahun 2002 berubah menjadi program Beras untuk Keluarga Miskin, disingkat program Raskin. Melalui program ini pemerintah menyalurkan sejumlah beras yang dijual dengan harga murah kepada para RTM secara berkala (bulanan) agar mereka dapat mempertahankan tingkat konsumsi energinya (Sawit, 2002; Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2006).

Fakta bahwa program Raskin mendistribusikan sejumlah subsidi ekonomi dari pemerintah kepada para rumah tangga penerima manfaat (RTM) membuat program ini menjadi rentan terhadap masalah manipulasi. Keberadaan subsidi ekonomi tersebut menjadi godaan kuat bagi seseorang anggota masyarakat untuk mengajukan diri sebagai RTM, meskipun sesungguhnya mereka ini tidaklah termasuk RTM. Peluang terjadinya manipulasi seperti ini terbuka lebar, karena kriteria-kriteria yang digunakan untuk menetapkan apakah seseorang RTM sangat beragam cakupannya serta pengukurannya bersifat sangat relatif. Oleh karena itu, pertanyaan yang relevan adalah sejauh mana efektivitas dari pelaksanaan program Raskin, dan kebijakan-kebijakan apa saja yang perlu diimplementasikan oleh pemerintah untuk membuat program ini dapat bekerja lebih efektif mencapai tujuannya.

Semakin besar subsidi untuk setiap kilogram raskin, semakin besar pula godaan seseorang untuk mendapatkannya meskipun sesungguhnya dia sendiri tidak layak untuk itu. Salah satu cara untuk mengurangi minat orang yang tidak berhak untuk mendapatkan raskin adalah mengurangi subsidi yang melekat pada setiap kilogram raskin dengan menaikkan harga tebus raskin itu sendiri. Namun, persoalannya adalah apakah kenaikan harga tebus ini akan mendapat dukungan dari masyarakat miskin yang menjadi target program Raskin.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah: (a) Menganalisis keefektifan pelaksanaan program Raskin pada tahun 2007, (b) menelaah tanggapan masyarakat miskin (RTM) terhadap kemungkinan kenaikan harga tebus raskin, dan (c) merumuskan saran-saran perbaikan yang diperlukan untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan program Raskin di masa datang.

METODOLOGI PENELITIAN

Kerangka Pemikiran

Konsep Dasar Program Raskin

Kebijakan pemberantasan kemiskinan (*pro poor public policy*) dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu (1) kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi peningkatan pendapatan masyarakat miskin, dan (2) kebijakan yang bertujuan menyediakan pelayanan sosial dasar (*basic social services*) kepada masyarakat miskin untuk membantu mengatasi akibat negatif dari kemiskinan yang mereka alami. Program beras untuk keluarga miskin (program Raskin) adalah merupakan salah satu bentuk dari kebijakan tipe kedua (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2006).

Program Raskin adalah program pemerintah untuk memberikan bantuan beras dengan harga penjualan bersubsidi kepada masyarakat miskin. Melalui program ini pemerintah menyediakan beras kepada masyarakat miskin

sebanyak 10 kg/KK/ bulan. Beras diberikan tidak dengan cuma-cuma. Penerima bantuan Raskin harus membayar dengan harga Rp 1.000 per kg netto di *Titik Distribusi*. Sehingga, selisih antara harga pasar yang seharusnya dibayar dengan harga yang sesungguhnya dibayar (Rp 1.000/kg) oleh keluarga miskin menjadi besaran subsidi yang ditanggung oleh pemerintah per kilogramnya (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2005).

Bila kita anggap beras raskin ini sama kualitasnya dengan beras yang paling murah dijual di pasar, dan harganya di pasar lokal adalah Rp 3.000/kg, maka untuk setiap kg, penerima raskin mendapat subsidi per kg sebesar Rp 2.000. Bila mengacu pada jumlah normatif yang disalurkan per KK per bulan tersebut di atas, maka setiap bulan satu keluarga miskin akan mendapat subsidi pangan sebesar Rp 20.000. Hal ini dapat dipandang sebagai pendapatan suplementer bagi keluarga miskin.

Ada dua implikasi langsung dari pemberian raskin ini bagi keluarga miskin yang menerimanya. Pertama, dengan mendapatkan jumlah raskin seperti yang ditetapkan, maka diharapkan keluarga miskin akan dapat mempertahankan asupan kalori dan gizinya. Kedua, pendapatan suplementer yang timbul diharapkan dapat digunakan oleh keluarga miskin dapat memenuhi kebutuhan lainnya.

Kerangka Analisis Keefektifan Pelaksanaan Program Raskin

Pemerintah telah menetapkan lima indikator kinerja pelaksanaan program Raskin, yaitu (a) tepat sasaran, (b) tepat jumlah, (c) tepat harga, (d) tepat waktu, dan (e) tepat administrasi. Dalam kenyataannya, pengukuran indikator kinerja keempat dan kelima sangat problematik. Sehingga, penelitian ini hanya menggunakan ketiga indikator pertama sebagai landasan analisis.

Indikator pertama adalah indikator ketepatan sasaran. Pelaksanaan dikatakan tepat sasaran apabila raskin hanya diberikan pada keluarga miskin, yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-I). Indikator kedua adalah indikator tepat jumlah. Pelaksanaan dikatakan tepat jumlah bila jumlah raskin yang dibeli oleh keluarga sasaran penerima manfaat sama dengan jumlah yang ditetapkan oleh hasil musyawarah tim Raskin Daerah. Indikator ketiga adalah harga beras yang dibayarkan oleh keluarga miskin penerima manfaat sebesar netto Rp 1.000 per Kg netto di titik distribusi (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2005).

Metode Penelitian

Lokasi dan Waktu Penelitian

Pemilihan Provinsi Jawa Barat sebagai lokasi penelitian dilakukan secara sengaja. Karena keterbatasan dana dan waktu, maka penelitian hanya dapat dilakukan di tiga kabupaten saja, yaitu Kabupaten Bogor, Subang, dan

Sumedang. Pemilihan ketiga kabupaten ini sebagai lokasi penelitian didasarkan pada fakta bahwa ketiganya mempunyai angka kemiskinan yang sangat tinggi, jauh di atas angka kemiskinan Provinsi Jawa Barat (BPS Jawa Barat, 2006; Tim Raskin Provinsi Jawa Barat, 2005).

