

## **MENGGUGAT KEBIJAKAN-KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN : PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN**

Oleh : Saliman, M.Pd.  
Universitas Negeri Yogyakarta

### **ABSTRAK**

The implementation of the Rice for the Poor program was the continuation of the Social Security Network in the area of food, well-known as Operasi Pasar Khusus (OPK), in eliminating the susceptibility of food for the needy families as a result of the prolonged monetary crisis, the harvesting failure of the farmers because of the prolonged dry season, and the sky rocketing increase in the basic stuffs resulting from the elimination of oil fuel subsidy. The RASKIN program did not provide the target people with free rice but at reduced price with the government subsidy. In general, the RASKIN program reached the target.

The subsequent development of the RASKIN program went out of the rule because each household received 20 kg rice at Rp. 1,000 per kilogram and it was distributed to other households each receiving only 17.5 kg. There was no significant obstacle in the distribution of the Rice for the Poor because of the simplicity of its procedure. Though the program was considered to be successful, it was not able to satisfy the needy families. In the future, a poverty people rescuing program through the empowerment of the people needs to be formulated.

Key word: Kemiskinan, Beras Miskin, Kebijakan

### **PENDAHULUAN**

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah sejak semula diarahkan untuk mewujudkan pemerataan. Sebagaimana dikemukakan oleh GBHN, hakekat pembangunan nasional Indonesia adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk mewujudkan hakekat pembangunan nasional tersebut, Indonesia kemudian menetapkan Trilogi Pembangunan, yang menjadikan pemerataan sebagai prioritas utamanya.

Mewujudkan pemerataan ternyata tidak mudah, usaha pemerintah untuk memacu pertumbuhan ekonomi ternyata menimbulkan masalah baru, kesenjangan perekonomian Indonesia justru cenderung semakin lebar. Perbandingan tingkat pendapatan antara penduduk termiskin dengan penduduk terkaya cenderung semakin meningkat. Revrisond Baswir, dalam Gunawan Sumodiningrat (1998), menjelaskan sebagai berikut:

"...mewujudkan pemerataan ternyata tidak semudah memacu pertumbuhan ekonomi. Ketika laju pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak awal Pelita I dapat dipacu dengan rata-rata 6,5 persen pertahun, kesenjangan perekonomian Indonesia justru cenderung semakin lebar. Perbandingan tingkat pendapatan antara 10 persen penduduk termiskin

dengan 10 persen penduduk terkaya cenderung meningkat. Bila pada tahun 1970 perbandingan antara kedua golongan pendapat tersebut masih sekitar 1 berbanding 65, maka pada tahun 1995 meningkat menjadi 1 berbanding 87.”

Memperhatikan kenyataan tersebut, dapat diketahui betapa seriusnya masalah kesenjangan yang dihadapi Indonesia. Padahal, selain menghadapi kesenjangan, Indonesia juga masih menghadapi masalah kemiskinan absolut yang tidak kalah seriusnya. Walaupun pemerintah sebelum tahun 1998, menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin telah dapat dikurangi dari tahun ke tahun, akan tetapi sebenarnya standar yang digunakan oleh pemerintah sebagai batas garis kemiskinan, tergolong sangat rendah. Gunawan Sumodiningrat (1998) menjelaskan, bahwa batas garis kemiskinan yang dipakai oleh pemerintah Indonesia sangat rendah, yaitu hanya Rp 900,- perorang perhari untuk masyarakat pedesaan dan Rp 1300,- perorang perhari untuk masyarakat perkotaan. Dengan standar garis kemiskinan tersebut maka jumlah penduduk miskin telah dapat dikurangi dari 60 persen pada tahun 1970 menjadi 12 persen pada tahun 1995.

Apabila garis kemiskinan dinaikkan menjadi Rp 1300,- perorang perhari, maka jumlah penduduk miskin di Indonesia kembali akan membengkak jumlahnya. Kondisi tersebut berdasarkan perhitungan pada tahun 1996, di saat Indonesia belum mengalami krisis moneter dan ekonomi pada tahun 1998. Di mana uang sejumlah Rp 900,- ataupun Rp 1300,- masih layak untuk memenuhi kebutuhan paling dasar manusia, makan dan minum dengan kualitas yang minimal. Pada tahun 2003 ini di saat Indonesia masih mengalami kondisi perekonomian yang tidak menguntungkan, tentunya standar garis kemiskinan perlu dirumuskan kembali, yang membawa akibat jumlah masyarakat miskin di Indonesia semakin besar jumlahnya. Kedua persoalan tersebut mutlak dilakukan cara-cara penanggulangan.

Padahal, saat ini bangsa Indonesia harus sudah bersiap-siap menyongsong era keterbukaan ekonomi atau liberalisasi perdagangan. Dalam mengantisipasi era yang akan ditandai oleh meningkatnya persaingan ekonomi antar negara ini, bangsa Indonesia harus mencurahkan segenap daya dan upayanya guna mensejajarkan diri dengan negara-negara lain yang sudah lebih maju perekonomiannya. Tekad tersebut tentu akan menghadapi banyak kendala apabila pada saat yang sama tidak segera diambil langkah-langkah yang konkret untuk menanggulangi kesenjangan dan kemiskinan. Sehingga perlu dirumuskan langkah-langkah konkret yang dapat dilakukan untuk membangun perekonomian rakyat di tengah-tengah tantangan era keterbukaan ekonomi tersebut.

