

# MENDORONG PROGRAM KEMISKINAN DAN RASKIN BERBASIS LOKAL

*Pande Made Kutanegara<sup>1</sup>, Endang Ediaستی Mustar<sup>2</sup>,  
dan Sri Purwatiningsih<sup>3</sup>*

## Abstract

*In order to recover from the economy crisis, the government has launched a program namely raskin (beras miskin/rice for poor). This program was addressed to only poor people with criteria set by BPS. Since this program has caused public jealousy, the criteria for the recipients of raskin then has changed so the term bagita/bagi rata/equally shared came up. All people, whether they were poor or not, then entitled to raskin in various amount every month. This paper will describe in detail the share of raskin and the changing in the criteria based on the research in Kulon Progo Regency and Cilacap Regency.*

*Keywords: rice for poor, mechanism, effectiveness*

## Latar Belakang

Di Indonesia, program pemberian subsidi bahan pangan oleh negara kepada rakyatnya secara lebih terstruktur dan berkelanjutan mulai dilaksanakan sejak 1998 sehubungan dengan krisis ekonomi di Indonesia. Program raskin yang semula merupakan program darurat dan sesaat untuk mengatasi kesulitan pangan telah berubah menjadi program permanen yang dilaksanakan secara terus-menerus. Bila semula target program adalah kelompok-kelompok masyarakat yang dipandang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan akibat krisis berubah menjadi rumah tangga miskin. Program pemberian subsidi pangan telah menjadi salah satu ikon perwujudan negara kesejahteraan. Dalam pelaksanaan program yang bersifat longitudinal ternyata berbagai

persoalan muncul, baik yang bersifat teoretis, terutama dalam tataran praktis.

Untuk melaksanakan program subsidi beras miskin tersebut, telah dikembangkan kerja sama antara Perum Bulog sebagai penyedia beras dengan Departemen Dalam Negeri. Kerja sama tersebut terwujud dalam semua level, mulai di tingkat pusat hingga pada tingkat kabupaten/kota. Hanya dalam implementasinya masih dirasakan berbagai kelemahan. Analisis yang dilaksanakan Kutanegara (2007) menunjukkan salah satu kelemahan kerja sama antara berbagai instansi dalam program raskin justru terjadi di tingkat birokrasi pemerintah kabupaten/kota dan jajaran di bawahnya. Aparat pemda di sebagian wilayah tampak kurang serius melaksanakan program raskin. Kekurangseriusan terhadap program telah mengakibatkan berbagai

---

<sup>1</sup> Staf pengajar Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada dan staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

<sup>2</sup> Staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

<sup>3</sup> Staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

kelemahan program, seperti tidak tepat sasaran, tidak tepat jumlah, dan tidak tepat harga yang harus dibayar penduduk miskin. Sedangkan kelemahan yang masih dirasakan pada sisi Perum Bulog adalah kurang tepat waktu, kurang tepat ukuran, dan tidak tepat kualitas.

Dalam upaya meningkatkan efektifitas program raskin, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM bekerja sama dengan Perum Bulog pada 2006 telah melakukan pendampingan terhadap program Raskin di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kegiatan yang dilakukan adalah pengembangan indikator dan parameter kemiskinan tingkat lokal, pembuatan peringkat penduduk miskin, serta kesepakatan tentang mekanisme dan sistem pembagian raskin di tingkat kelurahan ke bawah. Selama proses pendampingan telah terjadi perubahan kriteria penerima raskin dan mekanisme penerimaan raskin sehingga raskin menjadi lebih tepat sasaran, tepat jumlah, dan tepat waktu. Guna mendukung ketepatan program, masyarakat secara mandiri mengembangkan kriteria kemiskinan yang sesuai dengan konteks lokal. Dengan cara itu, penerima raskin memang benar-benar yang termiskin dan miskin dalam satu wilayah.

Setelah lebih dari satu tahun program pendampingan, tampaknya telah terjadi berbagai perubahan dalam masyarakat yang juga akan berpengaruh terhadap program raskin. Perubahan tersebut berkaitan dengan peningkatan harga beras yang sangat tinggi pada tahun-tahun belakangan ini dan diduga mengubah persepsi masyarakat terhadap program raskin. Guna mengetahui dinamika program raskin selama setahun belakangan ini,

dilakukan penelitian intensif terbatas pada tahun 2007 dengan tujuannya sebagai berikut.

1. mengetahui keberlanjutan pendampingan perguruan tinggi terhadap program raskin tahun 2006
2. mengetahui persepsi masyarakat miskin terhadap program raskin dan kemungkinan perubahan-perubahan pelaksanaan program.

Penelitian ini dilaksanakan selama dua bulan di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I. Yogyakarta). Desa Penggalang, Kecamatan Adipala, Kabupaten Cilacap merupakan daerah penelitian di Provinsi Jawa Tengah, sedangkan Desa Sukoreno, Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo mewakili daerah perdesaan dan Kelurahan Cokrodingratan, Kecamatan Jetis, Kota Yogyakarta, sebagai wakil daerah perkotaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Desa Penggalang dan Sukoreno merupakan wilayah yang telah didampingi pada tahun sebelumnya. Sedangkan Kelurahan Cokrodingratan merupakan wilayah penelitian yang baru dimasukkan tahun 2007 untuk mengetahui program raskin di daerah perkotaan. Oleh karena itu, analisis program pendampingan hanya bisa dilakukan di kedua desa pertama, sedangkan hasil penelitian di Kelurahan Cokrodingratan hanya dapat menyokong data tahun terakhir.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dengan dua metode pokok, yakni kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif dikumpulkan dengan melakukan survei pada keluarga miskin di wilayah penelitian untuk memperoleh gambaran dan pemahaman umum tentang

kondisi demografis, sosial-ekonomi, dan persepsi serta pengetahuan tentang program raskin. Data kualitatif dikumpulkan dengan tiga teknik. *Pertama*, melakukan observasi yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi dan gambaran kondisi sosial-ekonomi serta keterlibatan gakin dalam program dan berbagai aktivitas kemasyarakatan. *Kedua*, wawancara pada keluarga miskin dan *stakeholders* lainnya. Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara terhadap semua sumber informasi. *Ketiga*, *Focus Group Discussion* (FGD). Selain rumah tangga miskin, para pengelola program di tingkat RT/RW dan kelurahan juga menjadi pemberi informasi tentang pelaksanaan program. Selain itu, informasi pelaksanaan program raskin juga diperoleh dari Perum Bulog pada tingkat subdivre dan gudang.

### **Kemiskinan: Perbedaan Cara Pandang**

Kemiskinan menjadi persoalan utama yang harus diselesaikan berbagai negara di dunia. Seiring dengan ratifikasi terhadap program MDGs oleh negara-negara berkembang di seluruh dunia, penghapusan kemiskinan dan kelaparan menjadi prioritas utama yang harus dicapai tahun 2015. Oleh karena itu, semua negara berkembang yang selama ini menjadi tempat berkembangbiaknya kemiskinan melakukan berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Kajian teoretis dan praktis telah dilakukan untuk memperjelas dan menjembatani kemiskinan pada tingkat makro dan mikro. Namun, ternyata kemiskinan laksana hutan belantara yang tampak indah, hijau, dan mudah dimasuki bila dilihat dari jauh, tetapi akan sangat berbeda pada tingkat praktik. Pada tataran praktis, kemiskinan

sangat dipengaruhi oleh konteks tempat fenomena itu terjadi. Oleh karena itu, pada tataran teoretis, dikenal konsep kemiskinan absolut dan relatif. Kemiskinan absolut didasarkan pada ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Konsep ini dikembangkan di Indonesia dan dinyatakan sebagai *inability of the individual to meet basic needs* (Tjondronegoro, Soejono dan Harjono, 1993). Konsep tersebut sejalan dengan Sen (Meier, 1989 dalam BPS; 2004) yang menyatakan kemiskinan adalah *the failure to have certain minimum capabilities*. Definisi tersebut mengacu pada standar kemampuan minimum tertentu, yang berarti penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum tersebut dikategorikan sebagai miskin. Sedangkan kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang harus disesuaikan dengan konteks sosial budaya dan ekonomi masyarakat setempat. Karena disesuaikan dengan konteks, ukuran kemiskinan juga sangat ditentukan oleh faktor-faktor lokal. Ini berarti tingkat dan kondisi kemiskinan menjadi sangat relatif sehingga tidak bisa dibandingkan antara daerah satu dengan daerah lainnya. Kategori miskin pada suatu daerah belum tentu sama dengan miskin di daerah lainnya.

