

## **Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin di Kota Bandar Lampung**

Zulfa Emalia<sup>\*)</sup>

*Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Lampung*

### **ABSTRAK**

Beras bersubsidi yang disalurkan bagi masyarakat miskin memiliki tujuan untuk mengurangi pengeluaran RTM yang merupakan wujud nyata komitmen Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin, sekaligus mengurangi beban Pengeluaran Rumah Tangga Miskin. Penelitian ini dilakukan di Kota Bandar Lampung, diambil 3 sampel kecamatan yaitu Kecamatan Kedaton, Sukarame, dan Rajabasa menggunakan data sekunder. Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis efektivitas program raskin yang sesuai ketetapan pemerintah yaitu tepat : sasaran, jumlah, harga, kualitas, administrasi, dan waktu. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan program raskin di 3 kecamatan di Kota Bandar Lampung tepat pada seluruh aspek penilaian, kecuali pada ketepatan jumlah, dikarenakan adanya pemberian penambahan raskin yakni mulanya sebesar 13Kg/RTM menjadi 15Kg/RTM.

*Kata kunci : program raskin, rumah tangga miskin, efektivitas, RTM, RPJM*

### **The Analysis of Raskin Programme Affectivity in Bandar Lampung City**

#### **ABSTRACT**

Subsidized rice which was distributed for the poor has a main purpose to reduced the RTM, it was an action of the Government toward food fulfillment of the poor people, and also decreased the expenditure of RTM. The data used in this research was secondary data, and located at Bandar Lampung in 3 samples sub-district: Kedaton, Sukarame, and Rajabasa. The method which used to analyze was based on the government rules, which content the affectivity on target, on numbers, on price, on quality, on administration, and on time. The result showed the all content were succeed to achieve except on the numbers, this condition was caused by the addition of the "raskin" volume from 13 Kg/RTM to 15 Kg/RTM.

*Key words: raskin program, poor people, affectivity, RTM, RPJM*

#### **PENDAHULUAN**

Penduduk miskin di Indonesia Tahun 2009 masih cukup besar yaitu mencapai 14,1 persen dari jumlah penduduk. Upaya penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas ke 4 (empat) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014. Program beras bersubsidi untuk Rumah Tangga Miskin (RTM) merupakan program penanggulangan kemiskinan termasuk dalam kluster I tentang bantuan dan perlindungan sosial. Program penanggulangan kemiskinan terdiri dari 3 (tiga) kluster, yaitu: Kluster I, Bantuan dan Perlindungan Sosial Program Raskin, Jamkesmas, Beasiswa siswa miskin. Kluster II, Pemberdayaan Masyarakat Program PNPM Mandiri. Kluster III, Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) Program Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Jumlah RTM masih cukup banyak, sehingga masih menjadi prioritas I dalam Rencana Kerja Pemerintah 2010 (Perpres no 21 Tahun 2009). Program Raskin merupakan wujud nyata komitmen Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat miskin yang sekaligus untuk mengurangi beban pengeluaran RTM, meningkatkan akses masyarakat miskin untuk pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasar masyarakat (Pedoman Umum Raskin 2010). Kemiskinan merupakan kondisi absolut atau relatif yang menyebabkan seseorang atau kelompok masyarakat dalam suatu wilayah tidak mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan dasarnya sesuai dengan tata nilai atau norma tertentu yang berlaku di dalam masyarakat karena sebab-sebab natural atau alami, kultural, atau struktural.

Program penanggulangan kemiskinan secara

<sup>\*)</sup>. Email: zulfa\_swampati@yahoo.com

Nasional dikoordinasikan oleh Menko Kesra dalam Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) tingkat pusat. Provinsi dikoordinasikan oleh gubernur sedangkan Kabupaten/kota dikoordinasikan oleh bupati/walikota masing-masing. Pelaksanaan Raskin yang telah mencapai lebih dari satu dekade ini, memiliki hambatan dan tantangan, disebabkan oleh keberagaman kondisi geografis dan budaya masyarakat. Saat ini dukungan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan raskin masih bervariasi, diantaranya terdapat Pemerintah Daerah yang telah melakukan Program Raskin Daerah dengan dana APBD sebagai komplemen Raskin Nasional. Banyak juga Pemerintah Daerah yang belum mengalokasikan dana pendamping dan dana talangan Perogram Raskin dalam APBD (Pedoman Umum Raskin 2010). Penghargaan yang tinggi diberikan kepada Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah berhasil melaksanakan Program Raskin sesuai dengan indikator tepat: sasaran, jumlah, harga, waktu, administrasi dan kualitas (6T).

Pemerintah Indonesia sejak Tahun 1998 telah mengimplementasikan suatu kebijakan yang memihak kaum miskin (*pro-poor policy*) yang kemudian dikenal secara luas sebagai program Raskin (Tabor and Sawit, 2001: 98). 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 RTS-PM secara berkala (bulanan) agar mereka dapat mempertahankan tingkat konsumsi energi (Sawit, 2002: 88; Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2006).

