

# **ANALISIS EFEKTIVITAS PROGRAM RASKIN DAN KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA MISKIN "Kasus Di Propinsi Jawa Barat Tahun 2010"**

## **(EFFECTIVITY ANALYSIS OF RASKIN PROGRAM AND FOOD SECURITY FOR POOR HOUSEHOLDS "Case in West Java, 2010")**

**Alla Asmara<sup>1)</sup>, Sri Hartoyo<sup>1)</sup>, Rina Oktaviani<sup>1)</sup>, Lukyutawati Anggraeni<sup>1)</sup>**

### **ABSTRACT**

Realizing that there are still a lot of poor households (RTM) in Indonesia, the government through various programs and policies continue to improve the food security conditions of poor households, particularly through *Raskin*. The implementation of *Raskin* has been running about ten years. However, the criteria of "*Enam Tepat*" as indicator of success of *Raskin*, has not been fully achieved. The purpose of this study consist of: Firstly, analyze the effectiveness of the *Raskin* program in West Java. Secondly, analyze the condition of the food security of poor households in West Java. The study was designed as a research survey with the simple random sampling method. The results showed that the actual *Raskin* recipients exceed the amount of targeted households (RTS) with deviations ranging from 17.33 to 164.23 percent. Deviation in the quantity indicator ranged from 14.77 to 62.15 per cent. While, the price deviations ranged from 14.26 to 40.19 per cent. For timely indicators of *Raskin* is generally achieved. Analysis on food security conditions of poor households show that the poor households that categorized as vulnerable on food is approximately 6.7 percent to 34.5 percent.

**Keywords :** Poor Households (RTM), Food Security, Effectiveness of *Raskin*.

### **ABSTRAK**

Menyadari bahwa masih cukup banyak RTM di Indonesia, pemerintah melalui berbagai program dan kebijakan terus berupaya membantu RTM, seperti Program Raskin. Pelaksanaan Program Raskin telah berjalan sekitar sepuluh tahun. Namun demikian kriteria 6 Tepat sebagai indikator keberhasilan Program Raskin, belum sepenuhnya dapat dicapai. Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) Menganalisis efektivitas Program Raskin di Propinsi Jawa Barat; dan (b) Menganalisis kondisi ketahanan pangan rumah tangga miskin di Propinsi Jawa Barat. Penelitian dirancang sebagai suatu penelitian survey dengan metode penarikan sampelnya adalah *simple random sampling*. Analisis data yang dilakukan adalah analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerima Raskin melebihi jumlah RTS yang seharusnya menerima dengan deviasi berkisar 17,33 - 164,23 persen. Deviasi pada indikator tepat kuantitas berkisar 14,77 – 62,15 persen. Adapun deviasi harga tebus berkisar 14,26 – 40,19 persen. Untuk indikator tepat waktu secara umum dapat dicapai. Analisis terhadap kondisi ketahanan pangan RTM menunjukkan bahwa rumah tangga penerima raskin yang masuk kategori rentan pangan sekitar 6,7 persen sampai 34,5 persen.

**Kata kunci :** Rumah tangga miskin, ketahanan pangan, dan efektivitas raskin.

### **PENDAHULUAN**

Keterbatasan kemampuan ekonomi yang dialami masyarakat kelompok miskin membuat kelompok ini tidak mampu memenuhi kebutuhan pangannya sendiri tanpa bantuan pemerintah. Pemberian bantuan pangan seperti ini adalah sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 yang menetapkan bahwa pemerintah berkewajiban

untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Untuk itu program peningkatan ketahanan pangan bagi masyarakat miskin seharusnya memperoleh prioritas dalam anggaran publik.

Kebijakan berupa program bantuan pangan bersubsidi diluncurkan pada tahun 1998 dikenal Operasi Pasar Khusus (OPK) dan sejak tahun 2002 dirubah menjadi Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin/RTM (RASKIN), yang bertujuan untuk lebih mempertajam ketepatan sasaran penerima manfaat. Pelaksanaan Program Raskin tersebut didasarkan atas Inpres No. 8 tahun 2000 tentang kebijakan

<sup>1)</sup>Dep. Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor

perberasan. Diktum kelima Inpres tersebut berisi: "memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan". Dalam perkembangannya, Inpres No. 8 tahun 2000 mengalami beberapa kali revisi dan revisi terakhir dari inpres tersebut adalah dengan diterbitkannya Inpres No. 1 tahun 2008. Pada diktum kedelapan butir 1 inpres tersebut berisi: "Menetapkan kebijakan penyediaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah".

