Evaluasi kebijakan pro masyarakat miskin (studi kasus program raskin di Kabupaten Manokwari)

Yuyun P. Rahayu^a, Danny E. Waimbo^b, Marco Kabiay^c

^aUniversitas Papua Manokwari, yp.rahayu@unipa.ac.id

^bUniversitas Papua Manokwari, wadan1910@gmail.com

^cUniversitas Papua Manokwari

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Artikel dikirim 05-12-2018

Revisi 11-03-2019

Artikel diterima 12-03-2019

Keywords:

poverty, program evaluation, efektivitas, poor rice program

Kata Kunci:

kemiskinan, evaluasi program, efektivitas, program beras miskin

ABSTRACT

The government has sought to stabilize the lives of the poor by implementing programs directly perceived by the poor, one of which is the subsidized rice program for poor households (Raskin). There is a need to do an evaluation of how the Raskin community responds to the implementation of the Raskin program, whether the rules (mechanisms) in Raskin distribution are accurate, and what constraints are faced in the implementation of Raskin Program in Manokwari Timur Village. The research method is descriptive percentage by taking as many as 88 Raskin recipients (RTS-PM) as sample. The results showed that the satisfaction of Raskin recipients was included as standard, the effectiveness of the Raskin Program (Accuracy of the rules) included in the poor category, and the biggest Raskin program obstacle in Manokwari Timur Village was the absence of socialization of the Raskin program. The distribution of Raskin is sometimes inaccurate in terms of target, time, quantity and price.

ABSTRAK

Pemerintah telah berupaya untuk menstabilkan kehidupan masyarakat miskin yang kesulitan mengakses hak-hak dasar dengan melaksanakan program-program pemerintah yang langsung dirasakan oleh kalangan masyarakat umum, salah satunya adalah program beras subsidi untuk rumah tangga miskin (Raskin). Mengingat pelaksanaannya yang telah memasuki dua dekade, maka diperlukan adanya evaluasi mengenai tanggapan masyarakat penerima Raskin terhadap adanya pelaksanaan Program Raskin saat ini, khususnya terkait ketepatan aturan (mekanisme) dalam pembagian Raskin, dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Raskin. Metode penelitian yang dipakai adalah deskriptif, dengan persentase dengan mengambil sebanyak 88 penerima Raskin (RTS-PM) di Kelurahan Manokwari Timur sebagai sampel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepuasan penerima Raskin termasuk dalam kriteria sedang, efektivitas Program Raskin (ketepatan aturan) termasuk dalam kategori kurang baik, dan kendala Program Raskin yang terbesar di Kelurahan Manokwari Timur adalah tidak pernah adanya

pelaksanaan sosialisasi Program Raskin. Pembagian Raskin terkadang tidak tepat sasaran, tidak tepat waktu, tidak tepat jumlah dan tidak tepat harga.

PENDAHULUAN

Program Raskin (beras untuk rumah tangga miskin) diperuntukkan kepada rumah tangga miskin yang terbebani dalam hal membiayai kebutuhan sehari-hari dan juga dalam memenuhi kebutuhan dasar yaitu pangan. Sebagai program nasional, Raskin yang dimulai sejak 1998 telah mengalami perubahan dan perbaikan konsep dan proses implementasi program dengan tujuan akhirnya adalah pengentasan kemiskinan. Kemiskinan telah menjadi masalah yang serius sejak sebelum krisis ekonomi melanda Indonesia pada akhir tahun 1997. Di Indonesia ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi. Pertama, kemiskinan alamiah yang terjadi antara lain diakibatkan oleh keterbatasan sumber daya alam, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kedua, kemiskinan buatan terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lainnya yang tersedia, sehingga mereka tetap miskin. Apabila tingkah laku masyarakat sejalan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam menuntaskan kemiskinan, maka kebutuhan akan hak-hak dasar terpenuhi, demikian pula sebaliknya.

Beras sebagai produk pangan pokok sebagian besar penduduk di Indonesia menjadi pilihan pemerintah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan kalori per hari penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan. Meskipun beras termasuk barang normal di Indonesia, kebutuhan relatif beras per rumah tangga per bulan akan mempengaruhi total pengeluaran makanan per bulan rumah tangga. Di sisi lain, energi yang diperoleh dari makanan hasil olahan beras turut menyumbang pada peningkatan produktivitas tenaga kerja dan berkontribusi pada gizi anak yang menjadi anggota keluarga Rumah Tangga Penerima Manfaat (RTS-PM) (Girik-Allo, Rahayu, & Sukartini, 2016).