Program Raskin mendistribusikan sejumlah subsidi ekonomi dari pemerintah kepada para Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM), fakta menyatakan bahwa program ini menjadi rentan terhadap masalah manipulasi. Keberadaan subsidi ekonomi tersebut menjadi godaan bagi seseorang anggota masyarakat untuk mengajukan diri sebagai RTS-PM, meskipun sesungguhnya mereka ini tidaklah termasuk RTS-PM. Peluang terjadinya manipulasi seperti ini terbuka lebar, karena kriteria-kriteria yang digunakan untuk menetapkan apakah seseorang RTS-PM sangat beragam cakupannya serta pengukurannya bersifat sangat relatif. Pertanyaan yang relevan adalah bagaimana efektivitas dari pelaksanaan program raskin, dan kebijakan-kebijakan apa saja yang perlu diimplementasikan oleh pemerintah untuk memuat program ini dapat bekerja lebih efektif mencapai tujuannya.

Pagu beras miskin (raskin) untuk Propinsi Lampung

pada tahun 2010 sebesar 115.439, 064 ton dengan jumlah RTS-PM 739.994 KK (kepala keluarga). Jumlah ini turun 2,3 persen bila dibandingkan tahun 2009 sebesar 136.393, 380 ton dengan jumlah RTS-PM 757.741 KK. Jika melihat perbandingan itu, terjadi penurunan baik jumlah beras maupun RTS-PM dimana untuk jumlah beras turun 20 persen atau sekitar 20.954.316 kg dan untuk jumlah RTS-PM turun 17.747 KK.

Pagu Alokasi Raskin Tahun 2010 Kota Bandar Lampung berjumlah 51.578 RTS dengan pagu raskin 8.046,16 ton. Tim Program Raskin Kota Bandar Lampung hanya melaksanakan distribusi raskin sampai di kantor kelurahan sedangkan distribusi raskin sampai ke tangan RTM sebagai penerima raskin secara perorangan maupun kelompok dilaksanakan oleh Petugas Penyalur Raskin Tingkat Kelurahan dan kecamatan. Data RTS-PM untuk masing-masing kelurahan sesuai dengan pagu yang telah ditetapkan dan di sampaikan kepada lurah se Kota Bandar Lampung beserta Kartu Raskin dan apabila ada perubahan nama dan alamat RTS-PM dari data BPS tersebut karena tidak sesuai dengan kondisi riil di kelurahan maka pihak kelurahan untuk segera menyampaikan hasil verifikasi tersebut ke Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran RTM. Disamping itu, program ini merupakan wujud nyata komitmen Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin yang sekaligus untuk mengurangi beban Pengeluaran RTM. Penelitian ini akan dilakukan di Kota Bandar Lampung, dimana terdapat 98 titik distribusi di seluruh kelurahan yang meliputi 13 kecamatan yaitu Kecamatan Telukbetung Barat, Telukbetung Selatan, Panjang, Tanjungkarang Timur, Telukbetung Utara, Tanjungkarang Pusat, Tanjungkarang Barat, Kemiling, Tanjung Seneng, Kedaton, Rajabasa, Sukabumi dan Sukarame. Sedangkan untuk penelitian ini hanya akan diambil 3 sampel kecamatan yaitu Kecamatan Kedaton, Sukarame, dan Rajabasa, karena pengamatan bahwa kecamatan-kecamatan tersebut saat ini berkembang pesat walaupun terletak tidak dekat dengan pusat ibukota.

Program Raskin merupakan wujud nyata komitmen Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin yang sekaligus mengurangi pengeluaran RTM, meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok. Sasaran Program Raskin tahun 2010 adalah rumah tangga sasaran (RTS) menurut BPS tahun 2008 terdiri dari rumah tangga sangat miskin, rumah tangga

miskin, rumah tangga hampir miskin. Berdasarkan UU No.47 tahun 2009 tentang APBN merupakan salah satu bentuk dari kebijakan tipe kedua (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2006).

### **Kebijakan Program Raskin**

Program Raskin telah mengalami beberapa kali penyesuaian, namun efektifitasnya masih diperdebatkan. Oleh karena itu, Bappenas meminta Lembaga Penelitian SMERU untuk menjadi efektifitas Program Raskin dan memperoleh pelajaran dalam rangka perbaikan program. Kajian ini menggunakan pendekatan tinjauan dokumen dan analisis data sekunder atau (meta-evaluasi) yang didukung dengan wawancara informan kunci di tingkat pusat dan studi lapangan. Berikut ini adalah temuan utama hasil kajian.

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 15 kg/KK/bulan. Beras diberikan tidak dengan cuma-cuma. Penerima bantuan Raskin harus membayar dengan harga Rp. 1.600 per kg netto di titik Distribusi. Sehingga selisih antara harga pasar yang seharusnya dibayar dengan harga yang sesungguhnya dibayar (Rp. 1.600,-/kg) oleh keluarga miskin menjadi besaran subsidi yang ditanggung oleh pemerintah per kilogramnya (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2006).

### **Indikator Program Raskin**

Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6 (enam) T yaitu tepat: sasaran, jumlah, harga, waktu, kualitas, dan administrasi. Bila kita anggap beras raskin ini sama kualitasnya dengan beras yang paling murah dijual di pasar, dan harganya di pasar local adalah Rp. 5.060,-/kg, maka untuk setiap kg, penerima raskin mendapat subsidi per kg sebesar Rp. 3.460,-. Bila mengacu pada jumlah normatif yang disalurkan per KK per bulan tersebut diatas, maka setiap bulan satu keluarga miskin akan mendapat subsidi pangan sebesar Rp. 51.900,-. Hal ini dapat dipandang sebagai pendapatan suplementer bagi keluarga miskin.