Pelaksanaan Program Raskin, sejak dari OPK, sampai saat ini telah berjalan sekitar sepuluh tahun. Selama sepuluh tahun pelaksanaan Program Raskin ternyata bahwa kriteria 6T (tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat kualitas, tepat waktu dan tepat administrasi), yang merupakan indikator keberhasilan Program Raskin, belum sepenuhnya dapat dicapai. Belum tercapainya indikator 6T dalam pelaksanaan Program Raskin disebabkan oleh berbagai permasalahan terkait efektivitas pelaksanaan Program Raskin yang belum dapat diatasi. Bahkan hasil studi yang dilakukan oleh Tim Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB di Propinsi Jawa Barat selama tiga tahun berturut-turut (2005-2007) menunjukkan bahwa permasalahan yang sama cenderung terjadi secara berulang dari tahun ke tahun. Oleh karena itu perbaikan-perbaikan guna meningkatkan efektivitas pelaksanaan Program Raskin perlu terus dilakukan agar tujuan dari Program Raskin untuk membantu rakyat miskin dalam memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dapat terpenuhi.

Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas pelaksanaan Raskin tahun 2010 di Provinsi Jawa Barat, menganalisis kondisi ketahanan pangan rumah tangga miskin di Propinsi Jawa Barat.

## BAHAN DAN METODE

### Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Propinsi Jawa Barat. Pemilihan lokasi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa Propinsi Jawa Barat merupakan salah satu propinsi dengan jumlah penduduk relatif besar, demikian pula dengan jumlah penduduk miskinnya. Lebih lanjut dipilih dua kabupaten menjadi lokasi penelitian. Pemilihan kabupaten didasarkan atas persentase kemiskinan yang relatif tinggi serta keterjangkauan lokasi. Hal serupa juga dilakukan sampai pada level desa/kelurahan. Lebih lanjut, pada setiap kabupaten akan dipilih dua kecamatan dan

dari setiap kecamatan dipilih satu desa atau satu kelurahan. Dengan demikian wilayah sampel mencakup dua desa dan dua kelurahan. Berdasarkan pertimbangan tersebut dua kabupaten yang terpilih menjadi lokasi studi adalah Kabupaten Bogor dan Kabupaten Sumedang (Tabel 1). Adapun waktu penelitian selama 6 bulan, yaitu Juni-November 2010.

Tabel 1. Lokasi Penelitian

| Kabupaten | Kecamatan      | Desa/Kelurahan              |
|-----------|----------------|-----------------------------|
| Bogor     | Citeureup      | Kelurahan Karang Asem Barat |
|           | Leuwiliang     | Desa Leuwi Mekar            |
| Sumedang  | Sumedang Utara | Kelurahan Kota Kaler        |
|           | Ganeas         | Desa Cikoneng               |

### Metode Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan meliputi: karakteristik rumah tangga, persepsi mengenai Raskin, jumlah Raskin yang diterima setiap bulan, harga yang dibayarkan untuk menebus Raskin, waktu distribusi Raskin. Pengumpulan data primer dilakukan melalui metode survei dengan instrumen berupa kuesioner. Survei dilakukan terhadap rumah tangga miskin yang memperoleh Raskin. Pemilihan rumah tangga miskin dilakukan dengan metode *simple random sampling*. Pada setiap desa/kelurahan sampel dipilih 30 rumah tangga miskin. Dengan demikian total rumah tangga miskin yang menjadi sampel penelitian adalah sebanyak 120 unit. Distribusi sampel ditunjukkan pada Tabel 2.

Tabel 2. Distribusi Rumah Tangga Contoh

| Wilayah                                     | Jumlah Responden |
|---|------------------|
| <b>a. Kabupaten Bogor</b>                   | <b>60</b>        |
| Desa Leuwi Mekar, Kec. Leuwiliang           | 30               |
| Kelurahan Karang Asem Barat, Kec. Citeureup | 30               |
| <b>b. Kabupaten Sumedang</b>                | <b>60</b>        |
| Desa Cikoneng, Kecamatan Ganeas             | 30               |
| Kelurahan Kota Kaler, Kec. Sumedang Utara   | 30               |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>120</b>       |

### Analisis Data

#### a) Analisis Efektivitas Program Raskin

Analisis efektivitas akan dilakukan secara deskriptif baik deskriptif kualitatif maupun deskriptif kuantitatif. Indikator efektivitas yang akan dianalisis mencakup: (1) ketepatan sasaran, (2) ketepatan kuantitas, (3) ketepatan harga, dan (4) ketepatan

waktu. Pengukuran tingkat pencapaian kinerja Program Raskin untuk setiap indikator menggunakan formula-formula berikut ini.