Selanjutnya, pada setiap kabupaten dipilih 1 kecamatan dan dari setiap kecamatan dipilih 2 desa/kelurahan (tabel 1). Penentuan kecamatan dan desa dilakukan secara *purposive*, dengan dasar pertimbangan mengenai keterjangkauan lokasi. Penelitian lapangan dilakukan selama 2 bulan, yaitu pada bulan September dan Oktober 2007.

Tabel 1. Lokasi Observasi

Kabupaten	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Jumlah Responden
Bogor	Pamijahan	Gunung Sari	15
		Pasarean	15
Subang	Subang	Cigadung	15
		Karanganyar	15
Sumedang	Sumedang Utara	Situ	15
		Kotakaler	15

Data dan Sumber Data

Data yang dihimpun dalam kegiatan penelitian ini meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder dihimpun dari berbagai instansi terkait seperti Badan Pusat Statistik (BPS), kecamatan, dan desa/kelurahan lokasi studi.

Data primer dihimpun dari responden pada periode September dan Oktober 2007. Jumlah responden untuk setiap desa ditetapkan sebanyak 15 orang (tabel 1). Responden adalah RTM penerima manfaat raskin. Responden dipilih secara acak dari populasi RTM penerima manfaat raskin yang ada pada setiap desa penelitian.

Data digali dari responden melalui wawancara menggunakan kuesioner yang telah disiapkan oleh peneliti. Selain itu, peneliti juga melakukan *focus group discussion* (FGD) pada setiap desa guna melengkapi informasi yang dikumpulkan secara langsung melalui interview kepada setiap responden. Peserta FGD adalah perwakilan dari masing-masing kelompok pemangku kepentingan.

Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif, baik deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Deskriptif kualitatif dan kuantitatif tersebut digunakan untuk

mendesripsikan data terkini dalam pelaksanaan program Raskin di wilayah observasi untuk tiga indikator kinerja yang dikaji yaitu: (1) ketepatan sasaran, (2) ketepatan jumlah, dan (3) ketepatan harga, dengan rumus perhitungan sebagai berikut (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2005).

(a) Ketepatan Sasaran

$$S = \frac{Sa}{Ss} \times 100\% \quad (1)$$

dimana:

S = Indeks kinerja ketepatan sasaran (%).

Sa = Jumlah rumah tangga yang aktual menerima.

Ss = Jumlah rumah tangga yang seharusnya menerima (terdaftar dalam DPM-I).

(b) Ketepatan Jumlah

$$J = \frac{Ja}{Js} \times 100\% \quad (2)$$

dimana:

J = Indeks kinerja ketepatan jumlah (%).

Js = Jumlah beras yang seharusnya diterima responden (10 kg/RTM/bulan).

Ja = Jumlah beras yang aktual diterima responden (kg/RTM/bulan).

(c) Ketepatan Harga

$$H = \frac{Ha}{Hs} \times 100\% \quad (3)$$

dimana:

H = Indeks kinerja ketepatan harga (%).

Hs = Harga beras yang seharusnya dibayar responden (Rp 1000/kg).

Ha = Harga beras yang aktual dibayar responden (Rp/kg).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keefektifan Pelaksanaan Program Raskin

Ketepatan Sasaran

Sasaran dari program Raskin adalah rumah tangga miskin (RTM). Para RTM tersebut telah terseleksi melalui Musyawarah Desa (MUDES) dan dicatat dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1). Hasil temuan di lapang menunjukkan

bahwa penerima beras raskin bukan hanya RTM yang terdaftar dalam DPM-I, tetapi juga rumah tangga lainnya yang tidak terdaftar. Bahkan banyak dari mereka ini sesungguhnya yang tidak tergolong miskin.

Hasil survei yang dituangkan dalam tabel 2 menunjukkan bahwa di semua desa yang diteliti jumlah KK aktual penerima raskin jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah KK dalam DPM-I. Tingkat deviasi (diukur dalam %) sangat serius, namun bervariasi antardesa. Dalam hal ini, secara umum dapat dikatakan bahwa desa-desa di Kabupaten Subang yang paling baik dari ketiga kabupaten yang diteliti, sedang desa-desa yang terburuk adalah di Kabupaten Bogor. Deviasi ini merupakan akibat dari berbagai faktor yang saling terkait, dan hal ini akan dibahas lebih lanjut.

Tabel 2. Perbandingan Poppulasi RTM yang Tercantum dalam DPM terhadap Populasi KK yang Menerima Beras, serta Deviasi untuk Setiap Desa Sampel

Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Jumlah RTM yang berhak dalam DPM	Total KK aktual penerima raskin	Populasi KK penerima raskin relatif thd populasi RTM dalam DPM-1 (%)	Deviasi (%)
Subang	Cigadung	1.684	2.607	154,8	54,8
	Karanganyar	2.122	2.822	132,9	32,9
Sumedang Utara	Situ	690	1.038	150,4	50,4
	Kotakaler	585	1.182	202,0	102,0
Pamijahan	Gunungsari	545	2.157	395,7	295,7
	Pasarean	485	1.445	297,9	197,9

Ketepatan Jumlah

Implikasi langsung dari 'pengerembungan' populasi keluarga penerima raskin tersebut di atas adalah 'pengempesan' kuantitas raskin yang diterima para keluarga miskin. Menurut Pedoman Umum Raskin Tahun 2007, kuota normatif bagi setiap RTM adalah 10 kg/KK/bulan. Hasil survei lapangan yang ditampilkan pada tabel 3 menunjukkan kenyataan jumlah aktual raskin yang diterima para keluarga penerima raskin jauh lebih rendah dari kuota normatif tersebut.

Di Kabupaten Bogor, kuota raskin yang diterima di Desa Gunungsari hanya (rata-rata) 2,53 kg/KK/bulan dan di Desa Pasarean hanya 3,36 kg/KK/bulan. Di Kabupaten Sumedang, penerima raskin oleh masyarakat sedikit

lebih besar dari pada di Kabupaten Bogor, yaitu 5,84 kg/KK/bulan di Desa Situ dan 5,63 kg/KK/bulan Kelurahan Kotakaler. Penerima raskin oleh masyarakat lebih baik di Kabupaten Subang, yaitu 6,46 kg/KK/bulan di Desa Cigadung dan 7,52 kg/KK/bulan di Kelurahan Karanganyar. Jadi, di antara ketiga kabupaten yang diteliti kondisi di Kabupaten Bogor adalah yang paling buruk. Sebabnya adalah di kabupaten ini masalah 'pengelembungan' populasi keluarga miskin paling parah dari ketiga wilayah tersebut.