Dengan liberalisasi perdagangan, sektor perdagangan memang diperkirakan akan tumbuh dengan pesat. Hal ini tentu akan memacu penciptaan lapangan kerja dan peningkatan kesejahteraan. Tapi bangsa Indonesia harus menyadari, bahwa rakyat Indonesia seharusnya jangan hanya menjadi pekerja saja. Karena dengan hanya menjadi pekerja saja, rakyat tidak akan mendapatkan keuntungan maksimal dari liberalisasi perdagangan tersebut. Selain itu bangsa Indonesia juga jangan membiarkan modal dan teknologi terus dikuasai oleh negara-negara lain. Yang perlu diperhatikan bangsa Indonesia adalah terus mendorong dan memberi peluang kepada segenap warga negara Indonesia agar dapat berperan dan mengambil manfaat semaksimal mungkin dalam kancah perdagangan bebas tersebut.

Penduduk miskin dapat didefinisikan berdasarkan berbagai kriteria yang menggambarkan kondisi serba kekurangan. Bahkan sampai pada tingkatan kebutuhan yang paling dasar yaitu kebutuhan akan pangan. Akibat krisis multidimensional yang dialami bangsa Indonesia, ternyata jumlah masyarakat yang tidak mampu memenuhi standar hidup layak semakin meningkat. Kondisi rawan pangan melanda sebagian rakyat Indonesia, baik di wilayah perkotaan maupun wilayah pedesaan. Apabila kondisi rawan pangan tidak segera diatasi, maka pada gilirannya kestabilan pemerintahan akan goyah. Hal ini telah ditangkap oleh para pengambil kebijakan di level pemerintahan, sehingga untuk menjaga kestabilan pemerintahan kondisi rawan pangan harus segera diatasi. Oleh karena itu melalui dana APBN dan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM, selagi mengalami krisis ekonomi berkepanjangan salah satu sektor yang didanai adalah mencukupi kebutuhan dasar manusia untuk rakyat miskin yaitu program bantuan beras miskin (RASKIN).

Usaha-usaha yang dirumuskan dan dijalankan pemerintah untuk mengatasi masalah pangan di Indonesia harus didasarkan pada serangkaian penelaahan yang mendalam terhadap aspek-aspek tersebut, karena implikasi dari kebijaksanaan yang tidak melalui penelaahan mendalam, akan berakibat pemborosan dana pemerintah yang sangat besar, padahal dana yang disediakan untuk membiayai program tersebut adalah dana pinjaman, yang pada akhirnya akan menjadi beban negara yang harus dipikul di waktu-waktu mendatang. Sekalipun penelaahan telah dilakukan secara mendalam, bahkan telah disertai dengan petunjuk pelaksanaan akan tetapi sering terjadi pelaksanaan di lapangan tidak sesuai dengan harapan, atau bahkan menyimpang. Oleh karena itu penelitian mengenai hal ini menjadi sangat penting untuk dilakukan, dalam rangka mengetahui pelaksanaan program

RASKIN di lapangan apakah telah sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan atau sebaliknya.

### **KEMISKINAN DAN KEBODOHAN**

Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensi, yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya dan aspek lainnya. Kemiskinan ditandai dengan keterisolasian, keterbelakangan, kebodohan dan pengangguran, yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan antar daerah, antar sektor, dan antar golongan penduduk. Kemiskinan timbul karena ada sebagian daerah yang belum sepenuhnya tertangani, ada sebagian sektor yang harus menampung tenaga kerja secara berlebihan dengan tingkat produktivitas yang rendah, dan ada pula sebagian masyarakat yang belum ikut serta dalam proses pembangunan sehingga belum dapat menikmati hasilnya secara memadai.

Kemiskinan pada umumnya diukur dengan rendahnya tingkat pendapatan. Mengenai kemiskinan Gunawan Somodiningrat (1998:26) menjelaskan sebagai berikut:

“Kemiskinan dibedakan dalam kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Sedangkan berdasarkan penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan dalam tiga pengertian: kemiskinan natural (alamiah), kemiskinan struktural, dan kemiskinan kultural. Dikatakan kemiskinan absolut apabila tingkat pendapatan berada di bawah garis kemiskinan, atau pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Kebutuhan hidup minimum tersebut dapat diukur dengan kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan, yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan sudah di atas garis kemiskinan. Sehingga, sebenarnya sudah tidak termasuk miskin, tetapi masih lebih miskin dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Dengan ukuran pendapatan, keadaan ini dikenal dengan ketimpangan dalam distribusi pendapatan antargolongan penduduk, antarsektor kegiatan ekonomi maupun ketimpangan antardaerah.

Kemiskinan natural adalah keadaan miskin, karena dari asalnya memang miskin. Kelompok masyarakat ini miskin karena tidak memiliki sumber daya yang memadai, baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya, sehingga mereka tidak dapat ikut serta dalam pembangunan, mereka hanya mendapatkan imbalan pendapatan yang rendah ....

Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan hasil pembangunan yang belum seimbang, termasuk jenis kemiskinan ini adalah kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

Sedangkan kemiskinan kultural adalah mengacu pada sikap hidup seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budayanya, di mana mereka sudah merasa kecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mudah untuk melakukan perubahan, menolak untuk mengikuti perkembangan, dan tidak mau berusaha untuk memperbaiki kehidupannya. Akibatnya, tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai umum. Dengan ukuran absolut, misalnya tingkat

pendapatan minimum, mereka dapat dikatakan miskin. Tetapi mereka tidak merasa miskin dan tidak mau disebut miskin. Dengan keadaan seperti ini, bermacam tolok ukur dan kebijakan pembangunan sulit menjangkau mereka”.