### Ketepatan Sasaran

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

Dimana :

S = indeks kinerja ketepatan sasaran (%); berkisar 0 – 100 persen,

$S_a$  = jumlah rumahtangga yang aktual menerima,

$S_s$  = jumlah rumahtangga yang seharusnya menerima (terdaftar dalam DPM-I).

### Ketepatan Kuantitas

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

Dimana :

J = indeks kinerja ketepatan jumlah (%); berkisar 0 – 100 persen,

$J_a$  = jumlah beras yang aktual diterima responden (Kg/ bulan).

$J_s$  = jumlah beras yang seharusnya diterima responden (Kg/ bulan),

### Ketepatan Harga

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

Dimana :

H = indeks kinerja ketepatan harga (%); berkisar 0 – 100 persen,

$H_a$  = harga beras yang aktual dibayar responden (Rp/ Kg).

$H_s$  = harga beras yang seharusnya dibayar responden (Rp 1000/ Kg),

### Ketepatan Waktu

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

Dimana :

W = indeks kinerja ketepatan waktu (%); berkisar 0 – 100 persen,

$W_a$  = frekuensi pendistribusian beras yang tepat waktu (kali/ tahun).

$W_s$  = frekuensi pendistribusian beras seharusnya (kali/ tahun),

## b) Analisis Ketahanan Pangan

Indikator yang digunakan untuk menganalisis kondisi ketahanan pangan rumah tangga miskin adalah pangsa pengeluaran pangan rumah tangga. Suhardjo (1996) dan Azwar (2004) menjelaskan bahwa pangsa pengeluaran pangan merupakan salah satu indikator ketahanan pangan, makin besar pangsa pengeluaran untuk pangan berarti ketahanan pangan semakin berkurang. Formulasi untuk mengukur pangsa pengeluaran rumah tangga miskin untuk pangan adalah:

$$PP = \frac{EP}{TP} \times 100\% \dots\dots\dots(1)$$

Dimana :

PP = pangsa pengeluaran pangan (%).

EP = pengeluaran rumah tangga untuk pangan (Rp/bulan).

TP = total pengeluaran rumah tangga (Rp/bulan).

## c) Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kondisi Ketahanan Pangan

Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan RTM digunakan model regresi sebagai berikut :

$$\hat{Y} = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + a_3X_3$$

di mana :

Y = adalah pangsa pengeluaran pangan pokok atau pengeluaran total pangan,

$X_1$  = adalah pendapatan rumahtangga,

$X_2$  = adalah jumlah anggota rumahtangga,

$X_3$  = adalah jumlah raskin yang di terima dan ai adalah parameter fungsi pengeluaran.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN DI PROPINSI JAWA BARAT PADA TAHUN 2010

Pada bagian berikut akan diuraikan empat indikator kinerja Program Raskin yang dianalisis dalam kajian ini yaitu: (a) tepat sasaran, (b) tepat kuantitas, (c) tepat harga, dan (d) tepat waktu.

**Tepat Sasaran**

Sasaran dari Program Raskin adalah keluarga yang tergolong dalam keluarga miskin yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM). Berdasarkan analisis yang dilakukan di 4 desa/kelurahan sampel diperoleh fakta bahwa pada semua desa/kelurahan sampel terjadi perbedaan antara jumlah RTS yang tercantum dalam DPM dengan jumlah RT yang secara aktual memperoleh beras Raskin (Tabel 3). Berdasarkan Tabel 3 diketahui perbandingan jumlah RTS yang tercantum dalam DPM dengan total RT yang benar-benar memperoleh Beras Raskin di daerah sampel di Kabupaten Bogor dan Kabupaten Sumedang. Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa “penggelembungan” penerima raskin yang terjadi sangat serius dan bervariasi antar desa/kelurahan. Deviasi tertinggi terjadi pada Desa Leuwi Mekar, kemudian diikuti oleh Desa Cikoneng. Sementara itu, deviasi terendah dijumpai pada penyaluran Raskin di Kelurahan Kota Kaler.