Efektivitas distribusi Raskin ditinjau dari beberapa indikator yaitu ketepatan sasaran bagi rumah tangga yang benar-benar miskin, ketepatan jumlah beras yang diterima rumah tangga miskin yaitu sebanyak 15 kg/KK, ketepatan harga yaitu Rp 1.600/kg di titik distribusi, ketepatan waktu pendistribusian serta terpenuhinya persyaratan administrasi dengan benar. Pendistribusian Raskin akan efektif jika

kelima indikator tersebut terpenuhi dan mekanisme pendistribusian berjalan dengan lancar. Distribusi Raskin dianggap efisien jika mampu menyampaikan beras untuk keluarga miskin ke penerima manfaat dengan biaya distribusi yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang sesingkatnya.

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.

Penelitian mengenai dampak program pemerintah mengenai efektivitas pelaksanaan program raskin memiliki hasil yang beragam. Hutagaol & Asmara (2007) dalam studinya mengenai analisis efektivitas kebijakan publik yang memihak masyarakat miskin: studi kasus pelaksanaan program raskin di Provinsi Jawa Barat menunjukkan bahwa program raskin belum begitu efektif dalam pelaksanaannya. Sementara itu, Hastuti dkk (2007) dalam studinya mengenai efektivitas pelaksanaan raskin menunjukkan bahwa Pelaksanaan Raskin belum dapat mencapai tujuannya. Hal ini terutama karena adanya ketidaktepatan sasaran. Raskin dibagikan kepada jumlah rumah tangga yang lebih besar dari pada ketentuan, mencakup rumah tangga yang tidak miskin juga sehingga menyebabkan rumah tangga miskin menerima beras jauh di bawah ketentuan. Sementara itu, Suroso (2009) dalam studinya mengenai penanggulangan kemiskinan melalui program raskin di Kabupaten Pati menunjukkan bahwa hasil angket tentang keefektifan pelaksanaan program raskin di Kabupaten Pati dari 7 (tujuh) butir pernyataan dalam angket oleh jawaban 186 responden skor tertinggi 35 dan terendah 7 diperoleh jawaban rata-rata 27 skor. Berdasarkan ini, maka dapat dinyatakan pelaksanaan program raskin di Kabupaten Pati sudah efektif karena skor rata-rata lebih dekat pada skor maksimal. Sementara itu, Mariyam Musawa (2009) dalam studinya mengenai implementasi program beras miskin (raskin) di wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Raskin terkesan "dipaksakan". Dalam penargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*). Sementara itu penelitian yang

dilakukan oleh Yunita Sari (2010) mengenai analisis efektivitas dan efisiensi distribusi raskin (studi kasus : Desa Securai Utara, Kecamatan Balaban, Kabupaten Langkat) menunjukkan bahwa harga raskin yang diterima oleh rumah tangga miskin berbeda dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Program pendistribusian raskin memberikan surplus kepada penerima manfaat beras miskin. Tingkat keefektifan program pendistribusian raskin yaitu sebesar 33,4% menyatakan distribusi raskin tepat sasaran, jumlah, harga, waktu dan administrasi dan 51,2% menyatakan distribusi raskin tidak tepat sasaran, jumlah, harga, waktu dan administrasi. Tingkat efisiensi pendistribusian beras raskin di Desa Securai Utara sudah efisien karena saluran pendistribusian yang pendek yaitu langsung dari produsen ke konsumen sehingga biaya yang ditimbulkan cukup rendah.

Berdasarkan permasalahan mengenai tingkat efektivitas pelaksanaan program raskin di Kota Bandar Lampung dan studi empiris yang telah dilakukan sebelumnya maka tulisan ini ditujukan untuk menganalisis pelaksanaan program raskin tepat : sasaran, jumlah, harga, kualitas, administrasi, dan waktu.

## DATA DAN METODOLOGI

Lokasi penelitian analisis efektivitas pelaksanaan beras bersubsidi untuk rumah tangga miskin ini dilakukan di Kota Bandar Lampung, di tiga Kecamatan, yaitu : 1) Kecamatan Kedaton; 2) Kecamatan Rajabasa; dan 3) Kecamatan Sukaram. Jumlah kelurahan yang terdapat di semua kecamatan terdiri dari 17 (tujuh belas) kelurahan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dihimpun dari berbagai instansi terkait seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Tenaga Kerja dan Sosial, Bagian Perekonomian dan Sosial, Kecamatan dan kelurahan yang terdiri dari 17 kelurahan. Data sekunder yang diperlukan antara lain : data Pagu Alokasi Raskin Kota Bandar Lampung Tahun 2008-2010, data Rekapitulasi Hasil Pemantauan Realisasi Program Raskin Tahun 2008-2010, dan Kota Bandar Lampung Dalam Angka 2010.

### Metode Analisis Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin

Pemerintah telah menetapkan efektivitas pelaksanaan raskin dengan ketetapan 6 (enam) indikator kinerja pelaksanaan program Raskin, Pedoman Umum Raskin 2010 (Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog, 2010). Analisis data dilakukan secara deskriptif, baik deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Deskriptif tersebut tersebut digunakan untuk mendeskripsikan

data terkini dalam pelaksanaan program Raskin di Kota Bandar Lampung, seperti dijabarkan berikut ini.