Secara singkat Mc Quibria, seorang ahli ekonomi senior pada Asian Development Bank (ADB) menjelaskan batasan tentang kemiskinan dan miskin secara sosial ekonomis, sebagai: *It's the lack of ability to employ assets that causes poverty. If your only asset is labour and you are unemployed, you are poor. If you are in a rural area and you don't own land, then you are also poor.* (<http://202.159.18.43/jsi/71nuriman.htm>).

Sejalan dengan pendapat di atas, cara yang digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan adalah berdasarkan tingkat pendapatan dan konsumsi dari seseorang, seperti dijelaskan oleh Bank Dunia sebagai berikut: *“A person is considered poor if his or her consumption or income level falls below some minimum level necessary to meet basic needs. This minimum level is usually called the “poverty level”* (<http://www.worldbank.org/poverty/mission/up2.htm>). Penjelasan Bank Dunia tersebut mengisyaratkan bahwa setiap negara mempunyai standar sendiri-sendiri mengenai kemiskinan, karena tingkat kebutuhan dasar pada negara yang berbeda diperlukan pengorbanan yang berbeda pula untuk memperolehnya. Namun demikian Bank Dunia lebih lanjut menetapkan ukuran standar yang digunakan secara umum untuk menentukan kemiskinan yaitu seseorang yang pengeluaran sehari-harinya berkisar antara \$1 sampai \$2.

Penduduk miskin umumnya berpendidikan rendah. Sumber penghasilan utamanya dari kegiatan pertanian dan kegiatan ekonomi informal yang tidak cukup memberikan penghasilan, dan terpusat di kantong kemiskinan seperti di daerah pedesaan, daerah terbelakang, daerah dengan penduduk padat, daerah terpencil dan terisolasi, daerah kritis, daerah pasang surut, dan daerah lain yang mengalami permasalahan khusus seperti daerah bencana. Hal ini senada dengan laporan Bank Dunia seperti dikutip oleh Frances Seymour bahwa sebagian besar rakyat termiskin di dunia tinggal di pedesaan, menggantungkan hidupnya pada barang dan jasa alam, dan menjadikan hal tersebut sebagai mata pencaharian utama mereka (<http://www.members.fortunecity.com/edica/hy/lendingc/chapt2.html>).

Penduduk miskin memiliki tingkat pendidikan yang rendah atau dengan kata lain mereka masih berada pada tingkat kebodohan yang tinggi, di samping tidak memiliki keahlian. Padahal hanya dengan modal pendidikan yang memadai mereka akan mampu

mengakses peluang yang ada. Apabila negara tidak memperhatikan kebutuhan pendidikan dan keahlian bagi rakyat miskin, maka pada gilirannya tingkat pengangguran akan semakin tinggi. Perlu adanya pengambilan kebijakan di bidang pendidikan yang benar-benar membantu penduduk miskin lepas dari kebodohan.

Penduduk miskin juga memiliki keterbatasan akses kepada kegiatan ekonomi yang pada akhirnya dapat menghambat pengembangan kegiatan ekonomi mereka, serta membatasi peran serta mereka dalam kegiatan pembangunan. Mengenai keterbatasan akses dari penduduk miskin terhadap kegiatan ekonomi dijelaskan oleh Laidlaw seperti dikutip oleh Gaffud sebagai berikut:

*“Poor members in thrift and credit organizations usually find it more difficult than others to obtain loans; they may not be considered credit-worthy on the same level with other members, in spite of the fact that in many credit societies the big borrowers are generally found to be the most guilty of delinquency”, (1990 : 4).*

Penjelasan di atas menginformasikan bahwa masyarakat miskin mengalami kesulitan untuk akses pada kegiatan ekonomi, mereka diperlakukan tidak sama dengan masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi lebih baik, padahal sering terjadi justru para pengusaha besarlah yang tidak jarang melakukan pelanggaran dalam soal kredit.

### **STRATEGI PEMBANGUNAN UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN**

Salah satu program pembangunan bangsa Indonesia adalah pembangunan masyarakat pedesaan. Pembangunan masyarakat pedesaan patut diperhatikan oleh pemerintah yang telah mencanangkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, seperti tercantum pada trilogi pembangunan. Dalam rangka merealisasikan tujuan pembangunan nasional tersebut, maka pemerintah selanjutnya menetapkan suatu kebijakan pembangunan, bahwa titik berat pembangunan perlu diarahkan ke masyarakat pedesaan, karena sebagian besar penduduk Indonesia bertempat tinggal di pedesaan (Biro Pusat Statistik, 1991:23), dan seperti telah dijelaskan di atas, pedesaan termasuk kantong kemiskinan. Oleh karena itu pembangunan dan kebijakan pembangunan merupakan landasan yang kuat bagi masyarakat pedesaan untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Pembangunan ekonomi rakyat dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan mengurangi kesenjangan, tidak dapat dicapai hanya dengan mengandalkan strategi pertumbuhan saja. Telah terbukti bahwa dampak kebijakan yang hanya mengandalkan pertumbuhan saja, justru semakin memperlebar jurang kesenjangan. Karena itulah strategi pembangunan ekonomi bangsa Indonesia bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yang

menempatkan salah satu arahnya adalah pemerataan hasil-hasil pembangunan. Yang masih memerlukan pembahasan secara mendalam adalah, apakah upaya-upaya pemerataan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan sudah dilandasi prinsip keadilan. Prinsip keadilan dalam pemerataan pembangunan menjadi sangat penting, karena akan dapat mempercepat pencapaian tujuan masyarakat adil dan makmur.