Tabel 3. Perbandingan Populasi RT Penerima Raskin dengan RTS yang Terdaftar dalam DPM dan Deviasinya pada Masing-masing Desa/ Kelurahan Sampel

| Kecamatan      | Desa/ Kelurahan   | Jumlah RTM dalam DPM | Total RT Aktual Penerima Raskin | Populasi RT Penerima Raskin Relatif terhadap RTM terdaftar dalam DPM (%) | Deviasi (%) |
|----------------|-------------------|----------------------|---------------------------------|--|-------------|
| Citeureup      | Karang Asem Barat | 638                  | 858                             | 134.44   | 34.44       |
| Leuwiliang     | Leuwi Mekar       | 1173                 | 3099                            | 264.23   | 164.23      |
| Sumedang Utara | Kota Kaler        | 792                  | 929                             | 117.33   | 17.33       |
| Ganeas         | Cikoneng          | 452                  | 776                             | 171.73   | 71.73       |

Deviasi yang terjadi pada penyaluran raskin pada dasarnya disebabkan oleh sejumlah permasalahan yang hingga kini belum terselesaikan. Permasalahan pokok dalam penyaluran Raskin yang menyebabkan kriteria tepat sasaran menjadi sangat sulit untuk dicapai adalah jumlah RTM aktual yang lebih banyak dibandingkan RTM yang terdaftar dalam DPM. Kondisi ini menjadi alasan utama bagi pihak Desa/RW/RT mengambil “kebijakan” untuk membagikan Raskin tidak hanya kepada RTS tetapi juga kepada RT lainnya. Implikasi dari hal tersebut adalah bahwa RT penerima raskin cenderung mengalami “penggelembungan” yang pada beberapa desa/kelurahan penggelembungan yang terjadi sangat serius. Faktor lain yang juga menjadi alasan untuk membagikan raskin tidak hanya kepada RTS adalah menyangkut pertimbangan keamanan dan

ekses negatif lainnya. Ancaman dalam bentuk ketidaksediaan mengikuti program Desa/RW/RT dan bentuk ancaman lainnya dari RT yang tidak menerima Raskin menjadi pertimbangan lain bagi pengelola raskin desa/RW/RT.

**Tepat Kuantitas**

Kuantitas yang ditentukan dalam Pedoman Umum Raskin Tahun 2010 adalah 13 Kg/RT/ bulan. Dengan demikian maka pelaksanaan Raskin dikatakan tepat jumlah apabila penerima manfaat mendapatkan beras sebesar 13 Kg/RT/bulan. Berdasarkan hasil survey diketahui bahwa jumlah rata-rata beras Raskin yang diterima oleh responden di Kabupaten Bogor adalah 7,29 Kg/RT/bulan dan Kabupaten Sumedang adalah 10,41 Kg/RT/bulan. Secara lebih detail rata-rata jumlah beras Raskin yang diterima oleh setiap RTS pada setiap desa/kelurahan sampel ditunjukkan pada Tabel 4. Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa Kinerja tepat jumlah bervariasi antar desa/kelurahan sampel. Kinerja tepat jumlah tertinggi dicapai oleh Kelurahan Kota Kaler dan terendah Desa Leuwi Mekar. Tingkat kinerja tepat jumlah tersebut tentunya sangat terkait dengan kinerja tepat sasaran. Deviasi yang besar pada jumlah penerima Raskin di Desa Leuwi Mekar menyebabkan kinerja tepat jumlah yang dicapai menjadi relative lebih rendah dibandingkan dengan desa/kelurahan sampel lainnya.

Tabel 4. Rataan Jumlah Beras yang Diterima RTS, Deviasi dan Kinerja Tepat Jumlah pada Setiap Desa/Kelurahan Sampel

| No | Kriteria  | Kab. Bogor                  |                  | Kab. Sumedang        |               |
|----|---|-----------------------------|------------------|----------------------|---------------|
|    |   | Kelurahan Karang Asam Barat | Desa Leuwi Mekar | Kelurahan Kota Kaler | Desa Cikoneng |
| 1  | Rata-rata Jumlah beras yang diterima (Kg/RTS/Bln) | 9,67                        | 4,               | 11,08                | 7,57          |
| 2  | Kuota Normatif (Kg/RTS/Bln)                       | 13,00                       | 13,              | 13,00                | 13,00         |
| 3  | Deviasi Absolut (Kg/RTS/Bln)                      | 3,33                        | 8,               | 1,92                 | 5,43          |
| 4  | Deviasi Relatif (%)                               | 25,62                       | 62,              | 14,77                | 41,77         |
| 5  | Kinerja Tepat Jumlah (%)                          | 74,38                       | 37,              | 85,23                | 58,23         |

Hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan yang menyebabkan ketidaktepatan kuantitas di daerah sampel adalah: (1) Pendistribusian beras kepada jumlah keluarga yang

lebih banyak dari seharusnya yang menyebabkan ketidaktepatan sasaran juga berimplikasi pada ketidaktepatan jumlah. Dengan jumlah pagu beras yang sudah tertentu pada satu sisi, dan jumlah KK yang menerima lebih banyak dari seharusnya pada sisi yang lain, sudah pasti akan menyebabkan jumlah beras yang diterima per RTS akan semakin sedikit; dan (2) Kebijakan yang diambil pada tingkat Pelaksana Pendistribusian yang paling bawah. Adanya kebijakan-kebijakan yang dianggap bersifat *local wisdom* juga mendorong terjadinya ketidaktepatan jumlah. Misalnya dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu (seperti: jumlah anggota keluarga dan bekerja/tidaknya kepala keluarga) maka pihak desa/ RW/ RT membagikan beras dengan jumlah yang berbeda antar KK.

### Tepat Harga

Harga tebus yang ditentukan dalam Pedoman Umum Raskin Tahun 2010 adalah Rp 1600/Kg. Berdasarkan pengumpulan data di lapangan diketahui bahwa harga tebus rata-rata beras Raskin di Kabupaten Bogor adalah Rp 2207,08/Kg dan Kabupaten Sumedang adalah Rp 1865,64/Kg. Fakta tersebut menunjukkan bahwa deviasi harga tebus yang terjadi di kabupaten Bogor relative jauh lebih besar dibandingkan dengan Kabupaten Sumedang. Secara lebih detail rata-rata harga tebus Raskin pada setiap desa/kelurahan sampel ditunjukkan pada Tabel 5.

Tabel 5. Harga Penebusan Raskin dan Tingkat Deviasinya pada setiap Desa/Kelurahan Sampel

| No. | Kriteria                          | Kab. Bogor                  |                  | Kab. Sumedang        |               |
|-----|-----------------------------------|-----------------------------|------------------|----------------------|---------------|
|     |                                   | Kelurahan Karang Asam Barat | Desa Leuwi Mekar | Kelurahan Kota Kaler | Desa Cikoneng |
| 1   | Harga Penebusan Rata-rata (Rp/Kg) | 2243.07                     | 2172.66          | 1905.62              | 1828.23       |
| 2   | Harga Tebus Normatif (Rp/Kg)      | 1600.00                     | 1600.00          | 1600.00              | 1600.00       |
| 3   | Deviasi Absolut (Rp/Kg)           | 643.07                      | 572.66           | 305.62               | 228.23        |
| 4   | Deviasi Relatif (%)               | 40.19                       | 35.79            | 19.10                | 14.26         |

Variasi harga yang terjadi antar desa/kelurahan sampel menunjukkan bahwa penetapan harga tebus cenderung diputuskan oleh pengelola Raskin pada masing-masing daerah secara sepihak. Hasil temuan di lapang menunjukkan bahwa ada dua tingkatan institusi yang memiliki peluang

untuk penetapan harga yang harus ditebus oleh penerima manfaat yaitu (1) ditetapkan pada level desa dan (2) ditetapkan pada level RW/RT. Pada level mana harga tebusan ditentukan sangat terkait dengan pola pendistribusian beras. Untuk desa/kelurahan yang langsung menyalurkan beras sampai ke tangan penerima manfaat maka yang menentukan harga tebusan adalah level desa. Sementara itu, apabila desa/kelurahan memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada RT/RW untuk menyalurkan beras sampai ke tangan penerima manfaat maka penetapan harga dilakukan di level RT/RW. Fakta ini mengindikasikan bahwa tidak ada mekanisme penentuan harga yang jelas. Hal ini pada akhirnya juga bermuara pada relatif tidak dapat terkontrolnya tingkat harga pada level penerima manfaat dan kondisi ini sangat membuka peluang untuk terjadinya ketidaktepatan harga.

Hasil temuan di lapang menunjukkan bahwa penentuan harga tebus melebihi harga normative tersebut didasarkan atas argumen bahwa diperlukan biaya operasional penyaluran beras dari titik distribusi sampai ke tangan penerima manfaat. Biaya operasional tersebut meliputi ongkos angkut, plastik kemasan, kuli angkut, honor pelaksana, dan lain-lain. Namun demikian, penentuan tambahan harga tebus cenderung ditentukan secara sepihak oleh Satgas Raskin (RT/RW/aparat desa). Oleh karena itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja tepat harga adalah dengan melakukan suatu pengawasan yang lebih efektif.