Tabel 3. Kuantitas Raskin yang Diterima Para Penerima Raskin serta Deviasinya terhadap Kuota Normatif di Kabupaten Subang, Sumedang, dan Bogor, Tahun 2007

Kriteria	Subang		Sumedang		Bogor	
	Kelurahan Cigadung	Kelurahan Karanganyar	Kelurahan Kota Kaler	Kelurahan Situ	Desa Gunung sari	Desa Pasarean
1. Rata-rata jumlah beras yang diterima (kg/bulan)	6,46	7,52	5,63	5,84	2,53	3,36
2. Kuota normatif (kg/bulan)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
3. Deviasi absolut (kg/bulan)	3,54	2,48	4,37	4,16	7,47	6,64
4. Deviasi (%)	35,4	24,8	43,7	41,6	74,7	66,4

Ketepatan Harga Tebus

Dalam kenyataannya, harga yang dibayar oleh para penerima raskin jauh di atas harga tebus normatif (Rp 1.000/kg) (tabel 4). Harga rata-rata beras raskin yang dibayar oleh responden di Kabupaten Subang adalah Rp 1.603,33 di Kelurahan Cigadung dan Rp 1.515,00 per kg di Kelurahan Karanganyar. Di Kabupaten Sumedang kondisinya lebih baik dari Kabupaten Sumedang, yaitu Rp 1.288,60 per kg di Kelurahan Kotakaler dan Rp 1.213,87 per kg di Kelurahan Situ. Tetapi, di Kabupaten Bogor kondisinya kurang lebih sama dengan di Kabupaten Subang, yaitu 1.626,67 di Desa Gunungsari dan Rp 1.533,33 per kg di Desa Pasarean.

Jadi, di Kabupaten Subang dan Kabupaten Bogor, para penerima raskin telah membayar raskin lebih dari 50 persen lebih mahal dari harga yang semestinya dibayarkan mereka. Sementara, di Kabupaten Subang, petani membayar sekitar 20 persen lebih mahal dari semestinya. Harga tebus yang tidak wajar ini menambah penderitaan masyarakat miskin yang menjadi target dari pelaksanaan program Raskin.

Tabel 4. Harga Tebus Raskin yang Dibayar oleh Para Penerima Raskin serta Deviasinya dari Harga Tebus Normatif di Kabupaten Subang, Sumedang dan Bogor, pada Tahun 2007

Uraian	Subang		Sumedang		Bogor	
	Kelurahan Cigadung	Kelurahan Karang-anyar	Kelurahan Kota Kaler	Kelurahan Situ	Desa Gunungsari	Desa Pasarean
1. Harga rata-rata penebusan (Rp/kg)	1.603,33	1.515,00	1.288,60	1.213,87	1.626,67	1.533,33
2. Harga tebus Normatif (Rp/kg)	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
3. Deviasi absolut (Rp/kg)	603,33	515,00	288,60	213,87	626,67	533,33
4. Deviasi relatif (%)	60,3	51,5	28,8	21,3	62,6	53,3

Persepsi Rumah Tangga Penerima Raskin

Persepsi Mengenai Kuota Raskin

Data pada tabel 5 memberikan informasi mengenai pandangan para responden RTM mengenai apakah kuota normatif yang jumlah hanya 10 kg/bulan cukup. Data pada tabel ini menjelaskan bahwa pada umumnya (73,3 persen) responden mengatakan bahwa kuota normatif tersebut tidak mencukupi. Kalau penilaian ini diperbandingkan dengan fakta mengenai jumlah raskin yang mereka terima sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa para RTM tersebut pasti tidak begitu senang dengan kuota raskin yang mereka terima selama ini.

Tabel 5. Persepsi Responden terhadap Kecukupan Pagu Raskin Tahun 2007

Kabupaten	Persepsi tentang kecukupan 10 kg/KK/bulan				Total responden
	Cukup	%	Tidak cukup	%	
Subang	13	43,3	17	56,7	30
Sumedang	7	23,3	23	76,7	30
Bogor	4	13,3	26	86,7	30
Rata-rata	24	26,7	66	73,3	90

Persepsi Mengenai Kemungkinan Kenaikan Harga Tebus Raskin

Selama 10 tahun terakhir, sejak diperkenalkan tahun 1998, harga tebus Rp 1.000/kg belum pernah berubah. Padahal, harga beras sejenis pada pasar bebas sudah naik secara berkala, khususnya tiga tahun terkahir ini. Kenaikan harga ini pula yang membuat beban subsidi raskin secara absolut semakin berat ditanggung oleh pemerintah, dan faktor inilah yang membuat kuota per RTM per bulan drop dua tahun terakhir ini, dari 20 kg menjadi 15 Kg pada tahun 2006 dan menjadi 10 kg pada tahun 2007. Salah satu pilihan untuk mencegah kuota merosot lagi adalah menaikkan harga tebus raskin di atas Rp 1.000 per kg.

Isu kemungkinan kenaikan harga ini dicoba ditanyakan kepada para RTM yang menjadi responden melalui wawancara individual dan FGD. Hasilnya cukup mengesankan. Ternyata sebagian besar responden (60%) tidak keberatan bila harga raskin dinaikkan di atas Rp 1.600 per kg, asal dalam batas kewajaran yaitu sesuai dengan kemampuan bayar mereka (tabel 6). Namun, jawaban ini belum begitu jelas, sebab individual responden tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai batas kewajaran.

Tabel 6. Persepsi Responden terhadap Kelayakan Harga Tebus Raskin Tahun 2007

Kabupaten	Persepsi kemungkinan kenaikan harga tebus raskin				Total responden
	Harga tetap, tapi kuota berkurang		Harga naik, tapi kuota bertambah		
	Absolut	Relatif (%)	Absolut	Relatif (%)	
Subang	14	46,7	16	53,3	30
Sumedang	14	46,7	16	53,3	30
Bogor	8	26,7	22	73,3	30
Total	36	40,0	54	60,0	90

Maka untuk memperjelas masalah ini *focus group discussion* (FGD) yang melibatkan para pemangku kepentingan dilakukan di masing-masing desa penelitian. Hasil FGD ini menyimpulkan bahwa para RTM tidak keberatan harga tebus raskin sampai batas harga yang selama ini telah mereka bayar (yaitu seperti pada tabel 4 di atas). Tetapi mereka memberi dua syarat untuk kenaikan harga tebus tersebut. Pertama, harga tebus yang baru itu adalah harga *franco* di rumah mereka. Kedua, kuota raskin yang mereka terima kembali ke 20 kg/KK/bulan. Kalau kedua syarat ini dipenuhi, maka para RTM tidak keberatan bila pemerintah menaikkan harga tebus raskin.