Pengukuran kemiskinan secara ekonomi biasanya dilakukan dengan menghitung proporsi pendapatan dan/atau pengeluaran rumah tangga. Kondisi ekonomi akan memengaruhi kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, seperti kebutuhan sandang, pangan, papan, kebutuhan kesehatan, dan pendidikan (Mubyarto, 1997). Kemampuan ekonomi akan memengaruhi tingkat aset rumah tangga. Persoalannya adalah tidak semua rumah

tangga mampu memperoleh aset yang dibutuhkan. Ketimpangan struktur sosial ekonomi dan keterbatasan akses telah menjadikan sebagian rumah tangga gagal memiliki aset yang dibutuhkan.

Pengukuran kemiskinan absolut dilakukan dengan cara menetapkan nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan maupun nonmakanan, yang harus dipenuhi seseorang untuk hidup secara layak. Nilai standar kebutuhan minimum tersebut digunakan sebagai garis pembatas antara penduduk miskin dan tidak miskin. Uppal (1985) menyebut garis pembatas tersebut sebagai garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan sesungguhnya merupakan sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makan setara dengan 2.100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan nonmakanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya. Biaya untuk membayar 2.100 kilo kalori per hari disebut

sebagai Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan biaya untuk membayar kebutuhan minimum nonmakanan disebut sebagai Garis Kemiskinan Nonmakanan (GKNM). Individu dengan pengeluaran lebih rendah daripada garis kemiskinan disebut sebagai penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan atau penduduk miskin.

Beberapa indikator yang berpengaruh terhadap kemiskinan adalah tingkat pendidikan atau sumber daya manusia, mobilitas warga yang masih rendah, sikap masyarakat terhadap perubahan, dan beberapa faktor lainnya. Kondisi daerah perdesaan yang berpegunungan dan sarana transportasi yang buruk juga akan menyebabkan orang pasrah atau menerima apa adanya pemberian Tuhan Yang Maha Esa. Mental pasrah *nrimo* terhadap keadaan sering dijumpai pada masyarakat Jawa, tidak terkecuali masyarakat D.I. Yogyakarta dan Jateng. Hal ini akan sulit memompa semangat mereka beranjak dari kemiskinan menuju kemakmuran atau paling tidak hidup layak secara ekonomis.

Tabel 1  
Kemiskinan menurut Masyarakat Miskin di Cilacap

Aspek	Persepsi
Pangan	Makan hanya 2 kali sehari atau bahkan kurang dari dua kali
Pakaian	Pakaian bisa beli dalam satu tahun hanya satu kali
Rumah	Rumah tidak menjadi patokan yang penting ekonomi dalam rumah tangga itu Warga yang <i>mondhok</i> (membangun rumah di atas tanah milik orang lain)
Kesehatan	Kesehatan hanya bisa membeli obat warung atau yang mendapatkan askeskin
Pendidikan	Pendidikan tidak lebih dari SD
Pekerjaan	Buruh dan tukang becak
Penghasilan	Penghasilan hanya Rp5.000,00 sampai Rp7.000,00 per hari Tidak mempunyai penghasilan tetap

Sumber: PSKK-UGM, 2006.

**Tabel 2**  
**Kemiskinan menurut Masyarakat Miskin Kulon Progo**

Aspek	Persepsi
Pangan	Tidak makan secara rutin dan kurang dari 2 kali sehari
Pakaian	Tidak mampu membeli pakaian baru bagi anaknya dalam setahun.
Rumah	Rumah tidak bisa dijadikan ukuran karena banyak yang rumahnya gedhek, namun memiliki sawah yang luas dan ternak yang banyak. Rumah ditempati lebih dari satu keluarga/ padat
Kesehatan	Tidak mempunyai akses kesehatan, tidak mampu mengobati anaknya ke rumah sakit.
Pendidikan	Tidak mempunyai akses untuk pendidikan sampai SLTP
Pekerjaan	Tidak mempunyai pekerjaan tetap, serabutan, buruh tani, glidig
Penghasilan	Tidak tetap dan jumlahnya kurang dari Rp450.000,00/ bulan
Anggota Keluarga	Lebih dari empat jiwa dalam satu keluarga
Kepemilikan	Tidak memiliki lahan atau hanya menyewa lahan kurang dari 2.000 meter persegi. Tidak memiliki hewan ternak besar lebih dari 2 ekor (sapi, babi, kambing) Penggaduh ternak

Sumber: PSKK-UGM, 2006.

Pengukuran kemiskinan secara relatif memang masih perlu dikembangkan. Pengukuran ini akan memungkinkan adanya solusi pengentasan kemiskinan yang lebih kontekstual sesuai dengan kondisi dan situasi daerah masing-masing. Penelitian dan pendampingan yang dilakukan selama dua bulan di lokasi berbeda sebenarnya mencoba menemukan dan merumuskan kemiskinan secara bersama-sama dengan penduduk miskin dan masyarakat setempat. Kemiskinan relatif yang dirumuskan dengan cara *bottom up* tersebut dapat digunakan untuk lebih mengembangkan program raskin yang tepat sasaran. Hasil pendampingan yang dilakukan di dua lokasi, yakni Desa Penggalang, Kabupaten Cilacap dan Desa Sukoreno, Kabupaten Kulon Progo, menemukan hal berikut. Dari sisi masyarakat miskin, kemiskinan merupakan wujud keterbatasan

fasilitas fisik dan keterbatasan kepemilikan ekonomi yang pada gilirannya akan mengganggu kemampuan mereka untuk mengakses berbagai pelayanan sosial, seperti kesehatan dan pendidikan. Mereka berpandangan kemiskinan yang mereka derita lebih sebagai akibat keterbatasan akses yang mereka hadapi selama ini. Itu berarti persoalan struktur sosial dan kemiskinan struktural masih menjadi kondisi yang mengakibatkan mereka miskin. Upaya-upaya untuk keluar dari kemiskinan telah dilakukan dengan berbagai cara, namun keterbatasan aset dalam bidang pengetahuan, pendidikan dan keterampilan, serta modal telah menghambat mereka keluar dari kemiskinan. Kondisi ini lebih diperparah ketimpangan akses yang mereka hadapi ketika mencoba keluar dari lingkaran kemiskinan.

Pada tataran mikro, yakni di tingkat desa, di kedua wilayah selain ditemukan faktor-faktor

penyebab kemiskinan dan juga berhasil dirumuskan parameter kemiskinan lokal. Parameter ini yang disusun oleh penduduk miskin ini telah mengidentifikasi kemiskinan sesuai dengan kondisi lingkungan.

Berdasarkan temuan dari kedua wilayah dapat disimpulkan pemilikan sawah, temak, dan jenis bangunan rumah tidak dapat dipakai sebagai patokan untuk mengukur kemiskinan. Yang lebih penting adalah penguasaan lahan untuk kegiatan ekonomi sehingga kepemilikan formal tidak dapat dipakai sebagai patokan pengukuran kemiskinan. Aset yang dikelola dan mampu memberi pendapatan pada mereka menjadi hal yang sangat berarti. Besar kecilnya pendapatan tiap-tiap rumah tangga juga berbeda. Di Cilacap sebagai wilayah yang lebih perdesaan dibandingkan dengan Kulon Progo, ukuran kemiskinan dari sisi pendapatannya lebih rendah dibandingkan dengan Kulon Progo. Yang menarik adalah mereka memasukkan jumlah anggota rumah tangga sebagai ukuran kemiskinan. Semakin banyak anggota rumah tangga yang tidak produktif, semakin berat beban ekonomi yang harus ditanggung rumah tangga miskin.