1) Tepat Sasaran. Pelaksanaan dikatakan tepat sasaran apabila raskin hanya diberikan pada keluarga miskin, yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-I)

$$S = \frac{S_a}{S_s} \times 100\% \quad (1)$$

Dimana :

S : Indek kinerja ketepatan sasaran (%).  
 $S_a$  : Jumlah rumah tangga yang aktual menerima.  
 $S_s$  : Jumlah rumah tangga yang seharusnya menerima (terdaftar dalam DPM-I).

2) Tepat Jumlah. Pelaksanaan dikatakan tepat jumlah bila jumlah Raskin yang dibeli oleh RTS-PM sama dengan jumlah yang ditetapkan oleh hasil musyawarah tim Program Raskin Daerah Kota Bandar Lampung.

$$J = \frac{J_a}{J_s} \times 100\% \quad (2)$$

J : Indek kinerja ketepatan sasaran (%).  
 $J_s$  : Jumlah beras yang seharusnya diterima Rumah Tangga Sasaran (15 kg/RTS-PM/bulan)  
 $J_a$  : Jumlah beras yang aktual diterima Rumah Tangga Sasaran (kg/RTS-PM/bulan)

3) Tepat Harga. Harga beras yang dibayarkan oleh Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) sebesar netto Rp. 1.600,- per kg di titik distribusi sama dengan yang telah ditetapkan Pemerintah.

$$H = \frac{H_a}{H_s} \times 100\% \quad (3)$$

H : Indek kinerja ketepatan harga (%).  
 $H_s$  : Jumlah beras yang seharusnya dibayar Rumah Tangga Sasaran (Rp. 1.600/kg)  
 $H_a$  : Jumlah beras yang aktual dibayar Rumah Tangga Sasaran (Rp/Kg)

4) Tepat Waktu. Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM Raskin sesuai dengan rencana distribusi.

$$W = \frac{W_a}{W_s} \times 100\% \quad (4)$$

W : Indek kinerja ketepatan waktu (%).  
 $W_s$  : Jumlah waktu pemberian beras yang seharusnya diterima Rumah Tangga Sasaran (12 kali dalam setahun)  
 $W_a$  : Jumlah waktu yang aktual diterima Rumah Tangga Sasaran (12 kali dalam setahun)

- 5) Tepat administrasi. Terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.
- 6) Tepat Kualitas. Terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan standar kualitas beras Bulog

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Penduduk Miskin dan Penentuan Syarat Penerima Raskin

Pada Pedum Raskin 2001–2010 dinyatakan bahwa penentuan rumah tangga sasaran melalui mudes dilakukan dengan mengacu pada data keluarga sasaran, yakni KPS (Keluarga Pra-Sejahtera) dan KS-1 (Keluarga Sejahtera – 1) hasil pendataan BKKBN. Namun, pada Pedum Raskin 2006–2007, tidak ada ketentuan bahwa musyawarah desa (mudes) harus mengacu pada data RTM BPS. Bahkan, pada bagian “Penetapan Penerima Manfaat” tidak disebutkan bahwa penerima manfaat harus rumah tangga miskin. Tidak adanya ketentuan tersebut dapat dijadikan dasar pembenaran petugas pelaksana untuk membagikan Raskin tidak hanya kepada RTM atau bahkan dibagi rata, asal keputusannya diambil melalui mudes. Pada bagian pendahuluan pedum disebutkan bahwa sasaran Raskin adalah RTM, namun sangat mungkin pelaksana program menggunakan pedum secara parsial, tidak menyeluruh. Apalagi seperti disebutkan di atas, penyebaran Pedum Raskin masih sangat terbatas dan tidak sampai pada pelaksana di tingkat masyarakat.

Mudes belum dilaksanakan di seluruh wilayah dan pelaksanaannya kurang optimal, akibatnya cara penetapan sasaran penerima manfaat bervariasi antar wilayah. Ada yang menetapkan sasaran melalui mudes, ada yang menggunakan data acuan nasional sebagai dasar (data BKKBN atau data RTM BPS), dan ada yang ditentukan ketua RT/RW atau oleh kepala desa/kelurahan. Pada banyak kasus, berbagai cara penetapan tersebut pada akhirnya menghasilkan keputusan Raskin dibagi rata kepada jumlah rumah tangga yang lebih banyak atau kepada seluruh rumah tangga (Hastuti & Maxwell, 2003). Berbagai alasan yang melatarbelakangi keputusan tersebut antara lain untuk menghindari konflik, kurangnya pagu dibanding RTM, menghindari kecemburuan sosial, adanya tuntutan dari mereka yang tidak berhak, dan untuk mencapai target waktu penjualan beras serta pembayarannya (Perdana & Maxwell, 2004).

### Mekanisme Pelaksanaan Program Raskin di Kota Bandar Lampung

Pelaksanaan program raskin di Bandar Lampung mengikuti mekanisme seperti dijabarkan berikut ini.