Persepsi Mengenai Keberlanjutan Program Raskin

Sebagaimana dijelaskan di atas, dari segi kuota yang RTM terima dan harga tebus yang mereka bayarkan, pelaksanaan program Raskin begitu efektif. Meskipun demikian halnya, ternyata semua (100%) responden masih tetap

menginginkan program ini dilanjutkan oleh pemerintah. Responden merasakan manfaat program ini, meskipun manfaat tersebut masih belum maksimal. Mereka berharap pemerintah akan selalu memperbaiki kinerja program Raskin sehingga manfaatnya semakin maksimal bagi mereka.

Akar Permasalahan Pelaksanaan Program Raskin di Daerah Studi

Dikusi di atas menunjukkan bahwa bantuan pemerintah melalui program raskin belum dapat dinikmati secara maksimal oleh masyarakat miskin yang menjadi kelompok targetnya. Paling sedikit ada lima faktor yang menjadi penyebab hal ini terjadi, sebagaimana akan dibahas di bawah ini.

Masalah Proses Seleksi Calon Penerima Manfaat

Menurut aturan, setelah keputusan pagu raskin desa/kelurahan ditetapkan oleh tim Raskin Kabupaten/Kota maka desa/kelurahan harus segera melakukan MUDES untuk menetapkan RTM-RTM yang menjadi penerima manfaat (menetapkan DPM) (Departemen Dalam Negeri dan Forum Bulog, 2005). Agar objektif dan adil, MUDES harus melibatkan semua komponen masyarakat setempat dan harus transparan agar masyarakat dapat terlibat dalam pengawasannya.

Dalam kenyataannya, semua desa yang menjadi objek studi ini tidak melakukan MUDES ini. MUDES memang pernah dilakukan di masing-masing desa, tapi itu hanya terjadi pada awal pelaksanaan raskin saja. Sejak itu, tidak pernah lagi diadakan MUDES sehubungan dengan pelaksanaan program Raskin. Kalaupun ada musyawarah, biasanya hanya bersifat terbatas, yaitu hanya melibatkan aparatur desa, termasuk Satgas Raskin Desa.

Absennya MUDES yang merupakan simpul kritis dalam pelaksanaan program Raskin telah membuat otoritas desa (lurah, ketua RW, dan ketua RT) menempatkan dirinya menjadi otoritas tunggal pengambil keputusan dalam pelaksanaan program Raskin dalam wilayah administrasinya. Sebagai hasilnya pengambilan keputusan sehubungan dengan pelaksanaan raskin didasarkan pada penilaian subjektif dari otoritas desa.

Masalah Pendistribusian Kuota Raskin kepada Masyarakat

Tidak satupun dari enam desa/kelurahan yang dikaji membagikan raskin hanya kepada RTM yang jumlahnya sesuai dengan pagu desa. Di semua desa studi raskin dibagikan kepada semua RTM yang jumlahnya jelas jauh melebihi jumlah RTM yang ditetapkan sesuai dengan pagu desa. Konsekuensi langsung dari keputusan otoritas desa ini adalah jumlah raskin yang mestinya diterima RTM yang berhak menjadi jauh di bawah norma kuota minimum (10 kg/kk/bulan).

Alasan yang paling pokok mengapa otoritas desa tidak berusaha menegakkan aturan pembatasan penerima manfaat sebagaimana ditetapkan oleh pemerintah adalah penilaian subjektif kepala desa mengenai dampaknya terhadap stabilitas sosial-politik desa, bila kepala desa menegakkan aturan tersebut. Menurut para kepala desa di keenam desa studi, bila pembagian raskin hanya dibatasi kepada segelintir orang saja sebagaimana menurut aturan, maka masyarakat lainnya akan melakukan protes kepada pimpinan desa, sebab mereka akan merasa diperlakukan tidak adil oleh otoritas desa. Rasa ketidakadilan seperti ini dapat memicu perpecahan dalam masyarakat desa, dan perpecahan inilah yang akan memicu ketidakstabilan sosial-politik di desa.

Masalah Penetapan Harga Tebusan Raskin

Dominasi peran otoritas desa dalam pelaksanaan program Raskin tampak jelas dalam penentuan harga tebusan raskin. Dalam kenyataannya, penentuan harga tebusan raskin ditetapkan pada otoritas yang lebih rendah dari kepala desa, yaitu kepala RT dan atau kepala RW. Soalnya, di semua desa studi masyarakat mengambil beras raskin bukan di titik distribusi (biasanya kantor kepala desa/balai desa), tetapi rumah kepala RT.

Sebagaimana telah ditunjukkan pada bagian terdahulu, harga tebusan raskin di semua desa studi selalu jauh di atas Rp 1.000/kg (harga normatifnya). Ada tiga alasan pokok yang diberikan pihak RT kenapa harga tebusan raskin harus lebih besar dari Rp 1.000/kg. Salah satu alasannya adalah bahwa adanya susut beras raskin dalam perjalanan dari gudang Sub-divre BULOG ke titik distribusi di desa. Soalnya, penimbangan raskin dilakukan di gudang sub-divre BULOG, yang pada umumnya tidak disaksikan oleh pihak desa.

Sebagai *common rule*, menurut pihak desa, susut berkisar 5-20% dari total pagu raskin yang diterima desa. Memang, ada mekanisme pengaduan mengenai masalah susut ini. Namun, pihak desa jarang menggunakan mekanisme ini. Soalnya, menurut mereka, pengaduan selain membutuhkan waktu, juga biaya untuk komunikasi ataupun transportasi untuk menyampai-kannya.

Alasan lainnya adalah pengangkutan dari titik distribusi ke kantor RT membutuhkan biaya angkut (ojek). Besarnya biaya angkut tergantung pada jarak dan kondisi jalan. Selain itu, alasan lainnya adalah bahwa pihak RT harus menyediakan wadah untuk beras raskin yang akan diberikan pada masyarakat. Biasanya wadahnya adalah kantong plastik (kantong kresek) yang dibeli oleh pihak RT. Semua biaya tambahan ini dibebankan oleh pihak RT kepada penerima raskin, dengan cara menetapkan harga tebusan raskin jauh lebih mahal dari harga normatifnya (Rp 1.000/kg).

Suatu hal yang aneh dalam penetapan harga tebusan yang sangat mahal ini adalah meskipun ada alasan-alasan yang diberikan atas kenaikan

harga tersebut, pihak RT tidak pernah mau menunjukkan proses perhitungan harga tebusan raskin yang mereka tetapkan. Sewaktu proses perhitungan ini ditanyakan dalam FGD di masing-masing desa, tidak ada satu desapun yang mau memberikannya. Hal ini membuat peneliti menjadi skeptikal atas argumentasi yang mendasari mahalanya harga tebusan raskin yang ditetapkan oleh masing-masing kepala RT.