### **Karakteristik Penerima Manfaat Raskin**

Salah satu persoalan dalam praktik pengelolaan program raskin adalah munculnya kearifan lokal untuk membagi raskin tidak hanya kepada rumah tangga miskin, tetapi juga kepada seluruh rumah tangga dalam satu wilayah. Hal inilah yang menyebabkan munculnya prinsip bagita (bagi rata). Oleh karena itu, responden penerima manfaat di sini mencakup RTM yang menerima beras meskipun mereka tidak memiliki kartu raskin. Penelitian ini dilakukan terhadap 250 orang

responden yang terdiri dari sekitar 38 persen laki-laki dan 62 persen perempuan. Adapun karakteristik kepala rumah tangga adalah 82 persen berpendidikan rendah (SD ke bawah), 11 persen berpendidikan SLTP, dan hanya sebagian kecil yang berpendidikan tinggi (SMU ke atas).

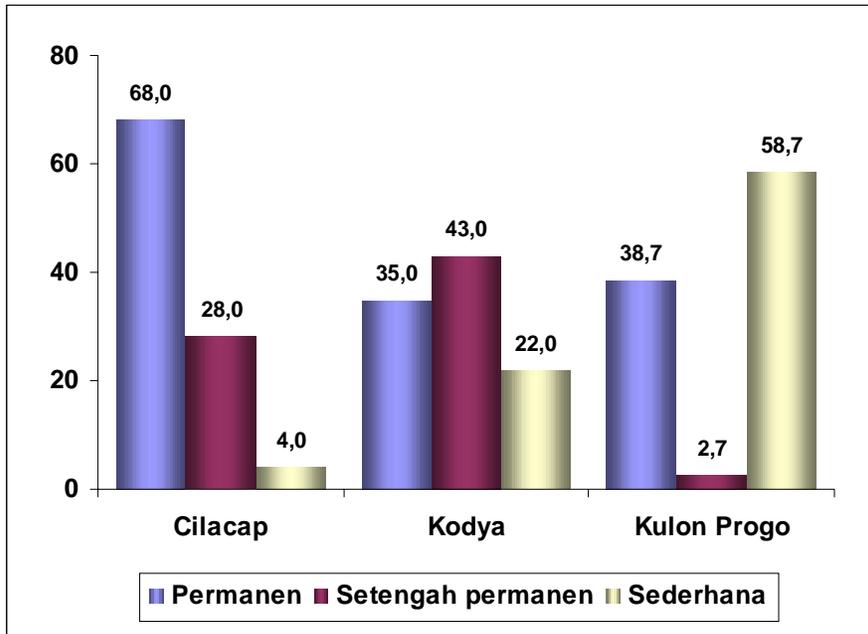
Kondisi rumah penerima raskin di Cilacap lebih baik dibandingkan dengan kondisi rumah di Yogyakarta dan Kulon Progo. Hal itu tampak dari proporsi rumah permanen di Cilacap adalah yang paling tinggi dibandingkan dengan dua daerah lainnya. Kondisi ini ternyata tidak hanya berkaitan dengan kondisi status sosial ekonomi mereka, namun juga berkaitan dengan kondisi budaya tiap-tiap wilayah. Secara kultural, masyarakat Yogyakarta membangun rumahnya dari kayu dan gedek. Sedangkan di Cilacap yang walaupun merupakan daerah persawahan, sebagian warganya bekerja di luar negeri yang berdampak terhadap masyarakat sekitarnya, baik dalam hal gaya hidup maupun bangunan rumah ideal. Kepulangan para TKI dan TKW yang bekerja di luar negeri membawa pendapatan yang cukup besar dan kemudian digunakan untuk

**Tabel 3**  
**Proporsi Penerima Manfaat menurut Pendidikan Kepala Keluarga**

Pendidikan	Kabupaten		Total
	Cilacap	Kulon Progo	
Rendah	87,1	71,3	82,1
Sedang	8,2	16,5	11,1
Tinggi	4,8	12,2	6,8
N	147	188	335
%	100,0	100,0	100,0

Sumber: PSKK-UGM, 2007.

Grafik 1  
Kondisi Rumah/Tempat Tinggal Penerima Manfaat



membangun rumah yang ideal. Oleh karena itu, sebagian besar rumah di wilayah ini permanen dan bergaya modern. Fenomena ini tidak hanya ditemui pada mereka yang bekerja di luar negeri, tetapi juga masyarakat yang tidak memiliki anggota rumah tangga yang menjadi pekerja di luar negeri. Mereka berupaya mengikuti mode yang telah dibawa para migran ke kampungnya.

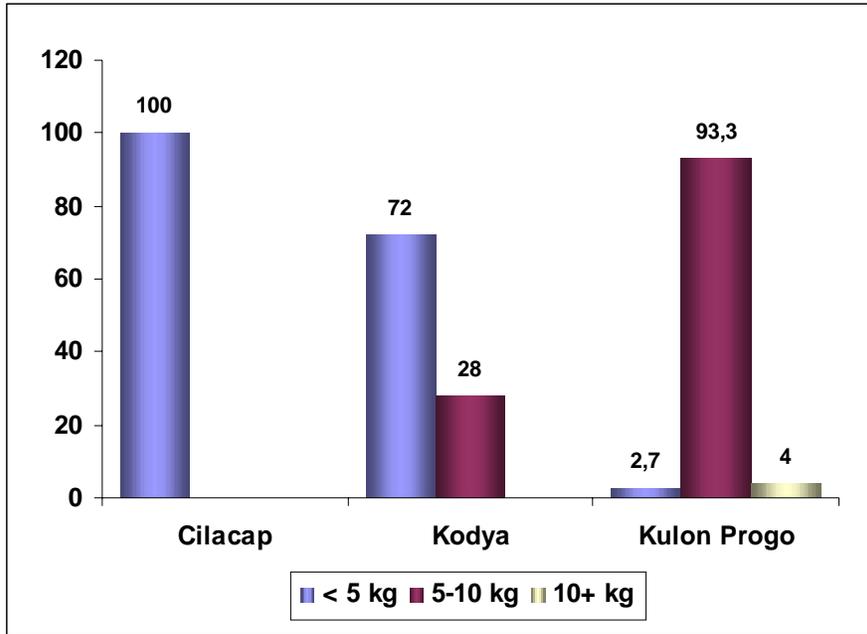
### Program Raskin di Ketiga Wilayah

Secara teoretis, penerima manfaat akan menerima raskin sejumlah 20 kilogram sesuai dengan aturan tingkat nasional. Khusus untuk wilayah Yogyakarta, jumlah raskin yang diterima rumah tangga miskin adalah 10 kilogram yang sesuai dengan kesepakatan dan Surat Keputusan Gubernur D.I. Yogyakarta. Meskipun telah mempunyai aturan yang jelas, dalam kenyataannya jumlah yang diterima RTM sangat bervariasi dan cenderung di bawah

angka patokan tersebut. Jumlah raskin diterima sesuai dengan kebijakan tiap-tiap pengelola. Sebagian besar responden (93,3 persen) menerima raskin setiap bulan antara 5-10 kilogram, sekitar empat persen menerima beras lebih dari 10 kilogram, dan hanya 2,7 persen menerima kurang dari lima kilogram. Hanya RTM di Kulon Progo yang menerima beras sekitar 10 kilogram, sedangkan di Kabupaten Cilacap dan Kota Yogyakarta maksimal hanya lima kilogram dan tidak seorang pun yang menerima 10 kilogram per rumah tangga. Pola semacam itu terjadi karena di kedua wilayah yang terakhir raskin dibagikan dengan cara bagita sehingga semua rumah tangga, bahkan rumah tangga yang tidak miskin juga menerima raskin.

Berdasarkan hal itu, dapat dinyatakan pembagian raskin kepada keluarga miskin tidak tepat jumlah yang dibagikan. Lebih-lebih di Kabupaten Cilacap, semua penerima manfaat

Grafik 2  
Penerima Beras Tiap Bulan



hanya menerima maksimal lima kilogram. Dengan pembagian beras di bawah 10 kilogram per bulan per rumah tangga, dapat dikatakan tujuan program raskin sebenarnya tidak menemui sasaran. Secara teoretis, tiap-tiap rumah tangga paling tidak mengonsumsi sejumlah 20 kilogram beras per bulan untuk dapat bertahan hidup. Dengan bantuan sejumlah beras itu, diharapkan pengeluaran rumah tangga untuk beras dapat terpenuhi atau paling tidak dapat dikurangi sehingga kemungkinan munculnya kelaparan dapat dihindarkan.