- 1). Penyediaan Beras. Dalam pelaksanaan Program Raskin Perum BULOG berkewajiban menyediakan beras dengan jumlah dan waktu yang tepat serta kualitas sesuai dengan beras BULOG.
- 2). Rencana Distribusi. Tim Koordinasi Kota menyusun rencana Distribusi yang meliputi waktu, jumlah dan jadwal pendistribusian untuk mengatasi kendala geografis, infrastruktur, dan sarana transportasi, perkembangan harga serta kebutuhan beras RTS-PM. Penyediaan beras di gudang Perum BULOG disesuaikan dengan rencana distribusi Raskin di Kota Bandar Lampung, sehingga kelancaran proses distribusi terjamin.
- 3). Pendistribusian
  - (1) Walikota menerbitkan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada Kadivreg Perum BULOG berdasarkan pagu Raskin dan Rincian di masing-masing kecamatan dan kelurahan.;
  - (2) Berdasarkan SPA, Kadivreg Perum BULOG menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing kecamatan atau kelurahan kepada Satker Raskin;
  - (3) Berdasarkan SPPB/DO, Satker Raskin mengambil beras di gudang Perum BULOG dan menyerahkannya kepada pelaksana distribusi Raskin di titik distribusi (TD);
  - (4) Tim Koordinasi Raskin Kecamatan atau Pelaksana Distribusi Raskin melakukan pemeriksaan kualitas dan kuantitas Raskin yang diserahkan oleh Satker di titik distribusi;
  - (5) Apabila terdapat Raskin yang tidak sesuai dengan kualitas beras BULOG, maka Tim Koordinasi Raskin Kecamatan atau Pelaksana Distribusi harus menolak dan mengembalikan kepada Satker Raskin untuk diganti dengan kualitas yang sesuai;
  - (6) Pelaksana Distribusi Raskin menyerahkan Raskin kepada RTS-PM sebanyak 15 kg/RTS/bulan;
  - (7) Apabila di Titik Bagi (TB) jumlah RTS melebihi data RTS-PM hasil PPLS-08 BPS, maka Pokja Raskin tidak diperkenankan untuk membagi Raskin kepada Rumah Tangga Miskin yang terdaftar dalam DPM-1;
  - (8) Apabila distribusi Raskin kepada RTS-PM tidak dapat dilaksanakan di Titik Distribusi (TD), maka Pemerintah Kota Bandar Lampung harus mendistribusikan Raskin dari Titik Distribusi ke Titik Bagi (TB) sampai ke RTS-PM;
  - (9) Apabila terdapat alokasi Raskin yang tidak terdistribusikan kepada RTS-PM, maka harus dikembalikan ke Perum BULOG untuk dikoreksi administrasi penyalurannya.
- 4). Pembayaran Harga Penjualan Beras (PHPB)
  - (1) Pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada pelaksana distribusi Raskin dilakukan

secara tunai yaitu Rp 1.600,00/kg netto di titik distribusi. Apabila pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada pelaksana distribusi raskin di luar HPB yang ditentukan tersebut, harus terlebih dahulu dimusyawarahkan di tingkat Kelurahan dengan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kesepakatan; (2) Uang HPB Raskin yang diterima Pelaksana Distribusi Raskin dari RTS-PM harus langsung diserahkan kepada Satker Raskin atau disetor langsung ke rekening HPB BULOG melalui bank setempat oleh pelaksana distribusi Raskin; (3) Atas pembayaran HPB Raskin tersebut, dibuatkan Tanda Terima Hasil Penjualan Beras (TT-HP Raskin) rangkap 3 (tiga) oleh Satker Raskin. HPB Raskin yang disetor ke bank oleh pelaksana distribusi pelaksana Raskin harus disertai bukti setor asli. TT-HP Raskin diberikan kepada Pelaksana Distribusi Raskin setelah dilakukan konfirmasi ke Bank yang bersangkutan; (4) Pelaksana Distribusi raskin tidak dibenarkan menunda penyerahan HPB kepada satker Raskin atau rekening HPB BULOG di bank; (5) Apabila Pelaksana Distribusi Raskin melakukan perbuatan melawan hukum, maka Tim Koordinasi Raskin Kota Bandar Lampung akan mencabut penunjukan sebagai Pelaksana Distribusi Raskin selanjutnya, maka lurah menunjuk pengganti Pelaksana Distribusi Raskin; (6) Pemerintah Kota, Kecamatan, dan Kelurahan harus membantu kelancaran pembayaran HPB Raskin, atau dapat memberika dana talangan bagi RTS-PM yang tidak mampu membayar tunai.

### Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin

#### 1) Tepat Sasaran

Jumlah RTM yang seharusnya menerima ada di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Kedaton, Kecamatan Rajabasa, dan Kecamatan Sukarame yang tesebar di seluruh Kelurahan di Kota Bandar Lampung dari tahun 2008 sampai tahun 2010 sesuai dengan jumlah RTM aktual. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan raskin di Kota Bandar Lampung adalah tepat sasaran.