Jelas harga tebusan yang mahal ini telah menjadi hambatan yang sangat serius bagi masyarakat miskin (RTM) yang menjadi sasaran program raskin untuk menikmati secara penuh manfaat program ini. Oleh karena itu, pengendalian harga tebusan agar tetap sesuai ketentuan pemerintah, yaitu Rp 1.000/kg, merupakan suatu keharusan.

Masalah Kuota Raskin yang Terbatas dan Semakin Menurun

Adalah suatu fakta bahwa secara normatif jatah raskin per rumah tangga miskin (RTM) semakin menurun dari waktu ke waktu. Kalau awalnya pada tahun 1998 hingga tahun 2005 setiap RTM mendapatkan alokasi raskin dari pemerintah sebesar 20 kg per RTM per bulan, maka sejak tahun 2006 yang lalu jatah raskin RTM per bulan menurun menjadi 15 kg per RTM per bulan pada tahun 2006 dan 10 kg per RTM per bulan pada tahun 2007.

Persoalan pembiayaan subsidi raskin semakin bertambah berat bagi pemerintah sejak dua tahun lalu seiring dengan semakin meningkatnya harga beras di pasar bebas. Dengan harga tebus raskin yang tetap sejak tahun 1998 sebesar Rp 1.000 per kg, kenaikan harga tersebut membuat pemerintah menanggung beban subsidi yang semakin mahal bila jatah per RTM per bulan tetap dipertahankan.

Besarnya kenaikan subsidi tersebut dapat dilihat dari kasus berikut. Dalam FGD di desa-desa penelitian tim peneliti mendapat informasi bahwa harga beras sekualitas di pasar lokal sekitar Rp 4.500 – Rp 4.700 per kg. Bila dipakai harga pasar Rp 4.500 per kg, maka, sekarang ini, untuk setiap kg beras raskin memberikan subsidi sebesar Rp 3.500 per kg. Padahal, menurut pihak Divre Propinsi Jawa Barat, sewaktu pemerintah menetapkan harga tebus raskin Rp 1.000 per kg pada tahun 1998 harga pasar beras sekualitas raskin hanya sekitar Rp 2.500 per kg. Artinya, kalau pada awalnya subsidi raskin hanya Rp 1 500 per kg, maka sekarang ini telah meningkat tajam menjadi Rp 3.500 per kg.

Bila kuota normatif raskin dipertahankan tetap seperti pada awalnya sebesar 20 kg per RTM per bulan, sebagaimana diinginkan oleh masyarakat di daerah penelitian, maka beban subsidi raskin akan membesar secara dramatik, yaitu dari Rp 30.000 menjadi Rp 105.000 per RTM per bulan. Artinya, bila kuota dan harga normatif dipertahankan seperti pada masa awal program Raskin, maka total subsidi raskin yang harus ditanggung oleh pemerintah secara nasional akan meningkat secara tajam, sementara kemampuan keuangan negara semakin terbatas akibat krisis ekonomi yang berlarut-larut satu dekade terakhir ini.

Sesungguhnya, meskipun pada tahun 2007 ini, kuota normatif raskin per RTM per bulan telah menjadi hanya 10 kg per RTM per bulan atau 50 persen dari kuota normatif awal (20 kg per RTM per bulan), nilai nominal subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada setiap RTM penerima raskin tidaklah menurun, melainkan meningkat.

Kalau dulu sewaktu subsidi per kg raskin hanya Rp 1.500 total subsidi per bulan yang diterima setiap RTM hanya Rp 30.000 per bulan (nilai nominal subsidi = 20 kg x Rp 1.500), maka dengan kuota normatif 10 kg per RTM per bulan sekarang ini setiap RTM menerima total subsidi raskin senilai Rp 35.000 per bulan (nilai nominal subsidi = 10 kg x Rp 3.500). Secara kasar, dapat dikatakan bahwa nilai nominal subsidi yang diterima setiap RTM meningkat Rp 5.000 per bulan.

Bagi masyarakat RTM yang relevan bukanlah nilai nominal subsidi, melainkan kuantitas kuota raskinnya. Masalahnya bagi para RTM pemenuhan kebutuhan pangan adalah perjuangan yang paling mendasar. Pada hakekatnya, maksud pemberian raskin kepada para RTM oleh pemerintah adalah untuk membantu mereka dalam mengatasi masalah mendasar ini. Dengan bertitik tolak pada pandangan ini, maka mestinya kuota normatif raskin bagi setiap RTM tidak menurun. Oleh karena itu, tantangannya adalah bagaimana membawa kembali kuota raskin ke level 20 kg per RTM per bulan.

Masalah Kesadaran Masyarakat Mengenai Hak Atas Raskin

Subsidi yang melekat pada raskin merupakan pemikat bagi siapa saja untuk mendapatkannya. Namun, suatu hal yang harus disadari oleh masyarakat bahwa subsidi yang melekat pada raskin ini bukanlah hak semua warga negara Indonesia. Hanya masyarakat miskin yang berhak atas subsidi yang melekat pada raskin.

Kesadaran atas hak raskin seperti ini tidak dimiliki oleh banyak anggota masyarakat di daerah penelitian. Masalah kesadaran masyarakat ini semakin serius, karena perilaku aparat desa/kelurahan yang kurang bertanggungjawab dalam pelaksanaan program Raskin. Aparat desa/kelurahan yang merupakan kunci dalam penegakan aturan-aturan mengenai siapa yang berhak mendapat raskin telah gagal dalam melaksanakan perannya yang strategis tersebut. Alih-alih menegakkan aturan, malahan ada kesan kuat bahwa mereka justru membuat raskin seolah-olah seperti 'barang tidak bertuan'. Siapa saja dapat mengambilnya untuk dirinya, asal mendapat restu dari aparat desa/kelurahan.

Mengubah hak pemilikan raskin dari eksklusif bagi para RTM menjadi hak semua warga desa/kelurahan oleh aparat desa, kelihatannya, bukanlah tanpa maksud tertentu. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, secara sepihak aparat desa/kelurahan menetapkan harga tebusan raskin jauh di atas Rp 1.000 per kg. Meskipun, aparat desa menyebutkan berbagai alasan mengapa harganya di lapangan jauh di atas harga normatif ini, mereka tidak

pernah mau menunjukkan perhitungan yang digunakan untuk menurunkan harga yang ditetapkannya tersebut. Hal ini menimbulkan dugaan bahwa aparat desa mendapat 'bagian' dari penetapan harga yang mahal tersebut.