### Pemahaman Masyarakat tentang Raskin

Masalah mendasar munculnya berbagai ketidaktepatan dalam program raskin adalah tidak tepat dan tidak validnya data kemiskinan. Data yang digunakan dalam program raskin

bersumber dari data Biro Pusat Statistik (BPS) yang dikumpulkan menggunakan ukuran kemiskinan absolut. Oleh karena itu, di berbagai daerah terjadi ketidaktepatan jumlah dan karakteristik rumah tangga miskin. Demikian juga halnya ketika penentuan rumah tangga miskin diikuti dengan program raskin, program raskin otomatis tidak sesuai dengan kondisi di masyarakat. Masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan dalam penentuan rumah tangga miskin karena hanya menerima hasil pendataan dan sekaligus harus menerima program intervensi berupa raskin. Hal ini jelas menunjukkan program kemiskinan dan program raskin masih bersifat *top down*. Masyarakat masih dianggap sebagai objek program, bukan subjek. Dalam masyarakat Jawa yang mengenal dan mempraktikkan norma *ewuh pakewuh*, hal ini mendorong munculnya pola sama rata sama rasa. Implikasinya adalah raskin harus disikapi dengan kearifan lokal,

yakni dibagi rata, baik dengan seluruh penduduk maupun hanya dengan mereka yang dianggap miskin.

Dalam tataran persepsi, mereka sadar dan sangat paham raskin adalah beras yang khusus diberikan pada rumah tangga miskin dan bukan beras bantuan kepada seluruh rumah tangga. Namun persoalan kultural menjadi hambatan mereka ketika harus menjalankan program sesuai aturan dari atas (pemerintah). Hasil penelitian menemukan variasi pemahaman masyarakat tentang raskin seperti berikut ini.

“Kalau menurut saya, raskin artinya rakyat ASLI kekurangan Indonesia, asli kekurangan yang benar-benar kekurangan” (Ibu Mn).

“Kalau raskin menurut saya adalah subsidi dari pemerintah bagi warga yang miskin di Indonesia” (Ibu Sr).

“Raskin adalah bantuan beras yang diberikan oleh pemerintah yang ditujukan bagi orang miskin” (Ibu Kr).

“Beras bagi warga yang miskin, awal-awalnya dulu untuk orang yang miskin” (Bp Brn).

Penekanan terhadap kata miskin dan kekurangan sudah diketahui oleh warga di tiga lokasi penelitian. Variasi yang muncul di Kota Yogyakarta adalah adanya pengetahuan raskin adalah subsidi dari pemerintah. Di lokasi ini, seorang informan miskin, bahkan mampu mendeskripsikan proses pengelolaan raskin. Menurutnya, awalnya raskin hanya diperuntukkan bagi warga miskin, namun selanjutnya muncul variasi dalam pendistribusian raskin yang tidak hanya bagi orang miskin, tetapi di wilayahnya dibagi rata pada seluruh warga. Oleh karena itu, rata-rata

raskin yang diterimanya hanya 3-5 kilogram per bulan. Jumlah tersebut jelas sangat tidak mencukupi kebutuhannya dan keluarganya. Oleh karena itu, ia terpaksa mengeluarkan uang cukup banyak untuk membeli bahan pangan.

Variasi penerima raskin yang begitu berbeda antara satu wilayah dengan wilayah lain mengakibatkan munculnya variasi istilah raskin. Di Kabupaten Cilacap, warga lebih mengenal raskin dengan sebutan beras jatah. Kata jatah berarti pemberian yang dilaksanakan secara cuma-cuma. Artinya, memang kewajiban pihak lain atau pemerintah untuk memberikan jatah kepada warga masyarakat. Implikasinya adalah setiap warga masyarakat berhak mendapatkan beras jatah tersebut. Di Kabupaten Kulon Progo, warga menyebut raskin dengan sembako. Istilah sembako berarti sembilan bahan pokok yang mulai diperkenalkan pemerintah ketika krisis tahun 1998. Demikian populernya istilah beras sembako mengakibatkan perangkat desa pun menggunakan istilah yang sama untuk beras raskin. Hal yang berbeda terjadi di Kota Yogyakarta. Masyarakat telah mengenal dan menyebukan istilah raskin untuk beras raskin. Perbedaan persepsi tentang raskin akan mengakibatkan persepsi dan perlakuan berbeda terhadap raskin. Ketika beras raskin dianggap sebagai beras jatah dan/atau beras bantuan, ada kewajiban dari pemerintah untuk memberikannya kepada semua warga dan sebaliknya, warga merasa berhak mendapatkan beras tersebut. Sebagian masyarakat menganggap bantuan pemerintah harus dinikmati oleh semua lapisan masyarakat tanpa kecuali.

“Ini kan beras raskin untuk orang yang sebenar-benarnya kekurangan, kan Mas?”

Kalau saya tahu itu. Tapi bagi orang yang kaya-kaya nggak mikir segitu. Mikirnya gini, kalau ada apa-apa tu ... semuanya ditarik. Nggak kaya nggak miskin, semuanya di tarik, kayak tujuh belasan. Pasti ditarik gitu ... jawabnya yang kaya" (Ibu Sty).

*"Lah pun didum warga liyanipun. Membutuhkan, nggih sami nyuwun. Asline tiyang 7 angsale 7 karung. Nek riyin nggih Mas, dibagi tiyang 14: terus 10 kg, pertama kali pikanthuke 20 kg terus ngantos ping gangsal, njuk lajengipun terus wonten sing meri wah kaceke 20-20, terus saiki didum mawon kulo ngoten, sing kepingin njaluk yo didum wae"* (Lha sudah dibagi ke warga lainnya. Semua membutuhkan, jadi semua minta. Sebenarnya 7 orang dapat 7 kantong. Kalau dulu ya, Mas, dibagi 14 orang: jadi 10 kg, pertama kali mendapatkan 20 kg, berlanjut sampai lima kali, kemudian selanjutnya ada yang iri, wah selisihnya 20-20, jadi sekarang dibagi saja, saya bilang begitu, yang ingin minta, diberi bagian saja") (Bp Mj).

Sebagian masyarakat menganggap raskin adalah beras murah. Artinya, pemerintah memang menjual beras dengan harga murah kepada warga masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat menganggap dalam jual beli tersebut yang berlaku adalah hukum pasar, yaitu setiap warga masyarakat berhak membeli beras bila mereka memiliki uang dan berkeinginan membeli. Dengan pemahaman seperti itu, baik orang kaya maupun miskin merasa berhak membeli beras tersebut. Membeli dipandang bukan menerima bantuan. Pemahaman seperti ini menyebabkan tuntutan masyarakat terhadap raskin semakin meningkat, terutama tuntutan terhadap kualitas beras. Mereka berpandangan seharusnya

beras yang dijual pemerintah mempunyai kualitas yang baik, paling tidak sama dengan yang ada di pasaran. Tuntutan seperti ini bisa dimaklumi karena mereka merasa membeli beras, bukan diberi beras. Pemahaman tersebut mengakibatkan pandangan mereka terhadap kualitas beras juga bervariasi seperti yang disampaikan Ibu Menek berikut ini.

"Raskin kalau menurut saya, beras yang rodo nganu, nggak terlalu bagus juga tidak terlalu jelek sekali, layak untuk dikonsumsi untuk ukuran orang kurang mampu. Layak dikonsumsi, tapi untuk ukuran orang yang tidak mampu" (Ibu Mn).

Terlepas dari munculnya berbagai masalah mengenai raskin, program ini diakui sebagian masyarakat masih memiliki kemanfaatan yang cukup tinggi, terutama ketika musim paceklik tiba sekitar Desember sampai Februari. Pada saat itu, simpanan beras sebagian besar petani telah habis sehingga raskin menjadi sangat berharga. Di wilayah yang tidak memiliki lahan pertanian, raskin dipandang penting sepanjang waktu. Kedatangan raskin sangat mereka nantikan untuk mencukupi kebutuhan pangan keluarga. Selain itu, khusus di wilayah Kabupaten Cilacap, beras sangat dibutuhkan ketika musim hajatan. Raskin telah menjadi alat utama dalam proses sumbang-menyumbang warga masyarakat. Raskin terutama digunakan sebagai bahan campuran untuk beras sumbangan. Umumnya warga masyarakat menyumbang beras sebanyak 2,5 kg kepada keluarga yang mempunyai hajatan. Masyarakat telah memahami beras sumbangan tersebut pasti campuran raskin, bahkan sebagian warga menggunakan raskin sebagai beras sumbangan tanpa campuran sama sekali. Adanya raskin telah mengurangi beban ekonomi rumah tangga karena beras raskin

lebih murah dibandingkan dengan beras di pasaran.