$$S = \frac{S_a}{636} \times 100\%$$

Tabel 1. Tabel Indeks Tepat Sasaran

Kecamatan/ Kelurahan	2008			2009			2010		
	Jumlah RTM	Jumlah aktual	In-deks (%)	Jumlah RTM	Jumlah aktual	In-deks (%)	Jumlah RTM	Jumlah aktual	In-deks (%)
Kecamatan Kedaton									
Kel. Sukamenanti	636	636	1	604	604	1	570	570	1
Kel. Sidodadi	637	637	1	416	416	1	339	339	1
Kel. Perum Way Halim	538	538	1	475	475	1	423	423	1
Kel. Kedaton	284	284	1	238	238	1	192	192	1
Kel. Labuhan Ratu	711	711	1	647	647	1	572	572	1
Kel. Kampung Baru	1017	1017	1	756	756	1	695	695	1
Kel. Kampung Baru	371	371	1	371	371	1	357	357	1
Kel. Sepang Jaya	739	739	1	731	731	1	715	715	1
Jumlah	4933	4933	1	4238	4238	1	3863	3863	1
Kecamatan Rajabasa									
Kel. Gedong Meneng	314	314	1	233	233	1	228	228	1
Kel. Rajabasa	1107	1107	1	1139	1139	1	1104	1104	1
Kel. Rajabasa Raya	272	272	1	242	242	1	237	237	1
Kel. Rajabasa Jaya	593	593	1	624	624	1	621	621	1
Jumlah	2286	2286	1	2238	2238	1	2190	2190	1
Jumlah	4933	4933	1	4238	4238	1	3863	3863	1
Kecamatan Sukarame									
Kel. Gunung Sulah	817	817	1	778	778	1	757	757	1
Kel. Way Halim Permai	414	414	1	591	591	1	533	533	1
Kel. Sukarame	814	814	1	629	629	1	590	590	1
Kel. Way Dadi	841	841	1	736	736	1	675	675	1
Kel. Harapan Jaya	657	657	1	554	554	1	533	533	1
Jumlah	3543	3543	1	3288	3288	1	3088	3088	1
Jumlah (I + II + III)	10762	10762	1	9764	9764	1	9141	9141	1

Sumber: Data diolah, 2011.

$$S_s = \frac{636}{636} \times 100\%$$

$$S = 100\%$$

$$S = 1$$

Hasil analisis tersebut dari Kelurahan Sukamenanti Kecamatan Kedaton sedangkan untuk kelurahan yang lain hasilnya dapat dilihat dalam tabel. Tabel 1 menyatakan bahwa di Kota Bandar Lampung tidak mengalami penggelembungan populasi keluarga penerima raskin, sehingga dapat dikatakan jumlah Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTM-PM) hasil pendataan BPS sama dengan sasaran yang seharusnya menerima. Hasil analisis sesuai dengan data RTM-PM yang dialokasikan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Hastuti dan Maxwell (2003: 47) menunjukkan bahwa ketepatan sasaran dipengaruhi oleh adanya ketegasan dan keseriusan kepala desa dalam membagikan Raskin hanya kepada RTM. Kebijakan tersebut bisa diterima masyarakat Kota Bandar Lampung karena adanya upaya sosialisasi dari kepala desa bahwa Raskin hanya untuk RTM, dan adanya transparansi rumah tangga penerima.

#### 2) Tepat Jumlah

Pedoman Umum Raskin Tahun 2010 menyatakan bahwa kuota normatif bagi setiap RTM adalah 13

kg/KK/bulan. Hasil analisis menunjukkan kenyataan jumlah aktual raskin yang diterima para keluarga penerima raskin sama besar dengan jumlah raskin yang seharusnya diterima. Pemerintah Kota Bandar Lampung menyediakan 15kg/KK/bulan. Namun distribusi yang tepat Jumlah itu hanya terjadi di 11 bulan saja di tahun 2008 dan 12 bulan di tahun 2009 dan 2010. Sedangkan pada bulan Januari di tahun 2008, RTS-PM hanya menerima 10Kg. Pelaksanaan Program Raskin Tahun 2008 bahwa Kota Bandar Lampung mendapat alokasi raskin sejumlah 6.318 RTM dan masing-masing akan menerima beras sebanyak 10Kg selama 10 bulan dengan harga tebus sebesar Rp.1600,00/Kg.

Alokasi Pagu Raskin yang dipergunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan pendistribusian raskin oleh Tim Program Raskin di Kota Bandar Lampung pada tahun 2008 ini ada tiga kali penetapan. Untuk Alokasi Pagu Raskin yang telah dijelaskan sebelumnya adalah Pagu Raskin yang pertama. Yang kedua berdasarkan Surat Gubernur Lampung Nomor 518/2586/021/2008 tanggal 11 Februari 2008 perihal Tambahan Pagu Program Raskin Tahun 2008 untuk Kabupaten/Kota se Lampung. Menindaklanjuti surat tersebut maka Walikota Bandar Lampung dengan surat nomor 518/502/401.015/2008 tanggal 13 february 2008 menetapkan dengan memberi tambahan pagu raskin yang semula setiap RTM mendapat 10 Kg selama 10 bulan maka sejak bulan Februari 2008 setiap RTM mendapat tambahan 5Kg sampai dengan bulan Oktober 2008.

Alokasi Pagu Raskin yang ketiga keluar dengan surat Gubernur Lampung nomor 518/16241/021/2008 tanggal 25 Agustus 2008 perihal Program Raskin tahun 2009 dan Tambahan Pagu Raskin tahun 2008 bahwa alokasi program Raskin untuk tahun 2008 yang semula akan dilaksanakan selama 10 bulan (Januari s/d Oktober 2008) ditambah 2 bulan sehingga pelaksanaan Program Raskin tahun 2008 genap menjadi 12 bulan yang berakhir pada bulan Desember 2008.

Program Raskin dalam pelaksanaannya di Kota Bandar Lampung pada tahun 2008 dilaksanakan selama 12 bulan, namun untuk bulan Januari mendapatkan raskin sebanyak 10KG/KK/bulan. Hal ini tidak sesuai dengan indikator Tepat Jumlah, karena menurut Pedoman Umum Raskin tahun 2008, masing-masing RTS-PM mendapatkan raskin sebanyak 13Kg/bulan. Sedangkan untuk bulan Februari sampai Desember mendapatkan raskin sebanyak 15KG/KK/bulan, hal ini juga tidak sesuai dengan indikator Tepat Jumlah yaitu sebanyak 13Kg/KK/bulan. Pemerintah Kota Bandar Lampung

memberikan beras kepada sasaran melebihi ketentuan Pedoman Umum Raskin Pusat dengan alasan surat Gubernur nomor : 518/1624/021/2008 tanggal 25 Agustus 2008 perihal Program Raskin 2009 dan Tambahan Pagu Raskin Tahun 2008. Dimana Bagi Kabupaten/Kota yang belum mengalokasikan dana APBD untuk mendukung Program Raskin, diminta agar menganggarkan APBD II untuk mendukung program raskin dalam kepeduliaanya membantu masyarakat miskin.