Tentu, 'bagian' yang mereka peroleh dari harga mahal tersebut dapat mereka nikmati hanya bila semua jatah raskin dapat terjual. Karena daya belinya yang sangat lemah, maka kemungkinan sulit bagi para RTM yang berhak atas raskin membeli semua raskin yang menjadi haknya. Untuk mencegah terjadinya hal seperti ini, maka penjualan raskin harus dibuat terbuka bagi semua warga desa. Namun, hal ini bukanlah satu-satunya alasan bagi aparat desa untuk tidak menegakkan hak eksklusif para RTM atas raskin. Kalau seandainya RTM mampu dan mau membeli semua raskin yang menjadi haknya meskipun harganya jauh di atas Rp 1.000 per kg, maka para non-RTM akan tergiur untuk mengkritik harga tebus raskin yang jauh di atas normatifnya tersebut.

Salah satu cara yang efektif untuk meredam kemungkinan terjadinya kritik seperti itu dari para warga yang bukan RTM adalah memberikan kesempatan kepada mereka ini membeli raskin dengan harga yang mahal tersebut. Soalnya, meskipun harganya sudah mahal, raskin masih mengandung subsidi. Artinya, dengan diberi kesempatan ikut membeli raskin dengan harga yang sama dengan para RTM, maka warga yang bukan RTM ikut menikmati subsidi yang masih melekat dalam raskin tersebut. Dengan adanya keuntungan seperti itu bagi warga non-RTM, maka mereka ini tidak akan mengkritisi harga tebus raskin yang jauh di atas harga normatifnya. Singkatnya, membiarkan semua warga dapat membeli raskin meskipun menyalahi aturan pemerintah adalah bagian integral dari strategi untuk mendapatkan keuntungan dari pelaksanaan program Raskin secara illegal.

Strategi Perbaikan Pelaksanaan Program Raskin

Secara garis besar ada dua *grand strategy* yang perlu dilakukan dalam mengefektifkan pelaksanaan program Raskin mencapai tujuannya, yaitu (a) strategi pertama menyangkut hal pengembangan sistem pengendalian pelaksanaan program raskin pada level desa, dan (b) strategi kedua menyangkut peningkatan kuota raskin sehingga setiap RTM dapat kembali memperoleh 20 kg per bulan dengan harga yang terjangkau para RTM.

Membangun Sistem Pengendalian Pelaksanaan Program Raskin pada Level Desa

Pengelolaan program Raskin akan efektif mencapai tujuannya hanya apabila didukung oleh suatu sistem pengendalian yang solid pada semua level, baik pada tataran 'atas desa' maupun pada tataran desa. Pada hakekatnya, sistem pengendalian mencakup seluruh aspek pelaksanaan program Raskin

yang meliputi aspek perencanaan, pendistribusian, monitoring, pelaporan, dan pengawasan.

Berbeda halnya dengan pengendalian pada level 'atas desa', ternyata pengendalian pelaksanaan program raskin pada level desa sangat lemah. Sejauh ini sistem pengendalian program raskin yang utuh pada level desa belum ada. Hal ini terjadi, karena perhatian pemerintah pusat hanya fokus pada upaya membuat sistem pemerintahan desa sebagai instrumen untuk membantu Bulog sebagai rekanan pemerintah dalam menyalurkan raskin kepada para RTM yang tersebar di dalam wilayah desa, serta membantu pemerintah melakukan penjaringan para RTM dari populasi penduduk desa. Sehingga, hingga saat ini belum ada mekanisme pertanggungjawaban publik yang utuh (solid) dalam pelaksanaan program raskin pada tingkat desa. Padahal, keberhasilan program raskin dalam mencapai tujuannya sangat ditentukan oleh kualitas pelaksanaannya pada level desa.

Titik sentral dalam sistem pengendalian pelaksanaan program raskin pada level desa adalah musyawarah desa (MUDES). Sejak awal, pemerintah telah melembagakan MUDES sebagai instrumen dalam pelaksanaan program Raskin pada level desa. Namun, kelembagaan MUDES ini tidak bekerja dengan baik. Bahkan, beberapa tahun terakhir ini secara praktis tidak operasional lagi. Pemerintah perlu merevitalisasi kelembagaan MUDES agar dapat memainkan peran sentralnya dalam pengendalian pelaksanaan program Raskin pada level desa.

MUDES harus diposisikan sebagai lembaga tertinggi dalam pengelolaan raskin di level desa. MUDES tidak cukup hanya berfungsi sebagai sarana penting dalam pengambilan keputusan untuk menetapkan siapa saja yang akan menjadi penerima manfaat (PM) raskin. Tetapi, MUDES juga harus berfungsi sebagai sarana sosial untuk membuat kesepakatan-kesepakatan bersama di antara para pemangku kepentingan mengenai perencanaan, mekanisme pelaporan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan program Raskin pada level desa. Juga, kelembagaan MUDES harus dibangun menjadi sarana yang efektif untuk pelaksanaan program raskin yang demokratis, adil, dan bertanggung-jawab pada level desa. Sehingga, dengan MUDES, program raskin berjalan lancar di tingkat desa sesuai dengan kaidah-kaidah yang telah ditetapkan oleh pemerintah

MUDES dipimpin oleh kepala desa, dengan dibantu oleh dua orang sekretaris yang dipilih dari masyarakat desa dalam suatu MUDES. Jabatan sekretaris maksimum dua tahun dan setelah itu harus dilakukan pemilihan sekretaris baru.

Pelaksanaan MUDES merupakan tanggung jawab kepala desa. MUDES dilaksanakan secara reguler. Peserta MUDES adalah seluruh anggota masyarakat desa, termasuk tokoh-tokoh masyarakat. MUDES merupakan lembaga pengambilan keputusan tertinggi dalam pelaksanaan tertinggi di desa.

Keputusan-keputusan MUDES harus menjadi acuan tunggal dalam pelaksanaan raskin di desa. Namun, keputusan MUDES tidak boleh bertentangan dengan aturan-aturan pemerintah mengenai pelaksanaan program Raskin. Sebab, pelaksanaan program Raskin di desa adalah merupakan keputusan pemerintah pusat, bukan keputusan Pemerintah Desa. Untuk itu, keputusan-keputusan MUDES harus dilaporkan ke Camat untuk mendapat persetujuan.