Pemahaman yang agak berbeda dianut oleh pelaksana raskin di tingkat desa. Sebagian di antara mereka menganggap raskin sebagai beban secara moral karena pemerintah desa merasa kesulitan memberikannya secara tepat sasaran. Apalagi bagi daerah yang kondisi sosial ekonomi penduduknya relatif sama. Oleh karena itu, ketika raskin harus didistribusikan dengan menggunakan data SLT (sumbangan langsung tunai), yang sangat pasti akan muncul kekhawatiran di kalangan perangkat desa. Mereka menganggap model pembagian menggunakan data SLT akan dapat memecah belah persatuan dan keharmonisan masyarakat yang selama ini sudah berjalan. Masyarakat dan terutama perangkat desa khawatir pemberian raskin yang tepat sasaran justru akan mengurangi rasa kegotongroyongan di masyarakat sekaligus juga mengurangi semangat swadaya masyarakatnya.

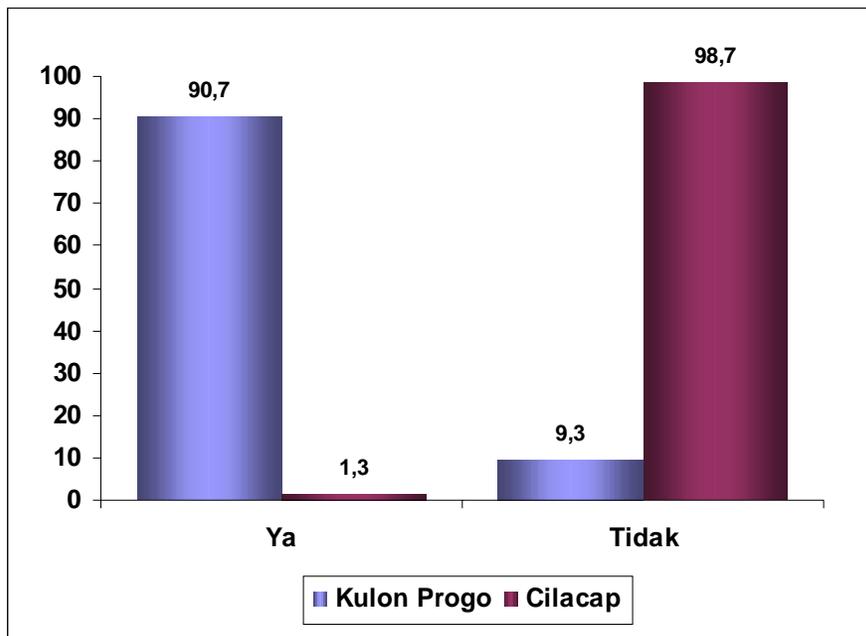
Berbagai pandangan tentang raskin di atas menunjukkan adanya keragaman persepsi pada masyarakat maupun pemerintah desa selaku pelaksana raskin di tingkat desa. Meskipun demikian, sebenarnya raskin juga telah dipahami sebagai sebuah program pemerintah yang mampu meningkatkan ketahanan pangan masyarakat miskin. Apabila diterapkan secara tegas dan tepat, tujuan untuk memenuhi kebutuhan gizi makro masyarakat pun bisa tercapai dengan baik, tentunya dengan banyak perbaikan di sana-sini. Permasalahan utama dari raskin saat ini adalah perbedaan pemahaman masyarakat dan pemerintah di satu sisi dan perilaku pelaksana pembagian raskin.

## **Terobosan Baru dalam Peningkatan Efektivitas Program Raskin**

Memperhatikan kondisi yang berkembang di masyarakat, PSKK UGM bekerja sama dengan BULOG Divre Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta mencoba mengembangkan sebuah program pilot yang bertujuan melakukan kajian secara mendalam dan melakukan pendampingan secara intensif pelaksanaan program di kedua wilayah tersebut. Pendampingan dilaksanakan di dua lokasi, yaitu Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Kulon Progo. Uji coba pendampingan dilakukan terutama untuk mengembangkan indikator dan parameter berbasis lokal. Pelaksanaannya dimulai pada komunitas masyarakat paling bawah, yaitu rukun tetangga (RT). Tahap *pertama* yang dilakukan adalah sosialisasi kepada seluruh warga masyarakat tentang pelaksanaan program raskin dikaitkan dengan kemiskinan. Langkah *kedua* mendiskusikan kepada warga tentang penyimpangan program yang diakibatkan oleh kesalahan pemahaman dan definisi kemiskinan. Langkah *ketiga* dilaksanakan kesepakatan untuk mengembangkan parameter kemiskinan berbasis lokal. Langkah *keempat* adalah kesepakatan untuk melaksanakan program raskin sesuai dengan kriteria kemiskinan lokal.

Keterlibatan seluruh komponen masyarakat dalam tahap pembuatan peringkat merupakan hal yang sangat penting. Tahap awal dilaksanakan pembuatan peringkat pada satu RT guna menentukan urutan kemiskinan. Pembuatan peringkat melibatkan warga dalam RT tersebut untuk menentukan rumah tangga-rumah tangga yang masuk dalam urutan peringkat tertinggi yang berarti tergolong miskin, sampai peringkat terendah yang berarti tergolong mampu dan kaya.

Grafik 3  
Proporsi Penerapan Hasil Pendampingan Tahun 2006



Sebagai contoh, penentuan penerima manfaat dengan melalui peringkat yang dilakukan oleh semua warga di satu RT telah dicobakan di Dusun Mandarasa, Kecamatan Adipala, Kabupaten Cilacap pada saat pendampingan. Pertemuan RT tersebut dihadiri oleh semua warga dengan perwakilan para ibu dan para bapak dengan didampingi oleh ketua RT dan kepala dusun. Berdasarkan kesepakatan warga diperoleh peringkat warga dan dilanjutkan dengan pencapaian kesepakatan baru untuk pelaksanaan distribusi raskin. Warga menyepakati untuk peringkat satu sampai dengan lima yang dianggap miskin mendapatkan raskin lebih banyak setiap bulannya dan sisa raskin yang menjadi bagian RT tersebut dibagi secara bergilir dalam jangka waktu dua bulan sekali kepada warga lainnya. Empat warga yang masuk dalam peringkat terendah yang dianggap kaya mengikhlaskan tidak mendapatkan raskin.

Ketika kesepakatan tersebut dilaksanakan, sebagian besar warga menyepakati dan dapat menerima dengan baik. Konflik sempat muncul ketika salah seorang ibu datang untuk membeli raskin, padahal pada waktu FGD suami beliau sudah mengikhlaskan tidak lagi membeli raskin. Beberapa orang ibu lainnya yang menghadiri FGD dan mengetahui kesepakatan yang telah disetujui semua warga menjelaskan secara beramai-ramai sehingga ibu yang bersangkutan merasa terpojok. Ibu tersebut kemudian menjelaskan suaminya tidak memberitahukan hasil pertemuan kemarin dan ia datang karena dihubungi ketua RT untuk membeli raskin. Atas desakan ibu-ibu yang hadir di rumah Ketua RT sebagai tempat pembelian raskin, ibu tersebut akhirnya mengembalikan raskin yang telah dibelinya dan segera meninggalkan rumah ketua RT. Karena telah disepakati secara bersama dan menjadi

pegangan untuk dilaksanakan, ketua RT tersebut tidak bisa berbuat banyak.

Setelah hampir satu tahun pendampingan tersebut diujicobakan, pada tahun 2007 dilakukan studi evaluasi untuk melihat penerapan pendampingan yang telah dilakukan sebelumnya. Berdasarkan studi evaluasi yang dilakukan terdapat beberapa temuan yang terkait dengan pelaksanaan model pendampingan di dua kabupaten terpilih.