Dengan demikian pembangunan yang harus dilakukan oleh Indonesia dalam rangka mewujudkan pemerataan yang berkeadilan adalah pembangunan yang berpihak kepada kepentingan rakyat banyak. Sebagian besar rakyat Indonesia tinggal di pedesaan dengan kondisi perekonomian yang masih perlu mendapatkan uluran pemerintah, oleh karena itu upaya untuk pengembangan ekonomi rakyat maka pembangunan perlu diarahkan ke tingkat pedesaan.

Tujuan pembangunan dapat tercapai apabila dimulai dari jenjang wilayah yang terendah yaitu pembangunan di tingkat desa. Keberhasilan pembangunan desa merupakan indikator keberhasilan pembangunan nasional, seperti yang dikatakan oleh Taliziduhu Ndraha (1983:14) bahwa pembangunan nasional dijabarkan menjadi pembangunan sektoral, pembangunan regional (daerah) dan pembangunan desa.

Pembangunan desa juga memungkinkan terjadinya pemerataan hasil-hasil pembangunan yang selanjutnya akan tercapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan tercapainya stabilitas wilayah yang sehat dan dinamis. Hal ini sesuai dengan pernyataan C.S.T Kansil (1984:243) berikut ini: "Keberhasilan pembangunan Desa akan memungkinkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya bagi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas wilayah yang sehat dan dinamis".

Kalau dilihat lebih jauh ke belakang lagi ternyata perhatian pemerintah terhadap perkembangan desa sudah dilakukan semenjak Indonesia mengawali kemerdekaanya, namun sosok strategi pembangunan desa sering kali mengalami perubahan. Hal ini memanasifestasikan, bukan hanya proses pencarian strategi pembangunan desa yang dipandang paling efektif untuk suatu kurun waktu tertentu, akan tetapi juga merefleksikan pengaruh strategi pembangunan nasional pada tingkat makro yang dianut dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian dari waktu ke waktu dapat dikenal berbagai variasi strategi pembangunan desa.

Belenggu kemiskinan menyebabkan masyarakat desa tidak ikut berpartisipasi dalam pembangunan desanya, mereka hanya sibuk dalam memenuhi kebutuhan dasar diri dan keluarganya. Sementara itu keberhasilan pembangunan pada skala nasional maupun regional, tidak banyak mempengaruhi kehidupan mereka, sehingga tolok ukur keberhasilan pembangunan di Indonesia selama ini sebenarnya baru dalam angka saja, yang sebenarnya belum dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Supaya masyarakat miskin dapat melepaskan diri dari perangkap kemiskinan, perlu adanya upaya pemberdayaan terhadap mereka.

### **BERAS MAKANAN POKOK MASYARAKAT INDONESIA**

Seluruh program pembangunan akan dapat berlangsung apabila negara dalam kondisi stabil. Sementara itu stabilitas nasional sangat tergantung kepada ketenteraman masyarakat. Kondisi masyarakat yang tenteram akan sangat mendukung perkembangan perekonomian nasional. Salah satu pendukung stabilitas nasional adalah tercukupinya persediaan pangan bagi masyarakat. Karena pangan merupakan kebutuhan manusia yang paling dasar, sehingga apabila rawan pangan akibat krisis multidimensional dapat diatasi, maka sedikit banyak akan mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Perlu diketahui bahwa sebagian besar bahan pangan pokok bagi sekitar 90 persen penduduk Indonesia adalah beras. Hal ini tidak mengherankan, Made Astawan (2002) menjelaskan bahwa beras mengandung beberapa jenis zat gizi yang sangat dibutuhkan oleh tubuh manusia. Di samping mengandung karbohidrat sebagai sumber tenaga, ternyata beras juga menyumbang antara 40-80 persen protein. Bahkan lebih lanjut dijelaskan bahwa gabah tersusun dari 15-30 persen kulit luar (sekam), 4-5 persen kulit ari, 12-14 persen katul, 65-67 persen endosperm dan 2-3 persen lembaga. Lapisan katul paling banyak mengandung vitamin B1. Selain itu, katul juga mengandung protein, lemak, vitamin B2 dan niasin. Endosperm merupakan bagian utama butir beras. Komposisi utamanya adalah pati. Selain itu endosperm mengandung protein cukup banyak, serta selulosa, mineral dan vitamin dalam jumlah kecil.

Lebih lanjut Made Astawan menjelaskan mengenai kandungan gizi dari beras bahwa komposisi kimia beras berbeda-beda tergantung pada varietas dan cara pengolahannya. Selain sebagai sumber energi dan protein, beras juga mengandung berbagai unsur mineral dan vitamin. Sebagian besar karbohidrat beras adalah pati (85-90 persen), sebagian kecil



pentosan, selulosa, hemiselulosa dan gula. Dengan demikian sifat fisikokimia beras terutama ditentukan oleh sifat fisikokimia patinya. Protein adalah komponen kedua terbesar beras setelah pati. Sebagian besar (80 persen) protein beras merupakan fraksi tidak larut dalam air, yang disebut protein glutelin. Sebagai bahan makanan pokok di Indonesia, beras dalam menu makanan masyarakat menyumbang sedikitnya 45 persen protein.