Di bawah MUDES dibentuk dua lembaga, yaitu (a) tim Raskin Desa, (b) tim Pengawas Raskin Desa. Keanggotaan masing-masing lembaga di bawah MUDES ini dipilih dan diberhentikan oleh MUDES. Keanggotaan berlaku hanya dua tahun. Setelah itu, harus dilakukan pemilihan melalui MUDES. Masing-masing tim ini bertanggungjawab kepada MUDES mengenai pelaksanaan tugasnya.

Tugas pokok dari tim Raskin Desa adalah membuat perencanaan semua kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan distribusi raskin di desa, serta mengimplementasikan rencana tersebut. Rencana harus disusun sejalan dengan semua keputusan pemerintah mengenai program raskin pada tahun yang sedang berjalan. Juga, rencana harus dipaparkan pada MUDES Perencanaan untuk dikritisi oleh forum. Rencana harus mendapat persetujuan dari MUDES sebelum diimplementasikan. Tim Raskin Desa harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya pada MUDES.

Tim Pengawas Raskin adalah merupakan alat dari MUDES untuk melakukan pengawasan harian atas pelaksanaan tugas tim Raskin Desa dari hari ke hari. Sehingga, tugas pokok dari lembaga ini adalah memonitor dan mensupervisi pelaksanaan tugas tim Raskin Desa dari waktu ke waktu. Acuan dari tim dalam melaksanakan tugasnya adalah rencana kerja yang dibuat oleh tim Raskin Desa yang telah disetujui MUDES. Bila tim Pengawas Raskin menemukan penyimpangan dalam pelaksanaan raskin, maka tim dapat melakukan teguran langsung kepada tim Raskin Desa. Bila tim Raskin Desa ternyata tidak melakukan koreksi setelah teguran disampaikan, maka tim Pengawas Raskin Desa dapat meminta dilakukan MUDES, khusus untuk membahas masalah tersebut. Bila masalahnya tidak dapat diatasi dalam MUDES ini, maka kepala desa harus meneruskan masalah tersebut ke lembaga 'atas desa' yang bertanggungjawab menangani pengaduan masyarakat sehubungan dengan raskin.

Tim Pengawas Raskin Desa harus menampung dan menindaklanjuti setiap aduan dari masyarakat soal raskin. Selanjutnya, tim Pengawas Raskin harus melaporkan pelaksanaan tugasnya pada MUDES.

Pelaporan dan dokumentasinya merupakan faktor yang krusial dalam pengendalian pelaksanaan program Raskin di desa. Oleh karena itu, masing-masing lembaga yang terlibat langsung dalam pengelolaan program Raskin di desa harus membuat laporan tertulis mengenai kegiatannya. Sebagaimana

dijelaskan di atas, tim Raskin Desa dan tim Pengawas Raskin Desa harus melaporkan kegiatannya kepada MUDES. Laporan harus dibuat tertulis, dan ditembuskan ke Camat setempat. Sementara itu, pelaksanaan MUDES dan keputusan-keputusannya harus dicatat dalam bentuk laporan MUDES. Laporan MUDES harus disampaikan ke Camat. Semua laporan pelaksanaan raskin di desa harus diarsip oleh pihak desa.

Meningkatkan Kuota Raskin Bagi Setiap RTM dengan Harga Tebusan yang Lebih Wajar

Idealnya, paling sedikit setiap RTM dapat menerima raskin sebesar kuota normatif yang ditetapkan pemerintah pada tahap awal pelaksanaan program Raskin, yaitu 20 kg per RTM per bulan. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan secara simultan agar pemerintah dapat merealisasikan harapan ini. Pertama, populasi penerima raskin harus dikontrol secara ketat. Penerima raskin haruslah mereka yang benar-benar masyarakat miskin yang membutuhkan bantuan beras murah, sesuai dengan kriteria RTM yang telah ditetapkan oleh pemerintah (kriteria BPS).

Untuk mencegah terjadinya pembengkakan populasi calon penerima raskin di masa depan, maka pemerintah harus mendukung pelaksanaan sistem pengendalian pelaksanaan program Raskin pada level desa sebagaimana telah dibahas di atas. Bila berhasil dilaksanakan secara efektif, maka populasi masyarakat miskin yang harus dilayani oleh pemerintah melalui program Raskin akan semakin menurun sejalan perbaikan kondisi perekonomian nasional, bukan semakin bertambah seperti yang terjadi sekarang ini. Dengan demikian, maka besar kuota raskin yang harus disediakan oleh pemerintah akan semakin menurun. Hal ini akan membuat pemerintah menjadi lebih mampu memperbesar kuota normatif bagi setiap RTM per bulan.

Agar mampu meningkatkan kuota normatif raskin per RTM per bulan dapat ditingkatkan kembali ke level awal, pemerintah juga perlu mensiasati pembengkakan beban subsidi yang akhir-akhir ini terjadi akibat kenaikan harga beras. Salah cara untuk mensiasati permasalahan beban subsidi yang semakin membengkak ini adalah dengan melibatkan pemerintah kabupaten/kota (pemkab/pemkot) dalam pembiayaan pelaksanaan program Raskin. Pemberantasan kemiskinan bukanlah hanya tanggungjawab pemerintah pusat. Dalam era otonomi daerah sekarang ini, pemkab/pemkot telah diberi wewenang mengelola perekonomian dan pembangunan wilayah untuk kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu, wajar bila pemkab/pemkot juga ikut berbagi tanggungjawab dalam pelaksanaan program Raskin. Untuk pemerintah dan DPR perlu membuat peraturan perundangan untuk mengatur pembagian tanggungjawab antara pemerintah pusat dan pemkab/pemkot dalam pelaksanaan program Raskin.

Dengan menjadikannya sebagai pihak yang ikut menanggung pembiayaan pelaksanaan program raskin, maka pemkab/pemkot menjadi salah satu pihak yang mempunyai kepentingan langsung akan keberhasilan pelaksanaan program Raskin. Untuk melindungi kepentingannya dalam pelaksanaan program ini, pemkab/pemkot dapat menggunakan jalur birokrasinya yang secara struktural terkait dengan birokrasi pemerintahan desa untuk mendisiplinkan para pelaksana program Raskin di desa dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini akan semakin membatasi peluang aparat desa menyelewengkan pelaksanaan raskin demi kepentingannya dengan merugikan pihak RTM sebagai pihak yang berhak mendapatkan raskin, serta pemerintah pusat dan pemkab/pemkot yang merupakan penyandang dana penyelenggaraan program Raskin.