Meskipun telah dilakukan pendampingan untuk bisa mendapatkan model distribusi raskin yang ideal, tidak seluruh desa di kabupaten terpilih dapat melakukan pendistribusian raskin mengacu pada hasil pendampingan tahun 2006. Hanya di Kabupaten Kulon Progo saja model distribusi sudah sesuai dengan hasil pendampingan, sedangkan di Kabupaten Cilacap model distribusi masih mengacu pada model distribusi yang ada sebelumnya. Hasil survey cepat menunjukkan lebih dari 90 persen responden di Kabupaten Kulon Progo mengatakan model distribusi raskin masih seperti hasil pendampingan sebelumnya, sementara di Kabupaten Cilacap justru sebaliknya, yaitu 98 persen responden mengatakan model distribusi raskin tidak mengacu pada hasil pendampingan. Sedangkan Yogyakarta yang pada tahun sebelumnya tidak dijadikan sebagai wilayah pendampingan raskin, tidak diterapkan pertanyaan tentang pendampingan.

Di Kabupaten Cilacap, penerapan hasil pendampingan hanya dilakukan beberapa bulan saja setelah pendampingan dilakukan. Setelah tidak ada pendampingan dari perguruan tinggi, pengelolaan raskin kembali seperti semula, misalnya dalam distribusi raskin kembali kepada model bagi rata. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh salah seorang

ketua RT yang menjelaskan pelaksanaan model pendampingan tahun 2006.

“Kira-kira 3 bulan setelah ketemuan itu, setelah itu bagi ratalah. Satu bulan 5 kilo terus satu bulan pindah orang lagi ... giliran gitu. Rata-rata 5 kilo. Kalau tidak dibagi rata saya yang tidak enaklah ... makanya bagi ratalah! Jadi saya juga merasa enaklah ...” (Bp DS).

Hasil kesepakatan tahun 2006 hanya dilaksanakan selama 3 bulan karena tahun 2007, kebijakan bagita kembali dilakukan. Semua warga mendapatkan giliran membeli raskin dengan perbedaan pada jangka waktunya saja. Warga yang dikategorikan miskin akan mendapatkan giliran setiap bulan, sedangkan untuk warga yang dikategorikan mampu akan mendapatkan giliran setiap dua bulan atau tiga bulan sekali. Jumlah raskin yang diterima tetap sama, yaitu 5 kg per KK, sedangkan masih ada 2 KK yang tetap mengikhlaskan tidak membeli raskin. Pengaturan warga yang mendapatkan giliran membeli beras dilakukan oleh ketua RT.

Hal yang berbeda terjadi Kabupaten Kulon Progo. Hasil pendampingan dapat menghapus ongkos transportasi yang dirasa cukup memberatkan masyarakat. Di lokasi ini, penerima raskin disesuaikan dengan penerima BLT/SLT dan mendapat jatah 10 kg per KK. Permasalahan sebelum pendampingan adalah adanya tambahan sebesar Rp100,00 per kilo untuk ongkos transportasi. Sebelum pendampingan, warga satu dusun mengambil raskin di kantor desa dengan menyewa colt sehingga terjadi pembengkakkan ongkos transportasi. Atas usulan warga pada saat pendampingan, dicapai kesepakatan untuk mengambil sendiri atau bergiliran antar penerima dengan urutan/jadwal yang

disepakati oleh warga sendiri di dalam RT masing-masing. Selain itu, aparat Pemda Kulon Progo ternyata memberikan perhatian sangat besar. Mereka mengalokasikan dana cukup besar untuk pelaksanaan program raskin. Dana tersebut dapat digunakan untuk mendekatkan titik distribusi pada tempat yang paling dekat dengan warga masyarakat sehingga jarak tempuh warga menjadi lebih pendek. Hal ini telah mengurangi pengeluaran warga miskin. Mereka hanya membayar raskin sesuai dengan aturan pemerintah, yakni Rp1.000,00 per kilogram.

Pada tahun 2007 ternyata kesepakatan ketika pendampingan masih tetap dilaksanakan. Masyarakat merasakan manfaat dan keuntungan penghilangan ongkos transportasi dan mendapatkan pengalaman untuk melakukan pengambilan raskin di balai desa.

Beberapa catatan penting dapat ditarik tentang perbedaan hasil pascapendampingan di Kulon Progo dan Cilacap. Tampaknya faktor keterlibatan dan peran aparat pemerintah daerah dan pemerintah desa menjadi faktor yang sangat penting. Di Kulon Progo, kepala desa dengan tegas melaksanakan aturan program, yaitu penerima manfaat raskin didasarkan pada data BPS dengan menggunakan daftar penerima BLT/SLT. Sikap tegas aparat desa ini menjadikan hasil pendampingan masih bisa dijalankan hingga saat ini. Di samping itu, kesadaran masyarakat di Kulon Progo tentang raskin lebih baik dibandingkan dengan kesadaran masyarakat di Cilacap. Hal ini tampak dari pemahaman masyarakat terhadap raskin. Hasil penelitian menunjukkan masyarakat Kulon Progo menyatakan raskin adalah beras untuk masyarakat miskin, sedangkan di Cilacap lebih

menganggap raskin adalah beras jatah atau beras bantuan sehingga semua masyarakat boleh mendapatkannya.

Pelaksanaan raskin sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan pada awalnya sempat menimbulkan gejolak. Namun setelah diberikan penjelasan kriteria yang sesuai untuk menerima raskin oleh perangkat desa, masyarakat bisa menerimanya. Hal itu tampak seperti paparan berikut ini.

“Dulu memang ada juga, istilahnya protes karena ada perbedaan yang miskin sekali dan yang agak, apa namanya, perbedaan antara yang yang miskin dan sangat miskin itu tipis, itu menimbulkan, bedane tidak kelihatan, kalau yang mampu dan yang miskin itu jelas, jelas perbedaannya, kalau yang rodo miskin sama yang sangat miskin kan susah” (Lurah Desa Sukoreno).

Pendampingan telah mampu memberikan informasi yang dibutuhkan masyarakat seputar program raskin. Salah satu kelemahan program raskin selama ini adalah terbatasnya sosialisasi langsung pada tingkat masyarakat. Pada umumnya sosialisasi hanya dilakukan sampai pada tingkat desa dan tidak menyentuh level dusun apalagi ke masyarakat sehingga pengetahuan masyarakat tentang hal ini minim sekali. Hal ini diakui oleh sebagian besar informan yang mengatakan tidak pernah mendapatkan sosialisasi yang baik. Sosialisasi umumnya hanya berupa pemberitahuan ataupun undangan pengambilan raskin. Sedangkan penjelasan secara mendalam tentang raskin sendiri tidak pernah dilakukan, baik oleh pemerintah desa maupun dusun.

Misalnya dalam persoalan harga raskin, harga yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Rp1.000,00 per kg dan seharusnya tidak ada

tambahan ongkos transportasi karena pemerintah daerah telah memberikan subsidi untuk transportasi. Sementara itu, kesadaran tentang raskin yang selayaknya hanya untuk orang miskin sesuai dengan keputusan dan ketetapan pemerintah. Pemahaman ini sudah dimiliki oleh masyarakat di Kulon Progo. Melalui pendampingan dengan melibatkan berbagai pihak dari tingkat RT sampai kelurahan telah terjadi proses komunikasi antara warga dan perangkat beserta tokoh masyarakat maupun tokoh agama. Proses diskusi tersebut memunculkan kreativitas masyarakat dalam memecahkan permasalahan yang mereka hadapi seputar pelaksanaan program raskin. Di Kabupaten Kulon Progo, masyarakat berinisiatif melakukan pengambilan raskin langsung ke kantor desa tanpa menyewa colt sehingga ongkos transportasi bisa dihilangkan. Usulan tersebut disepakati dan kemudian dilaksanakan oleh masyarakat.