Begitu besarnya nilai gizi yang dikandung oleh beras, maka tidak aneh lagi kalau masyarakat Indonesia sangat menggantungkan dirinya kepada beras sebagai bahan pangan pokok. Di samping itu, pilihan beras sebagai bahan pangan pokok juga ditunjang karena kondisi alam Indonesia yang sangat memungkinkan sebagai produsen beras. Termasuk di dalamnya adalah kultur yang diciptakan oleh nenek moyang bahwa mengkonsumsi beras merupakan simbol dari kehidupan yang lebih mapan. Oleh karena itu berbagai daya dan upaya dilakukan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia untuk memperoleh bahan pangan beras. Apabila sebagian masyarakat telah mengkonsumsi makanan selain beras, identik dengan status ekonominya sangat rendah. Kondisi ini menyebabkan apabila ketersediaan beras kurang dalam arti rawan pangan, maka sangat mungkin terjadi kekacauan yang berkepanjangan di Indonesia. Sehingga mutlak untuk dicarikan jalan keluar untuk mengatasi kondisi rawan pangan akibat krisis multidimensional yang berkepanjangan.

### **PROGRAM BERAS MISKIN (RASKIN)**

Program RASKIN diluncurkan dalam rangka mengamankan kondisi rawan pangan yang diakibatkan oleh krisis yang berkepanjangan dan menurunnya daya beli masyarakat, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sebagai pembanding bahwa masyarakat pada saat ini jauh dari kondisi sejahtera, maka perlu dijelaskan indikator-indikator masyarakat yang telah mencapai kesejahteraan. Secara konseptual orang yang telah sejahtera adalah mereka yang telah terpenuhi kebutuhan fisik maupun kebutuhan non-fisiknya.

Mengukur kesejahteraan masyarakat memang merupakan sesuatu yang sulit, di samping belum ada ukuran yang standar. Sehingga banyak sekali batasan-batasan mengenai kondisi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Namun, indikator yang sederhana dan mudah difahami dijelaskan oleh Moeljarto (1996:47) yang mencakup: tingginya tingkat kesehatan, peningkatan gizi, kesempatan memperoleh pendidikan setinggi-tingginya, sedikitnya anak dalam keluarga tetapi berpotensi tinggi, tersedianya lapangan kerja, dan mampu berpartisipasi dalam pembangunan. Kondisi tersebut pada saat ini tidak tampak pada

sebagian besar masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, masyarakat masih memerlukan uluran tangan dari pemerintah untuk dapat mempertahankan hidupnya, terutama memenuhi kebutuhan yang paling dasar yaitu kebutuhan akan pangan.

Program RASKIN merupakan salah satu program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang diluncurkan Oktober 2001. Program ini pengganti program Operasi Pasar Khusus (OPK) Beras, yang diadakan untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi 1998 yang sudah diluncurkan sejak 1 Juli 1998. Semula jumlah beras hanya 10 kilogram per keluarga, namun sejak Desember 2002 dinaikkan menjadi 20 kilogram per keluarga. Sejak mulai diluncurkan harga beras itu tetap sama, yaitu Rp 1.000 per kilogram.

Beras miskin (RASKIN) pada dasarnya adalah beras murah yaitu yang harga jualnya kepada masyarakat telah disubsidi oleh pemerintah, yang diberikan kepada keluarga prasejahtera dan sejahtera satu. Penetapan jumlah keluarga miskin yang berhak menerima RASKIN adalah sesuai dengan ketentuan pemerintah dalam hal ini Menko Kesra yaitu berdasarkan data dari BPS dan BKKBN. Kebijakan ini diambil oleh pemerintah agar dalam memberikan subsidi dan mengupayakan bantuan, dapat disalurkan tepat mencapai sasaran.

Secara kriteria BKKBN telah memiliki standar keluarga yang masuk kategori miskin yaitu keluarga prasejahtera dan sejahtera satu. Keluarga prasejahtera adalah keluarga yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Anggota keluarga hanya makan dua kali sehari; (2) Anggota keluarga mempunyai pakaian yang berbeda terbatas untuk di rumah, bekerja/bersekolah dan bepergian; (3) Lantai rumah maksimal terbuat dari plester. Sementara itu keluarga sejahtera satu memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Makan daging atau telur hanya seminggu sekali; (2) Setiap anggota keluarga hanya mampu membeli pakaian baru setahun sekali; (3) Luas lantai rumah per penghuni hanya 8 meter persegi.

#### **SUMBER DANA PROGRAM RASKIN**

Ada dua macam program RASKIN, yakni yang dananya bersumber dari APBN dan dari dana kompensasi kenaikan harga BBM yang besarnya Rp 500 miliar untuk tahun 2003. RASKIN dari dana APBN lebih diarahkan ke daerah-daerah bencana dengan sasaran para pengungsi. Sementara RASKIN yang bersumber dari dana kompensasi kenaikan harga BBM disalurkan ke seluruh rakyat Indonesia sebagai akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan dan krisis pangan yang melanda Indonesia akibat gagal panen.

Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Purnomo Yusgiantoro (2003) mengatakan, dana kompensasi bahan bakar minyak yang dikenal dengan Program Kompensasi

Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM yang disalurkan ke Bulog tahun 2002 mencapai Rp 4,7 triliun dan akan disalurkan untuk membantu masyarakat miskin menyusul dengan kenaikan harga BBM. Kenaikan harga BBM bukan berarti melupakan masyarakat tapi ingin mengubah prinsip keadilan sehingga dapat disalurkan kepada rakyat yang benar-benar butuh. Selama ini harga BBM di Indonesia mendapat subsidi di mana semua pemilik mobil mewah berarti ikut menikmati subsidi yang menurut pemerintah tidak betul, sehingga perlu diubah melalui kompensasi ke Bulog dengan menjual harga beras murah.

Dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM 2003 Rp 4,4 triliun itu terbagi untuk sektor pangan atau beras miskin (RASKIN) Rp 500 miliar, sektor kesehatan Rp 950 miliar, sektor sosial Rp 135 miliar, sektor pendidikan (Depdiknas) Rp 1,39 triliun, pendidikan agama (Depag) Rp 461 miliar. Dana tersebut juga digunakan untuk sektor transportasi (pembelian suku cadang kendaraan umum) Rp 190 miliar, sektor air bersih Rp 250 miliar, sektor usaha kecil Rp 154 miliar, sektor pemberdayaan masyarakat pesisir Rp 120 miliar, sektor penanggulangan pengangguran Rp 100 miliar dan pengadaan alat kontrasepsi (KB) Rp 100 miliar.

Direktur Operasi Perum Bulog Bambang Prasetyo mengatakan bahwa dalam raskin Bulog hanya sebagai pelaksana, yaitu hanya menyalurkan beras dari Gudang Dolog ke titik distribusi dalam hal ini desa. Sedangkan yang menentukan penerima beras adalah pemerintah daerah berdasarkan data keluarga miskin yang diterbitkan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Lebih lanjut Prasetyo menjelaskan bahwa penentuan penerima beras miskin dapat salah sasaran karena kesulitan petugas penyuluh KB di lapangan untuk menentukan keluarga miskin, mereka harus mengetahui pendapatan keluarga itu, sementara keluarga itu tak memiliki pekerjaan tetap atau berubah-ubah.

Dari keterangan tersebut menjelaskan bahwa Dolog hanya mengeluarkan beras dari gudang diantarkan ke masing-masing desa, sementara pendistribusian beras untuk sampai ke sasaran di tanggung oleh pemerintah desa. Biaya pengiriman beras dari gudang Dolog sampai ke tingkat Desa menjadi beban dari Bulog. Sehingga pemerintah desa tidak dibebani biaya pengambilan beras dari gudang Dolog, kecuali kalau ada biaya pendistribusian ke masing-masing warga maka akan menjadi tanggungjawab pemerintah desa.

### **PENDISTRIBUSIAN RASKIN**

Untuk mengkaji bagaimana model pendistribusian RASKIN tepat sasaran atau tidak, pada tingkat penentu kebijakan, Mubiyarto (2001) mensinyalir bahwa program RASKIN yang

termasuk salah satu dari program Jaring Pengaman Sosial (JPS) pendistribusiannya tidak tepat sasaran, bahkan menganggap PKPS BBM sebagai proyek bagi-bagi uang. Sudah sejak program JPS mula-mula diluncurkan tahun 1998, dalam bentuk OPK beras merupakan program yang keliru. Memang pada waktu itu harga beras melonjak terutama di kota-kota, sehingga banyak penduduk benar-benar tidak mampu membeli karena pendapatan yang pas-pasan. Namun seperti dikhawatirkan, krisis moneter dadakan yang menaikkan harga beras dan bahan pangan waktu itu, mudah sekali dijadikan alasan oleh semua orang termasuk yang tidak miskin yang membutuhkan beras murah, dan mereka yang menyatakan dirinya termasuk "KK miskin" (prasejahtera dan sejahtera satu) membengkak beberapa kali lipat terutama di Jakarta. Alhasil, sejumlah camat di Jakarta dilaporkan menolak menerima JPS-Beras murah jika jumlahnya kurang dari yang diminta. Pemerintah panik, dan jumlah OPK beras dinaikkan dua kali lipat. Akhirnya seperti program JPS lain (padat karya, PDM-DKE) menjadi kebablasan.

Program JPS yang berupa OPK beras jelas menjadi contoh program yang kebablasan. Dalam arti tujuan awalnya sangat baik, tidak mungkin ada alasan masuk akal untuk menentang, karena ingin membantu rakyat kecil yang tidak mampu membeli beras, tetapi dalam pelaksanaannya mudah sekali menyimpang dari sasaran utama. Program OPK beras tidak mungkin dibatasi di kota-kota besar seperti Jakarta saja, karena jika demikian pasti diprotes. Kenyataannya, kenaikan harga beras terjadi di mana-mana karena krisis moneter didahului atau bersamaan dengan penurunan produksi beras akibat musim kering berkepanjangan pada tahun 2001. Maka beras murah oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) dikirim/dibagi-bagikan ke mana-mana di seluruh Indonesia, termasuk ke desa-desa pusat produksi beras.