### Tepat Waktu

Ketepatan waktu dinilai berdasarkan waktu pendistribusian yang seharusnya yaitu disalurkan setiap bulan dan sebanyak 12 kali dalam satu tahun. Dalam studi ini pengumpulan data mencakup pelaksanaan Raskin sampai dengan bulan Mei 2010. Dengan demikian ketepatan waktu didefinisikan tercapai apabila disalurkan sebanyak lima kali. Hasil temuan di lapang menunjukkan bahwa frekuensi penyaluran beras dapat terlaksana setiap bulan (5 kali penyaluran) di dua wilayah sampel yaitu Kelurahan Karang Asem Barat dan Kelurahan Kota Kaler. Sedangkan di dua wilayah sampel lainnya yaitu Desa Leuwi Mekar dan Desa Cikoneng baru berlangsung empat kali pendistribusian beras (Tabel 6).

Berdasarkan hasil wawancara di lapang diketahui bahwa tidak tersalurkannya Raskin sesuai dengan semestinya pada dua desa sampel disebabkan oleh keterlambatan penebusan Raskin oleh pihak Desa kepada Perum Bulog. Keterlambatan

penebusan tersebut terjadi karena belum semua RT/RW menyetorkan dana penebusan Raskin periode sebelumnya. Dengan belum terkumpulnya seluruh dana tersebut maka pihak Desa mengambil kebijakan untuk menunda penebusan Raskin sampai semua dana terkumpul. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari terjadinya akumulasi hutang dana Raskin yang semakin besar di masyarakat.

Tabel 6. Frekuensi Penyaluran Raskin Periode Januari-Mei 2010 di Wilayah Sampel

| Uraian  | Kab. Bogor       |                             | Kab. Sumedang |                      |
|---|------------------|-----------------------------|---------------|----------------------|
|   | Desa Leuwi Mekar | Kelurahan Karang Asem Barat | Desa Cikoneng | Kelurahan Kota Kaler |
| Frekuensi Penyaluran (Kali)                                     | 4                | 5                           | 4             | 5                    |
| Frekuensi Penyaluran Seharusnya (Kali)                          | 5                | 5                           | 5             | 5                    |
| % Frekuensi Penyaluran terhadap Frekuensi Penyaluran Seharusnya | 80               | 100                         | 80            | 100                  |

**KONDISI KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA MISKIN DI PROPINSI JAWA BARAT PADA TAHUN 2010**

Salah satu indikator ketahanan pangan rumahtangga adalah pangsa pengeluaran pangan rumah tangga (Pakpahan, Sliem, Suhartini, Syafa'at, 1993; Suhardjo, 1996). Makin tinggi pangsa pengeluaran pangan rumah tangga makin rendah ketahanan pangan rumah tangga tersebut. Purwantini, Handewi, Rachman dan Marisa (2005) membedakan derajat ketahanan pangan menjadi empat, yaitu (1) tahan pangan, (2) rentan pangan, (3) kurang pangan dan (4) rawan pangan. Rumah tangga masuk dalam kategori rentan pangan, kurang pangan dan rawan pangan jika pengeluaran untuk pangan (makanan pokok dan lainnya) lebih dari 60 persen.

Hasil survey menunjukkan bahwa persentase pengeluaran pangan di keempat desa/kelurahan sampel ternyata rata-rata persentase pengeluaran pangannya tidak ada yang lebih besar dari 60 persen. Hal ini menunjukkan bahwa secara lokal keempat desa/kelurahan sampel tersebut masuk dalam kategori tahan pangan (Tabel 7).

Namun demikian ketahanan pangan di tingkat desa/kelurahan tidak berarti bahwa semua rumah tangga di desa/kelurahan tersebut memiliki ketahanan pangan. Rumah tangga penerima raskin di empat desa/kelurahan contoh yang masuk dalam

kategori rentan pangan, kurang pangan dan rawan pangan disajikan pada Tabel 8.

Tabel 7. Persentase Rata-rata Pengeluaran Rumah Tangga Berdasarkan Kegunaannya di Empat Desa/Kelurahan Contoh di Kabupaten Bogor dan Sumedang, 2010

| Kecamatan      | Desa/Kelurahan    | Pangan Pokok | Pangan Lainnya | Total Pangan | Non Pangan |
|----------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|------------|
| Leuwiliang     | Leuwi Mekar       | 22,9         | 18,1           | 41,0         | 59,0       |
| Citeureup      | Karang Asem Barat | 21,2         | 25,4           | 46,6         | 53,4       |
| Ganeas         | Cikoneng          | 34,6         | 22,3           | 56,9         | 43,1       |
| Sumedang Utara | Kota Kaler        | 30,4         | 23,3           | 53,7         | 64,3       |