*"Inggih, sak sampunipun pendampingan saat ini seperti distribusinya diambil sendiri-sendiri. Nek dulukan kolektif ditambah ongkos transport, nek saiki gentenan nek kolektif hanya beberapa orang. Nek tiyang sekawan nopo kalih mengkeh gentosan le mendet"* (Iya, setelah adanya pendampingan saat ini seperti distribusinya diambil sendiri-sendiri. Kalau dulukan kolektif ditambah ongkos transport, kalau sekarang bergantian, kalau kolektif hanya beberapa orang. Kalau empat orang atau dua nanti bergantian mengambilnya) (kepala Dukuh Suren).

Pernyataan kepala dusun tersebut juga ditegaskan oleh masyarakat bahwa dengan adanya pendampingan terjadi perubahan dalam pengelolaan raskin yang dianggap lebih meringankan karena tidak ada beban

transportasi lagi. Salah seorang warga mengungkapkan perasaannya setelah dilaksanakannya model pendampingan yang memunculkan perubahan dalam pengambilan raskin berikut ini.

*"Nggih kulo niku seneng nggih senenge niku ketemu konco-konco ten bale njuk kalih niki lho wonten nopo niku wonten repot-repote nggih gentenan, guyub. Njuk mengko sasi ki ra iso menyang soale ngeterke anakku sek tulung pe'ku jujukno, sori yo aku ora ngopahi. Yo wis ra popo. Nggih mbah niki yo gendong mboten opah-opahan nggih mbah"* (Iya saya itu senang, senangnya itu bertemu teman-teman di balai, terus kalau ada apa itu, ada yang kerepotan, ya bergantian, rukun. Terus nanti bulan ini tidak bisa berangkat karena mengantarkan anak saya, nanti kepunyaan saya tolong diambilkan, maaf ya saya tidak bisa memberi upah. Ya sudah tidak apa-apa. Iya mbah ini juga menggendong tidak diberi upah juga, ya, Mbah) (Ibu Ng).

Di Kabupaten Cilacap, masyarakat merespons dengan baik program pendampingan. Masyarakat menganggap adanya urutan kemiskinan yang disepakati oleh masyarakat cukup bagus karena dapat menentukan rumah tangga yang sebenarnya berhak mendapatkan raskin. Namun belum munculnya kesadaran masyarakat tentang pelaksanaan raskin menjadikan masih banyak masyarakat yang belum bisa menerima kesepakatan tersebut. Hal inilah yang menyebabkan mereka hanya melaksanakan hasil kesepakatan tersebut selama 3 bulan saja.

*"Ya sebenarnya sih bagus. Tapi kan... yang lainnya itukan kepingin... terus dibagi rata lagi. Menurut saya, bagus ya, kan dah*

diranking-ranking gitukan dah jelas, yang punya, yang nggak” (Ibu Py).

Pada saat pendampingan masyarakat sepakat hasil pembuatan peringkat yang mereka lakukan cukup mewakili kondisi masyarakat yang benar-benar pantas menerima raskin dan yang tidak layak. Dengan pemeringkatan yang melibatkan warga yang bersangkutan, mereka menjadi lebih bisa menerima penilaian yang dilakukan melalui kesepakatan bersama. Warga pun menjadi lebih menyadari yang kurang mampu sudah seharusnya mendapatkan raskin dalam jumlah yang lebih banyak sesuai dengan ketidakmampuan mereka untuk membeli beras di pasaran.

Namun ada pula warga yang menganggap pelaksanaan distribusi raskin yang sesuai dengan data kemiskinan akan menciptakan ketidakadilan. Hal ini terkait dengan konsep raskin adalah bantuan dari pemerintah yang seharusnya dinikmati oleh semua warga negara, bagaimanapun keadaan ekonominya. Istilah yang sering dimunculkan adalah sama-sama warga negara Indonesia. Keadilan dalam pembagian raskin menurut mereka adalah ketika raskin dibagikan secara merata kepada semua warga dengan jumlah yang sama untuk per KK-nya sehingga semua bisa merasakan raskin. Menurut salah seorang warga, keadilan adalah bagi rata, seperti yang dikatakannya berikut ini.

“Yang dulu yang miskin dapat 7 kilo setiap bulan. Yang ada dapat 5 kilo dua bulan sekali. Terus sekarang dibagi rata 5 kiloan, tapi yang punya dapatnya 5 kilo 2 bulan sekali. Yang tidak punya sebulan sekali 5 kilo. Lebih adil yang dibagi rata” (Ibu Ny.).

Adanya iuran di level RT, dusun, dan desa kepada masyarakat dengan besaran yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi ekonomi rumah tangga tersebut merupakan salah satu alasan mereka menuntut raskin dibagikan rata kembali demi keadilan. Seperti diungkapkan Kaur Kesra Desa Penggalang:

“Kadang-kadang kendalanya di bidang tarikan Agustusan. Agustusan atau syukuran bumi itu ya ... kalo yang nggak dapat raskin ditarik iuran itu susah” (Kaur Kesra Desa Penggalang).

### **Hambatan Pelaksanaan Program Pendampingan**

Pelaksanaan model pengelolaan raskin berdasarkan pendampingan tahun 2006 tidak semulus yang direncanakan dan diharapkan oleh masyarakat. Kecemburuan sosial dari masyarakat yang tidak mendapatkan raskin menjadi salah satu hambatan yang hampir selalu muncul di setiap lokasi penelitian. Seperti diungkapkan oleh salah seorang warga di Kabupaten Kulon Progo berikut ini.

“Ah itu sudah biasa, banyak. Makanya kalo saya mau mendapat sembako saya diam-diam saja, kan wong-wong mboten ngerti. Yang iri yang mampu ya ada, saya kan dapat BBM, lha kan ada arisan-arisan itu “kan kowe entuk BBM, saya gini-gini nggak dapat”, emangnya kamu mau seperti kayak saya ini orang yang tidak punya, kalo kamu memang ingin seperti kayak aku miskin yo monggo” (Ibu TS).

Selain itu, aksi lain yang dilancarkan untuk menunjukkan ketidakpuasan masyarakat yang tidak mendapatkan raskin adalah mogok dalam kegiatan gotong-royong, baik di tingkat RT, dusun maupun desa. Di Kabupaten Kulon

Progo, aksi semacam itu terhenti dengan sendirinya karena masyarakat tidak menanggapi oknum-oknum yang melakukan hal tersebut. Ikatan masyarakat yang menjunjung komunalitas membuat mereka tetap melaksanakan gotong-royong.

Di Kabupaten Cilacap, sebagian besar masyarakat tidak bisa menerima pelaksanaan model pendampingan karena alasan kecemburuan sosial. Mereka menunjukkan kecemburuan sosial tersebut dengan cara mengeluh meskipun tidak secara langsung disampaikan kepada perangkat. Mereka hanya membicarakan dengan antarwarga. Dari obrolan-obrolan antarwarga muncul perasaan tidak nyaman bagi perangkat sehingga ketua RT sebagai pengurus raskin yang berhadapan langsung dengan warga memutuskan untuk kembali ke model bagita. Besaran pembagian raskin dengan cara bagita adalah 5 kg per rumah tangga yang diberikan setiap bulan untuk yang tergolong miskin dan dua bulan sekali untuk yang lebih mampu.

"Kira-kira 3 bulan setelah pertemuan itu, setelah itu bagi ratalah. Satu bulan 5 kilo terus satu bulan pindah orang lagi ... giliran gitu. Rata-rata 5 kilo. Kalau tidak dibagi rata saya yang tidak enaklah ... makanya bagi ratalah! Jadi saya juga merasa enaklah ..."  
(ketua RT di Desa Penggalang).

Keputusan untuk kembali bagita ini juga karena adanya pandangan raskin adalah bantuan yang berhak dinikmati oleh semua warga, seperti apa pun keadaan ekonominya. Salah seorang warga menjelaskan bagaimana proses ditinggalkannya model berdasarkan pendampingan tahun 2006:

"Itu yang bikin ya Pak RT. Katanya Pak RT-nya nggak enak sama yang nggak nempur.

Padahal dulu sudah disepakatin kalau orang yang bener-bener nggak mampu itu dapatnya 7 kilo tiap bulannya. Ya nggak marah sih. Yang nggak nempur setengahnya ikhlas setengahnya enggak gitu lho. Tapi kan kadang-kadang orang ngomong itukan ... halah semua orang kalau ada tarikan, ditarik, jadi RTnya nggak enak katanya. Jadi kalau sekarang diubah lagi, itupun nggak berunding sama kita-kita. RT-nya lanjut langsung suruh muter lagi"  
(Ibu Sy).