Semua masyarakat Indonesia tanpa melihat dari lapisan ekonomi mana, dalam program ini dapat membeli beras dengan harga Rp 1.000 per kg. Sebenarnya pemerintah sudah tahu bahwa pelaksanaan program ini di daerah-daerah, pembeli beras murah ini tidak hanya orang miskin tetapi "diratakan", sehingga ekstrimnya ada yang hanya menerima lima kilogram dari hak yang seharusnya 20 kg per KK. Dengan kata lain, meski uang hasil penjualan beras murah dari program OPK beras memang masuk ke kas pemerintah, tetapi sasaran yang dicapai tidak selalu penduduk/keluarga miskin.

#### **EFEKTIFITAS PROGRAM RASKIN**

Untuk melihat efektif atau tidaknya program RASKIN pada tingkat implementasi di lapangan, dapat dilihat dari kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan program RASKIN sebagai berikut:

- a. Program ini dapat membantu masyarakat miskin tentang kebutuhan paling dasar manusia, yaitu kebutuhan akan pangan pada saat masyarakat dilanda kesulitan pangan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan, ditambah dengan gagal panen akibat musim kemarau panjang pada tahun 2002, serta akibat pengurangan subsidi BBM yang mengakibatkan harga-harga kebutuhan pokok meningkat tajam.
- b. Masyarakat miskin dapat melangsungkan aktivitasnya tanpa harus berpikir terlalu berat mengenai kebutuhan akan pangan.
- c. Masyarakat miskin masih mampu memberikan fasilitas pendidikan kepada putra-putrinya.
- d. Kegiatan sosial keagamaan di masyarakat tetap dapat berlangsung dengan baik, diikuti oleh sebagian besar warga masyarakat.
- e. Membangun kesadaran berbangsa dan bernegara, dalam arti masyarakat menyadari akan hak dan kewajibannya selaku warga negara.

Sementara itu mengenai kekurangan dari implementasi program RASKIN sebagai berikut:

- a. Program RASKIN tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena adanya pertimbangan kebersamaan, yaitu dibagikan secara merata kepada masyarakat, yang seharusnya hanya kepada keluarga miskin yang setiap KK akan mendapat hak sebanyak 20 kilogram.
- b. Pemanfaatan RASKIN tidak sesuai dengan tujuan semula yaitu mengamankan rawan pangan yang diakibatkan oleh krisis ekonomi berkepanjangan, musim kemarau panjang dan pengurangan subsidi BBM, karena banyak para keluarga penerima RASKIN yang menjual berasnya untuk kepentingan keluarga yang lain, atau menghibahkan kebalik kepada sanak familinya yang berada di tempat lain. Padahal ada kemungkinan mereka juga telah mendapatkan jatah RASKIN di wilayahnya.
- c. Program ini dapat menyebabkan ketergantungan yang besar dari masyarakat miskin, mereka dimanjakan oleh program tersebut yang pada akhirnya justru akan menyengsarakan apabila di waktu-waktu mendatang program ini dihentikan.
- d. Pada saat krisis moneter impor beras dilakukan besar-besaran, termasuk sejumlah hibah dari negara-negara donor, bahkan sampai sulit untuk memastikan kapan impor dianggap

sudah mencukupi, demikian juga pada saat panen padi dalam negeri mulai membaik, impor beras berjalan terus untuk melaksanakan program RASKIN, dengan akibat amat menciutkan pasar beras dalam negeri. Akibat lebih lanjut adalah merosotnya harga gabah sampai jauh melampaui harga dasar, yang mestinya dipertahankan pemerintah/Bulog melalui operasi khusus pembelian gabah/beras pada harga dasar. Ketidakmampuan pemerintah mempertahankan harga dasar gabah ini sungguh-sungguh telah sangat memukul petani padi, karena harga pupuk justru dinaikkan (atau naik tanpa dikendalikan pemerintah).

### **HAMBATAN PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN**

Pelaksanaan Program RASKIN secara nasional dapat dikatakan mengalami banyak hambatan. Hambatan itu terjadi karena kurang adanya koordinasi antar instansi yang terkait dengan program tersebut, seperti halnya Kementerian Sumber Daya dan Energi sebagai penyandang dana, Bulog sebagai penyedia beras, Pemerintah Daerah selaku pelaksana penyalur beras ke masyarakat dan BKKBN selaku lembaga normatif yang menetapkan keluarga miskin sebagai sasaran program RASKIN.

Dampak kurang koordinasi tersebut menyebabkan penyaluran beras ke masyarakat jadi terlambat, padahal masyarakat sangat mengharapkan bantuan segera datang karena kebutuhan akan pangan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Sementara itu kurangnya koordinasi karena sikap pemerintah yang tidak tegas, sampai saat ini belum ada petunjuk pelaksanaan yang dapat diacu sebagai pedoman pelaksanaan program RASKIN. Masing-masing instansi yang terkait cenderung saling menunggu dalam melaksanakan tugasnya.

### **PENUTUP**

Program beras miskin (RASKIN) merupakan program Jaring Pengaman Sosial sebagai kelanjutan dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) Beras, yang dimaksudkan untuk membantu keluarga miskin yang mengalami krisis pangan akibat dari (1) dampak krisis ekonomi 1998 yang berkepanjangan tidak kunjung selesai bahkan berkembang menjadi krisis multidimensional; (2) menanggulangi dampak kekeringan akibat kemarau panjang di tahun 2001 yang menyebabkan gagal panen; (3) adanya pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak yang dikenal dengan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM. Program Raskin juga dirasakan sangat bermanfaat dan merupakan angin segar bagi rakyat miskin yang tidak berdaya akibat harga-harga kebutuhan pokok membumbung tinggi, yang dipicu dari pengurangan subsidi BBM.