Pada Tabel 8 terlihat bahwa di desa/kelurahan contoh di Kabupaten Bogor, rumah tangga penerima raskin yang masuk kategori rentan pangan atau yang lebih rendah lagi sekitar 6,7 persen sampai 13,3 persen. Sementara itu di Sumedang, rumah tangga yang rentan pangan lebih besar yaitu 32,3 sampai 34,5 persen. Berdasarkan persentase rumah tangga yang masuk dalam kategori rentan pangan ke bawah maka dapat diartikan bahwa Raskin yang didistribusikan belum optimal dalam memantu ketahanan pangan rumah tangga miskin. Hal ini terjadi karena dalam pendistribusian raskin jumlah yang diterima RTS lebih rendah dari kuantitas yang semestinya diterima. Padahal bagi RTM, Raskin mempunyai pengaruh yang nyata terhadap konsumsi rumahtangga.

Tabel 8. Persentase Rumah Tangga Penerima Raskin Berdasarkan Derajat Ketahanan Pangan di Desa Contoh di Bogor dan Sumedang, 2010

| Desa/Kelurahan    | Rentan Pangan (%) | Tahan Pangan (%) | Total (%) |
|-------------------|-------------------|------------------|-----------|
| Leuwi Mekar       | 6,7               | 93,3             | 100       |
| Karang Asem Barat | 13,3              | 86,7             | 100       |
| Cikoneng          | 34,5              | 65,5             | 100       |
| Kota Kaler        | 32,3              | 67,7             | 100       |

Hasil estimasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi ketahanan pangan RTM disajikan pada Tabel 9. Berdasarkan table tersebut diketahui bahwa pendapatan rumahtangga mempunyai pengaruh yang sangat nyata (kurang dari 1%) dan negatif terhadap pangsa pengeluaran, baik pengeluaran pangan pokok maupun pangan total. Makin tinggi pendapatan makin rendah pangsa pengeluaran pangan pokok dan pengeluaran pangan total. Di samping itu, ternyata penerimaan raskin juga mempunyai pengaruh yang nyata (kurang dari 5%) dan positif terhadap pangsa pengeluaran, baik pengeluaran pangan pokok maupun pangan total.

Pengaruh yang positif ini menunjukkan bahwa raskin masih sangat diperlukan untuk menambah konsumsi beras, terutama kelompok yang rentan pangan atau kelompok yang lebih rendah. Sementara itu, jumlah anggota rumah tangga tidak mempunyai pengaruh terhadap pangsa pengeluaran pangan total, tetapi mempunyai pengaruh yang nyata terhadap pangsa pengeluaran pangan pokok. Hal ini menunjukkan bahwa pengeluaran pangan masih difokuskan untuk pangan pokok.

Tabel 9. Pendugaan Fungsi Pengeluaran Rumah Tangga di Desa Contoh di Bogor dan Sumedang, 2010

| Variabel        | Pangsa Pengeluaran Pangan Pokok |         | Pangsa Pengeluaran Pangan Total |         |
|-----------------|---------------------------------|---------|---------------------------------|---------|
|                 | Nilai                           | Nilai p | Nilai                           | Nilai p |
| Konstanta       | 20,778                          | <0.001  | 52,710                          | <0.001  |
| Pendapatan      | -0,001                          | <0.001  | -0.001                          | 0,008   |
| Jumlah angg. RT | 2,338                           | 0.001   | -0,939                          | -0,329  |
| Jumlah raskin   | 0,066                           | 0.003   | 0,085                           | 0,005   |
| R <sup>2</sup>  | 0,267                           |         | 0,165                           |         |
| F               | 14,119                          | <0.001  | 7,645                           | <0.001  |

## KESIMPULAN

Efektivitas Raskin dalam tataran implementasinya masih menghadapi sejumlah permasalahan sehingga kriteria tepat sasaran, tepat kuantitas, tepat harga dan tepat waktu belum sepenuhnya dapat dicapai. Kriteria tepat sasaran pada studi kasus di Jawa Barat menunjukkan bahwa jumlah penerima Raskin melebihi jumlah RTS yang seharusnya menerima dengan tingkat deviasi berkisar 17,33 - 164,23 persen. Deviasi pada indikator tepat kuantitas juga terjadi dengan tingkat deviasi berkisar 14,77 - 62,15 persen dari kuantitas normatifnya. Untuk indikator tepat harga, deviasi harga tebus berkisar 14,26 - 40,19 persen dari harga tebus normatifnya. Adapun untuk tepat waktu secara umum dapat dicapai namun terdapat keterlambatan penebusan untuk periode Mei 2010 pada dua desa sampel.