Keinginan untuk merasakan raskin adalah salah satu hal yang menyebabkan warga meminta raskin kembali di bagi rata. Di perdesaan, salah satu media paling efektif untuk mendiskusikan berbagai persoalan adalah kebiasaan duduk santai dengan tetangga di saat waktu luang atau disebut *nonggo*. Saat *nonggo* inilah akan muncul berbagai tema untuk diobrolkan, salah satu di antaranya adalah raskin. Dalam arena itulah terungkap ketidaktepatan raskin, bahkan karena tidak mendapatkan raskin, ada tetangga mereka yang tidak ikut bergabung dalam obrolan tersebut. Mereka menjadi kelompok yang tersisih karena tidak mengetahui kualitas raskin yang diterima dan rasanya setelah dimasak. Kedatangan raskin selalu ditunggu-tunggu dan akan dijadikan topik obrolan. Protes yang dilakukan warga biasanya dilancarkan dalam acara ngobrol tersebut, seperti diungkapkan berikut:

*"Rencang-rencange padose ken dibagi rata, sih. Sing boten mendhet dadi owel. Iri niku kadose iri. Ken di ... 'Bu Satem, anu agi tarikan be kudune be padha bae, maning angger wong sing duwe kudu akeh' ..."*. (Teman-teman mencari supaya dibagi rata, sih. Yang tidak mengambil jadi

menggerutu di belakang. Iri itu sepertinya iri. Supaya di ... 'Bu Satem, anu...kalau iuran saja seharusnya sama saja, apalagi kalau orang yang mampu iurannya harus banyak'...) (istri ketua RT di Desa Penggalang).

Ancaman berupa boikot tidak mengikuti kerja bakti dan tidak membayar iuran karena tidak menerima raskin sebenarnya adalah gertakan saja. Gertakan tersebut hanya berupa penundaan pembayaran, tetapi selalu berakhir dengan dibayar seperti diungkapkan berikut ini.

"Paling dampaknya kecemburuan sosialnya, kadang-kadang untuk penarikan itu susah. Penarikan khususnya dari desa untuk kerja bakti juga susah" (Kaur kesra, Desa Penggalang).

Pengelola raskin tingkat RT yang berhadapan langsung dengan masyarakat biasanya memilih jalan aman yang tidak menimbulkan gejolak, yaitu dengan menuruti keinginan warga yang melakukan protes. Seperti dikatakan pengurus raskin di level RT berikut ini.

"Kalo nggak dibagi rata saya yang nggak enaklah. Biasanya pada protes dibelakanglah. Kalau ada tarikan biasanya pada ditarik, kalau ada beras gak dikasih...pada ngomellah. Yang mampu itu pingin juga ... orang-orang itu ... pokoknya bagi ratalah!" (ketua RT di Desa Penggalang).

Berbeda dengan kasus di Cilacap, pelaksanaan distribusi raskin yang tepat sasaran berjalan relatif lancar di Kabupaten Kulon Progo. Hal itu disebabkan adanya data yang jelas untuk sasaran penerima manfaat, yaitu para penerima SLT/BLT. Selain itu, peran aparat pemerintahan daerah dari tingkat

kabupaten hingga ke tingkat desa memegang peran penting di wilayah ini.

Tampaknya ketegasan pengelola raskin menjadi penting dalam pelaksanaan raskin di masyarakat. Pengelola hendaknya mampu mengelola aspirasi warga dan mengambil keputusan yang melibatkan dan disepakati semua pihak. Kesadaran masyarakat terhadap sasaran yang berhak atas raskin masih harus ditingkatkan. Hal ini dapat dilakukan melalui sosialisasi yang lebih intensif dan kontrol dari perangkat desa dan juga pihak yang independen.

## **Penutup**

Program pendampingan yang dilakukan perguruan tinggi pada tahun 2006 telah berhasil mengubah imaj masyarakat tentang program raskin. Program raskin yang semula hanya dipandang sebagai program beras murah telah berubah menjadi program beras untuk orang miskin. Meskipun telah terjadi perubahan pemahaman terhadap program, keinginan mendapat beras murah telah menyebabkan tidak terjadinya perubahan perilaku pada sebagian warga masyarakat yang dianggap tidak layak menerima. Mereka masih tetap ingin menerima raskin.

Program pendampingan telah berhasil menyadarkan masyarakat tentang pentingnya melakukan identifikasi dan pengelompokan penduduk miskin di wilayahnya masing-masing. Hal itu telah dilaksanakan dengan sistem pembuatan peringkat status sosial ekonomi penduduk di tiap-tiap wilayah. Dengan model peringkat, mereka yang dianggap miskin dan benar-benar berhak terhadap program raskin dapat dengan mudah dikenali sehingga program raskin menjadi lebih tepat sasaran.

Meskipun pendampingan telah berhasil membuat peringkat penduduk miskin dan sekaligus mengidentifikasi mereka yang berhak menerima raskin, hanya masyarakat Kulon Progo yang melaksanakan kesepakatan tersebut secara berkelanjutan hingga saat ini, sedangkan di Cilacap kembali seperti model semula, yakni bagita. Hal itu erat berkaitan dengan keseriusan dan besarnya perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo terhadap program raskin. Hal itu tampak dalam dua hal, *pertama* adalah pengalokasian dana pendamping untuk program yang cukup besar dan *kedua*, ketegasan sikap mereka dalam pelaksanaan program. Sikap tegas aparat birokrasi termasuk aparat desa dan kesadaran tentang stigma raskin yang baik di masyarakat mengakibatkan model pendampingan masih tetap dilaksanakan di Kulon Progo, sementara di Cilacap sudah tidak dilakukan lagi. Hal itu karena aparat desa yang tidak berani bersikap tegas menghadapi ancaman atau tuntutan dari masyarakat untuk membagi rata raskin.

Untuk itu, di masa depan perlu dilakukan beberapa langkah seperti sebagai berikut. Perlu dilakukan *updating* data kemiskinan yang kontinu dengan melibatkan masyarakat di dalam penentuan penerima manfaat agar ketepatan sasaran program raskin bisa lebih tercapai. Usulan pembentukan Pokmaskin seperti pada model pendampingan tahun yang lalu akan dapat meningkatkan kesuksesan program raskin. Adanya perbedaan sikap terhadap raskin, terkait dengan perbedaan pemahaman masyarakat tentang raskin. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi secara terus-menerus dengan mengembangkan berbagai model sosialisasi baru sehingga mampu menyentuh level masyarakat miskin secara langsung.

## Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2002. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2002, buku 1: Provinsi dan Buku 2: Kabupaten*. Jakarta.
- . 2003. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003, buku 1: Provinsi dan Buku 2: Kabupaten*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, Bappenas, and UNDP. 2004. *Indonesia Human Development Report 2004: The Economic of Democracy, Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta.
- Hasibuan, Sayuti. 1997. *Beberapa Pemikiran Mengenai Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Bappenas.
- Kutanegara, Pande Made. 2007. "Kinerja Birokrasi Dalam Pengelolaan Raskin". dalam Tukiran, dkk., *Sumber Daya Manusia Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 117-130
- Mubyarto. 1997. "IDT Memperkuat Daya Tahan Ekonomi Rakyat", *Warta Demografi*, 27(4): 14-17
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. 2006. *Peningkatan Efektifitas Program Raskin Melalui Pendampingan Perguruan Tinggi*. Laporan Penelitian. Yogyakarta.
- Sawit, M. Husein. 2006. "Transfer Pangan Untuk Keluarga Miskin: Mengapa Harus Beras?", dalam *Program Bantuan Natura Raskin dan OPK: Penilaian Makro*. Jakarta: Puslitbang Perum Bulog.
- Tabor, Steven R dan M. Husein Sawit. 2006. "Perlindungan Sosial Melalui Beras: Program Subsidi Beras OPK di Indonesia",

*Pande Made Kutanegara, Endang Ediasuti Mustar, dan Sri Purwatiningsih*

dalam. *Program Bantuan Natura Raskin dan OPK: Penilaian Makro*. Jakarta: Puslitbang Perum Bulog.