### 3) Tepat Harga

Dengan menggunakan rumus dapat dianalisa :

$$H = \frac{H_a}{H_s} \times 100\%$$

$$H = \frac{1.600}{1.600} \times 100\%$$

$$H = 100\%$$

$$H = 1$$

Dalam Pedoman Umum Raskin 2010 harga beras normatif sebesar Rp.1.600 sedangkan penerima manfaat juga membayar Rp. 1.600. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Raskin di Kota Bandar Lampung tepat harga. Hasil analisis dapat dilihat pada lampiran.

Tabel 2. Indeks Tepat Harga

Kecamatan/ Kelurahan	2008-2010		Indeks (%)
	Jumlah beras yang seharusnya di bayar (Rp. 1.600,00)	Jumlah aktual yang dibayar	
Kec. Kedaton			
Kel. Sukamenanti	1600	1600	1
Kel. Sidodadi	1600	1600	1
Kel. Perum Way Halim	1600	1600	1
Kel. Kedaton	1600	1600	1
Kel. Labuhan Ratu	1600	1600	1
Kel. Kampung Baru	1600	1600	1
Kel. Kampung Baru	1600	1600	1
Kel. Sepang Jaya	1600	1600	1
Kecamatan Rajabasa			
Kel. Gedong Meneng	1600	1600	1
Kel. Rajabasa	1600	1600	1
Kel. Rajabasa Raya			
Kel. Rajabasa Jaya	1600	1600	1
Kecamatan Sukarame			
Kel. Gunung Sulah	1600	1600	1
Kel. Way Halim Permai	1600	1600	1
Kel. Sukarame	1600	1600	1
Kel. Way Dadi	1600	1600	1
Kel. Harapan Jaya	1600	1600	1

Sumber: Data diolah, 2011.

### 4) Tepat Waktu

Dalam kriteria waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM Raskin adalah sesuai dengan rencana distribusi raskin. Yaitu menerima raskin sebanyak 12 kali dalam setahun. Namun waktu dan tatacara

pendistribusian disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan kelurahan setempat, misalnya seperti masa panen dan paceklik, situasi geografis, faktor hambatan dan kesulitan pelaksanaan program di lapangan dan sebagainya. Namun pelaksanaan tetap dilakukan sebulan sekali dalam setahun. Pada Tahun 2008 – 2010 pelaksanaan Program Raskin di Kota Bandar Lampung berdasarkan hasil analisa berarti tepat waktu dalam menyampaikan Raskin sampai ke Rumah Tangga Penerima Manfaat (RTS-PM).

Tabel 3. Indeks Tepat Waktu

Kecamatan/ Kelurahan	2008-2010		Indeks (%)
	Jumlah Waktu Pemberian Beras	Jumlah Waktu Actual	
Kec. Kedaton			
Kel. Sukamenanti	12	12	1
Kel. Sidodadi	12	12	1
Kel. Perum Way Halim	12	12	1
Kel. Kedaton	12	12	1
Kel. Labuhan Ratu	12	12	1
Kel. Kampung Baru	12	12	1
Kel. Kampung Baru	12	12	1
Kel. Sepang Jaya	12	12	1
Kecamatan Rajabasa			
Kel. Gedong Meneng	12	12	1
Kel. Rajabasa	12	12	1
Kel. Rajabasa Raya	12	12	1
Kel. Rajabasa Jaya	12	12	1
Kecamatan Sukarame			
Kel. Gunung Sulah	12	12	1
Kel. Way Halim Permai	12	12	1
Kel. Sukarame	12	12	1
Kel. Way Dadi	12	12	1

Sumber: Data diolah, 2011.

Dengan rumus dapat dianalisa:

$$W = \frac{W_a}{W_s} \times 100\%$$

$$W = \frac{12}{12} \times 100\%$$

$$W = 100\%$$

$$W = 1$$

#### 5) Tepat Kualitas

Kualitas beras Raskin berdasarkan pedum adalah beras berkualitas medium kondisi baik dan tidak berhama, sesuai dengan standar kualitas pembelian pemerintah yang diatur dalam perundang-undangan (Pedoman Raskin, 2010). Kualitas beras Raskin yang diperoleh bervariasi, sebagian besar cukup baik, namun terkadang buruk. Lembaga Demografi FEUI (2003) menyatakan bahwa kualitas beras yang kurang baik hanya terdapat pada beberapa karung. Masalah kualitas beras Raskin selalu mendapat kritikan pada tahap awal program OPK, pada tahun-

tahun berikutnya menunjukkan kecenderungan yang membaik. Hasil studi Hastuti dan Maxwell (2003) menyatakan bahwa kualitas beras Raskin di wilayah sampel masih dalam standar yang bisa diterima. Sedangkan hasil analisis menunjukkan hal yang berbeda. Data menunjukkan bahwa beras Raskin yang diperoleh adalah beras berkualitas medium kondisi baik dan tidak berhama. Sesuai dengan Pedum 2010. Artinya pelaksanaan program raskin di Kota Bandar Lampung adalah tepat kualitas.