Cara lainnya yang perlu dipertimbangkan dalam mensiasati pembengkakan beban subsidi raskin yang terjadi dua tahun terakhir ini adalah menaikkan harga tebusan raskin yang selama hampir satu dekade ini dibekukan pada level Rp 1.000 per kg. Peluang untuk melakukan hal ini cukup baik. Soalnya, selama ini, para penerima raskin sudah menebus raskin dengan harga yang jauh di atas harga tebus normatif tersebut. Sehingga, pada hakekatnya, tidak ada masalah bila harga tebus normatif raskin dinaikkan asal raskin tersebut diterima oleh para RTM di rumahnya. Artinya, biaya-biaya yang timbul dalam proses pengangkutannya dari titik distribusi ke rumah RTM ditanggung oleh pihak lain, bukan ditanggung oleh para RTM sendiri sebagaimana terjadi selama ini.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari pembahasan terdahulu dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan berikut. Pelaksanaan program Raskin di daerah penelitian pada tahun 2007 telah memberikan bantuan raskin yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat miskin yang menjadi kelompok targetnya (kelompok RTM). Namun, program Raskin belum begitu efektif dalam pelaksanaannya. Sebab, faktanya besarnya jatah yang diterima oleh rumah tangga miskin (RTM) yang menjadi kelompok target dalam program raskin jauh dari jatah normatif yang ditetapkan oleh pemerintah (yaitu 10 kg per RTM per bulan), harga tebusan raskin yang dibayarkan oleh mereka juga jauh di atas harga tebusan raskin yang secara normatif ditetapkan oleh pemerintah (yaitu Rp 1.000 per kg).

Pada umumnya, para RTM tidak keberatan bila pemerintah menaikkan harga tebusan raskin. Tetapi ada dua syarat yang mereka ajukan untuk itu, yaitu (a) harga tebus baru tersebut adalah harga *franco* di rumah mereka dan (b) kuota yang mereka terima kembali 20 kg per RTM per bulan.

Saran

Pelaksanaan program Raskin pada level desa harus ditegakkan menurut aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah agar dapat mencapai tujuannya secara efektif, yaitu mengurangi beban ekonomi para rumah tangga miskin. Untuk itu saran-saran berikut kiranya dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Pertama, peningkatan jumlah raskin yang diterima RTM dan harga tebusnya. Salah satu tindakan strategis yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah dengan menetapkan aturan yang tegas berkaitan dengan *sharing* pendanaan dengan Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota. *Sharing* pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah layak untuk dilakukan. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa pengentasan kemiskinan merupakan tanggung jawab pemerintah secara keseluruhan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. *Sharing* pendanaan pun mempunyai implikasi strategis yaitu menjadikan program Raskin tidak dipandang hanya sebagai program Pusat, seperti yang terjadi selama ini, tetapi juga menjadi program Pemerintah Daerah. Dengan memposisikan program Raskin sebagai bagian integral dari program Daerah maka seharusnya Pemda mulai dari level Provinsi, Kabupaten/Kota sampai kepada level desa/kelurahan akan lebih bertanggung jawab terhadap pengendalian pelaksanaan program Raskin.

Peningkatan kesadaran masyarakat yang tidak termasuk RTM untuk tidak ikut menikmati raskin agar jatah raskin yang ada benar-benar hanya dinikmati oleh RTM yang berhak. Tindakan penyadaran ini sangat penting untuk terus diupayakan. Hal ini didasarkan pada temuan di lapangan bahwa terdapat sejumlah pihak yang ikut menikmati raskin meskipun tidak termasuk dalam kelompok sasaran Program Raskin.

Kedua, merevitalisasi kelembagaan MUDES. Pemerintah perlu merevitalisasi kelembagaan MUDES dan menempatkannya sebagai instrumen utama dalam pengendalian pelaksanaan program raskin di desa. MUDES harus menjadi forum bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program raskin di level desa. MUDES merupakan forum untuk mengambil keputusan mengenai pelaksanaan program raskin. Namun, keputusan-keputusan MUDES tidak boleh bertentangan dengan ketetapan pemerintah mengenai program raskin, sebab program Raskin adalah program Pemerintah Pusat, bukan program Pemerintah Desa.

Pelaksanaan MUDES dipimpin oleh kepala desa dengan dibantu dua orang sekretaris yang dipilih oleh peserta MUDES untuk masa tugas dua tahun kerja, dan MUDES sebaiknya dilaksanakan tiga kali, yaitu sebelum proram di mulai, pada pertengahan pelaksanaan, dan setelah pelaksanaan selesai untuk tahun yang berjalan. MUDES pertama untuk mempersiapkan pelaksanaan, MUDES kedua untuk evaluasi hasil monitoring, dan MUDES ketiga evaluasi menyeluruh dan mempersiapkan pelaksanaan tahun berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (BPS). 2004. Statistik Indonesia Tahun 2003. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2005. Statistik Indonesia Tahun 2004. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2004. Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2002: Buku II Kabupaten. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2005. Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003: Buku II Kabupaten. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2006. Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004: Buku II Kabupaten. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Barat. 2003. Jawa Barat Dalam Angka Tahun 2003. Bandung.
- Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog. 2005. Pedoman Umum Program Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Tahun 2005. Jakarta.
- Departement Dalam Negeri RI dan Perum Bulog. 2006. Program Raskin 2006: Raskin, Hak Rumah Tangga Miskin Menuju Sejahtera, Jakarta
- Gruber, Jonathan. 2005. Public Finance and Public Policy. Worth Publisher. New York.
- Hilman Arye L. 2003. Public Finance and Public Policy: Responsibility and Limitations of Government. Cambridge University Press. New York.
- Neimer, L. David and Vining., R. Aidan. 1992. Policy Analysis: Concepts and Practice. Prentice Hall. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Sawit, H. 2002. RASKIN: Sebuah Program Perlindungan Sosial, Majalah Pangan, No. 38/XI/Jan/2002.
- Stiglitz, J.E. 2000. Economics of the Public Sector. W.W. Northon and Company. New York.
- Tabor, S.R. dan M. H. Sawit. 2001. Social protection via Rice: the OPK Program. The Developing Economies, Vol. XXXIX, No. 3: 267-94.
- Tabor, S.R. dan M. H. Sawit. 2005. RASKIN: A Macro-program Assessment, BULOG, Jakarta.
- Tim Raskin Provinsi Jawa Barat. 2005. Program Raskin Tahun 2005 Provinsi Jawa Barat, Bandung.
- Todaro, M., 2000. Economic Development, 7th edition, Pearson Education Limited.