Program RASKIN merupakan Program Jaring Pengaman Sosial yang pelaksanaannya benar-benar sampai ke masyarakat miskin, akan tetapi program ini tidak mampu memberikan spirit untuk mengentaskan kemiskinan, maka Program JPS perlu dirumuskan kembali model JPS yang mampu memberdayakan rakyat miskin, pelaksanaan yang lebih baik, transparan, dan tepat sasaran, serta dengan aturan main yang jelas. Penetapan sasaran tidak dapat lagi diputuskan secara terpusat, tetapi harus makin diserahkan ke daerah. Lebih-lebih dalam era otonomi daerah, program JPS sebaiknya diubah menjadi program penanggulangan kemiskinan yang perumusannya dan penetapan sasarnya secara sepiutuh dibuat di daerah (kabupaten/kota). Jumlah penduduk miskin yang berasal dari data pra KS dan KSI dari BKKBN amat menyesatkan, dan seharusnya sudah tidak dipakai lagi sebagai data perencanaan, sehingga perlu pendataan ulang keluarga miskin yang benar-benar perlu disubsidi. Program-program JPS lainnya seperti JPS-P (Pendidikan), JPS-K (Kesehatan), terutama air bersih dan angkutan bus kota, sangat bias sebagai program penduduk miskin perkotaan, padahal kini petani terutama petani padi di pedesaan merupakan kelompok penduduk yang paling menderita akibat krisis moneter dan program OPK beras yang justru menekan harga beras. Maka sebaiknya seluruh program JPS sebaiknya ditinjau kembali dan diarahkan agar program penanggulangan kemiskinan nasional tersebut bersifat memberdayakan ekonomi rakyat dan berpihak kepada petani.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alwi Dahlan, M. (1992) Mencari ukuran kualitas nonfisik penduduk: mengukur kualitas manusia dan masyarakat melampaui indeks kualitas kehidupan fisik, Sofian Effendi (Eds.). *Membangun martabat manusia: peranan ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Biro Pusat Statistik. (1994). *Penduduk miskin dan desa tertinggal 1993: metodologi dan analisis*. Jakarta: BPS.
- Boediono. (1997). *Pendidikan dan perubahan sosial ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Carnoy, Martin & Samoff. Joel (1990). *Education ang social transition in the third word*. New Jersey: Princeton University Press.
- Dawam Rahardja. (1995). Program-program aksi untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan pada PJP II ". Awan Setya Dewanta (Eds.). *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Dumairy. (1995). Evaluasi kebijakan pemerintah menanggulangi masalah kemiskinan dan kesenjangan". Awan Setya Dewanta (Eds.). *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.

- Green. R.H. (Ed.) (1985). *Labour, employment and unemployment: an ecumenical reappraisal*. Geneva: Commission on the Churches' Participation in Development World Council of Churches.
- Gunawan Sumodiningrat. (1998). *Membangun perekonomian rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Heru Nugroho. (1995). Kemiskinan, ketimpangan, dan pemberdayaan". Awan Setya Dewanta (Eds.). *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Jones, Gavin W. & Hull, Terence H. (Eds.) (1997). *Indonesia assessment: population and human resources*. Canberra: Australian national university.
- Keynes, J.M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. Macmillan.
- Moeljarto Tjokrowinoto. (1996). *Pembangunan: dilema dan tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mubyarto, dkk. (1994). *Keswadayaan masyarakat desa tertinggal*. Yogyakarta: Aditya Media.
- (1995). Strategi Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan. Awan Setya Dewanta (Eds.). *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Nurimansjah Hasibuan (2003). *Kemiskinan structural di Indonesia: menembus ke lapisan bawah*. Artikel. Diambil pada tanggal 15 Desember 2003, dari <http://202.159.18.43/jsi/71nuriman.htm>
- Penny, D.H. (1990). Starvation: the role of the market system. a.b. Ani Rahayu, dkk. *Kemiskinan: peranan sistem pasar*. Jakarta: UI-Press.
- Revrison Baswir, Deddy Heriyanto & Rinto Andriyono. (2003). *Terjajah di negeri sendiri*. Jakarta : ELSAM.
- Romualdo B. Gaffud. (1990). *The emergence of an associative economy of the poor*. Jakarta: Southeast Asian Forum for Development Alternatives.
- Said Rusli, dkk. (1996). *Pembangunan dan fenomena kemiskinan: kasus profil propinsi Riau*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Seymour, Frances. (9 Agustus, 2003). *Bank Dunia dan Lingkungan Berkelanjutan*. Artikel. Diambil pada tanggal 15 Desember 2003, dari <http://members.fortunecity.com/edicahy/lendingc/chapt2.html>.
- Spiegel, Henry William. (1983). *The growth of economic thought* (rev. ed.). North Carolina: Duke University Press.
- Sri Bintang Pamungkas. (1995). Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia: suatu evaluasi atas kebijaksanaan pembangunan pemerintah. Awan Setya Dewanta (Eds.). *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Todaro, Michael. (1977). *Economic development in the third world*. New York : Longman
- United Nations Development Programme (UNDP). (2003). *Human development report. Millennium development goals: a compact among nations to end human poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank Poverty Net. (20 Agustus 2002). *Measuring poverty: understanding and responding to poverty*. Artikel. Diambil pada tanggal 12 Januari 2004, dari <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up2.htm>