#### 6) Tepat Administrasi

Rumah tangga penerima secara keseluruhan membayar beras raskin secara tunai (*cash and carry*). Artinya pelaksanaan program raskin di Kota Bandar Lampung adalah tepat administrasi. Lembaga Demografi FEUI (2003) menyatakan bahwa jika RTM tidak bisa menebus beras maka jatahnya akan ditawarkan kepada rumah tangga lain yang belum tentu miskin. Uang yang terkumpul dari penerima manfaat akan diserahkan oleh petugas pembagi kepada pelaksana di titik distribusi. Selanjutnya, pelaksana di titik distribusi akan menyetorkannya ke subdivre Bulog, secara langsung atau melalui transfer bank. Biasanya, pelaksana di titik distribusi diberi kelonggaran dalam menyetorkan uang sampai dua minggu sejak beras diterima di titik distribusi. Kelancaran pembayaran dari pelaksana di titik distribusi tersebut menentukan kelancaran penyaluran beras berikutnya. Sebelum dana disetorkan, Bulog tidak akan menyalurkan beras kepada titik distribusi bersangkutan.

### SIMPULAN

Pelaksanaan program Raskin di daerah penelitian pada tahun 2008-2010 telah memberikan bantuan raskin yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat miskin yang menjadi kelompok targetnya (kelompok RTM). Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaannya telah memenuhi kriteria berdasarkan Pedoman Umum raskin, yaitu: pelaksanaannya sesuai Pedoman Umum Raskin adalah tepat sasaran, tepat harga, tepat kualitas, tepat administrasi dan tepat waktu, sedangkan tepat jumlah, pelaksanaannya tidak sesuai Pedoman Umum Raskin. Adanya penambahan raskin yang diberikan. Dari pedum sebesar 13Kg/RTM menjadi 15Kg/RTM.

### SARAN

- 1) Bagi pemerintah daerah Kota Bandar Lampung karena telah berhasil melaksanakan Program

Raskin dengan baik, maka perlu di pertahankan, agar pelaksanaan untuk tahun berikutnya menjadi lebih baik dan ketepatan sasaran. Pemda melakukan verifikasi untuk menjamin ketepatan target penerima, dengan mengacu pada data RTM BPS atau data lain yang menjadi acuan penetapan target di tingkat nasional.

- 2) Sistem penghargaan dan hukuman perlu diperkenalkan dan diberlakukan untuk menunjang pelaksanaan program sesuai dengan ketentuan. Penghargaan diberikan kepada wilayah atau pelaksana program yang berhasil melaksanakan program sesuai aturan dengan mengacu pada indikator tertentu.
- 3) Bagi RTM sangat miskin, pemberian raskin diharapkan diberikan secara gratis, agar tujuan program raskin untuk menanggulangi kemiskinan terutama pada golongan ini dapat terpenuhi.

### REFERENSI

- Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog. 2005. *Pedoman Umum Program Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Tahun 2005*. Jakarta, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.
- Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog. 2009. *Laporan pelaksanaan program raskin 2009*. Jakarta, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.
- Hastuti, dan Maxwell. 2003. *Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif? Bukti-bukti dari Bengkulu dan Karawang*. Jakarta, *SMERU Research Institute*.
- Hastuti, Mawardi. S, Sulaksono. B, Akhmadi, Devina. S, Artha. R. P, Dewi. R. 2007. *Efektifitas Pelaksanaan Raskin Di Indonesia*. Jakarta, *Lembaga penelitian Smeru*.
- Hutagol, M. Parulian, dan Allan, Asmara. 2007. *Analisis Efektifitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin Di Propinsi Jawa Barat*. *Working Paper*. Bogor, IPB.
- Lembaga Demografi FEUI. 2003. *Evaluasi Program Raskin Tahun 2003*. Jakarta, Lembaga Demografi FEUI.
- Musawa, Mariyam. 2009. *Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang*. Tesis. UNDIP, Semarang (Tidak Dipublikasikan).
- Nainggolan, K. 2005. *Peningkatan Ketahanan Pangan Masyarakat Dalam Rangka Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan*, *Majalah Pangan*. Edisi No.45/XIV/ Juli/2005. Jakarta, Bumi Aksara.
- Sari, Yunita. 2010. *Analisis Efektivitas Dan Efisiensi Distribusi Raskin (Studi Kasus : Desa Securai Utara, Kecamatan Balaban, Kabupaten Langkat*. Skripsi. Medan, USU.
- Sawit, H. 2002. *RASKIN: Sebuah Program Perlindungan Sosial*, *Majalah Pangan*, No. 38/XI/Jan/2002.
- SMERU. 1998. *Hasil Pengamatan Lapangan Kilat Terhadap Pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (OPK) di Lima Wilayah*. Jakarta, *SMERU Research Institute*.
- Tim Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Propinsi Jawa Barat. 2005. *Persepsi Penerima Manfaat Program Raskin di Tingkat Petani dan Nelayan Pantura Jawa Barat: Kabupaten Indramayu & Kabupaten Cirebon*. Bandung, Tim Monev Jawa Barat.
- Undang-undang No.47 tahun 2009 tentang APBN. Jakarta.