Sejumlah factor yang mempengaruhi tingkat efektivitas Raskin dalam tataran implementasi meliputi: a) Jumlah rumah tangga miskin actual di masyarakat yang cenderung lebih banyak dibandingkan yang terdaftar sebagai RTS menyebabkan kriteria tepat sasaran dan tepat jumlah menjadi sangat sulit untuk dicapai karena Raskin tidak hanya diberikan kepada RTS tetapi kepada RT lain yang dianggap miskin; b) Tidak adanya biaya operasional pengelolaan Raskin mulai dari titik

distribusi sampai ke RTS merupakan factor utama kenaikan harga tebus Raskin sehingga kriteria tepat harga menjadi tidak tercapai; c) Kebijakan yang bersifat local yang tidak didasarkan pada aturan yang jelas serta pengawasan yang tepat membuat implementasi Raskin cenderung bervariasi antar wilayah dan cenderung menyimpang dari kriteria 6T yang ditetapkan dalam Program Raskin. Pengelola Raskin seringkali menetapkan keputusan terkait rumah tangga penerima raskin, kuantitas Raskin yang diterima oleh setiap rumah tangga dan harga tebus Raskin yang cenderung tidak mengikuti ketentuan-ketentuan yang ada dalam Pedoman Umum Program Raskin.

Ketahanan pangan pada tingkat desa/kelurahan tidak menjamin ketahanan pangan semua rumah tangga yang ada di desa/kelurahan tersebut. Sejumlah RTM di Jawa Barat masih menghadapi kerentanan pangan sekalipun mereka sudah memperoleh Raskin. Tingkat pendapatan rumah tangga miskin dan jumlah raskin yang diterima RTM berpengaruh nyata terhadap kondisi ketahanan pangan RTM.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azwar, A. 2004. Aspek Kesehatan dan Gizi dalam Ketahanan Pangan. *Dalam*: Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII "Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi". BPS, Departemen Kesehatan, Badan POM, Bappenas, Departemen Pertanian dan Ristek, Jakarta.
- Boudreau, E.T. and Dilley M. 2001. Coming to Terms with Vulnerability: a Critique of the Food Security Definition. *Food Policy* 26 pp 229-247.
- Departemen Dalam Negeri. 2006. Pedoman Umum Program Untuk Keluarga Miskin (Raskin). Tahun 2006. Jakarta
- Ilham, N dan Sinaga, B.M. 2009. Penggunaan Pangsa Pengeluaran Pangan Sebagai Indikator Ketahanan Pangan.
- Maxwell, S. 1996. Food Security: a Post-Modern Perspective. *Food Policy*, Vol. 21. No. 2.
- Maxwell, S. and Slater, R. 2003. Food Policy Old and New. *Development Policy Review*, Vol. 21(5-6).
- Pakpahan, Saliem, Suhartini dan Syafa'at. 1993. Perkembangan Keanekaragaman Konsumsi

- Pangan Rumah Tangga Kota di Indonesia. Forum Statistik No.3 Tahun IX. 9-24.
- Purwantini, H., Rachman dan Marisa. 2005. Prospek Diversifikasi Usaha Rumah Tangga Dalam Mendukung Ketahanan Pangan dan Penanggulangan Kemiskinan. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 24, No.1 Juli, 2006. 1-13. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- R. Tabor dan M. Sawit. 2001. Social Protection via Rice: The OPK Rice Subsidy Program in Indonesia *Developing Economies* 39: 3 267 - 94
- Saliem, H.P., M. Ariani, Y. Marisa dan T.B. Purwantini. 2002. Analisis Kerawanan Pangan Wilayah Dalam Perspektif Desentralisasi Pembangunan. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- Sage, C. 2002. Food Security and Environment. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sawit, M.H. dan M. Ariani. 1997. Ketahanan Pangan : Konsep, Kebijakan dan Pelaksanaannya. Makalah disampaikan pada Seminar Pra-WKNPG VI, Bulog, Jakarta 26 – 27 Juni.
- Sawit, H. 2002. RASKIN: Sebuah Program Perlindungan Sosial, *Majalah Pangan*, No. 38/XI/Januari/2002
- Sen, A. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, Clarendon Press.
- Suhardjo. 1996. Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Makalah disampaikan pada Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah Tangga, 20 – 30 Mei 1996, Yogyakarta.