Hasil penelitian Bungkaes, Posumah, dan Kiyai (2013) menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif signifikan antara efektivitas Program Raskin dan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam hal keterjangkauan dalam pendistribusian Raskin ke seluruh RTS-PM masih harus diperbaiki. Hasil penelitian sebelumnya tentang implementasi Program Raskin di berbagai wilayah di Indonesia menunjukkan adanya perbedaan dalam proses penerapan dan pendistribusian. Perbedaan yang mengarah pada inkonsistensi dalam penerapan program dan proses pendistribusian ini bahkan mendorong terbentuknya aplikasi dan metoda untuk membantu proses pelaksanaan dan distribusi Raskin agar tepat sasaran (Christine & Yulianto, 2018; Siregar, Poningsih, & Safii, 2018). Rasyid (2012) menjelaskan bahwa Raskin sebagai solusi dari penanganan krisis ekonomi 1997, Program Raskin memang sangat membantu. Namun pasca krisis ekonomi hingga saat ini, diperlukan evaluasi dampak jangka panjang program terhadap perubahan perilaku masyarakat. Dengan demikian,

proses perubahan menuju kesejahteraan penduduk miskin penerima Program Raskin dipertanyakan, khususnya terkait tingkat kesejahteraan rumah tangga penerima program saat ini, dan terkait ketepatan pelaksanaan program pro masyarakat miskin terutama di daerah 3T (Tertinggal, Terdepan dan Terluar).

Penelitian tentang implementasi maupun evaluasi mengenai keefektifan dan efisiensi Program Raskin (Hutagaol, 2008; Maharani, 2017) telah dilakukan di berbagai daerah dan hasilnya sebagai kontrol ataupun informasi bagi pemerintah. Namun demikian, terdapat fakta yang intinya mengurangi manfaat dari pelaksanaan program tersebut seperti munculnya tindakan manipulasi terutama pada penentuan kelayakan rumah tangga penerima, kecenderungan anggota keluarga dan penerima program untuk tidak bekerja yang pada akhirnya berpengaruh negatif pada tingkat pendapatan yang dapat diperoleh rumah tangga penerima program (Rasyid, 2012). Dampak lainnya dari Program Raskin adalah perubahan pola pengeluaran rumah tangga. Program Raskin menyebabkan pengeluaran padi-padian rumah tangga berkurang dan terjadi peningkatan konsumsi sumber protein (Prianti, Arifin, & Nugraha, 2018). Sebelumnya, Thamrin, Novita, dan Tanjung (2017) telah menyimpulkan bahwa peningkatan kesejahteraan mencapai 45,1 persen dan kepuasan penerima Program Raskin mencapai 55 persen dengan kategori cukup puas dengan pelaksanaan Program Raskin.

Provinsi Papua dan Papua Barat tercatat sebagai provinsi dengan tingkat kemiskinan yang tinggi dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya yang ada di Indonesia. Di Provinsi Papua Barat tercatat jumlah penduduk miskin tahun 2016 sebesar 223,60 ribu jiwa (24,88 persen). Pada tahun tersebut, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan sebesar 20,11 ribu jiwa, dan di daerah perdesaan sebesar 203,49 ribu jiwa. Sementara itu, garis kemiskinan di Provinsi Papua Barat tahun 2016 sebesar Rp492.969 yang terdiri dari garis kemiskinan makanan dan garis kemiskinan non-makanan (BPS Provinsi Papua Barat, 2017). Berdasarkan persoalan mengenai jumlah penduduk di Provinsi Papua Barat yang masih hidup dibawah garis kemiskinan, maka konsistensi pemerintah di Provinsi Papua Barat dalam kelancaran pendistribusian pagu Raskin dapat mengurangi masalah kebutuhan masyarakat dalam mengkonsumsi beras.

Bulog (Badan Urusan Logistik) telah mengalokasikan beras kepada keluarga miskin di Provinsi Papua Barat pada tahun 2017 sebanyak 17.187.840 kg atau 1.432.320 kg per bulan kepada 95.488 RTS-PM dengan tebusan harga yang dibayar adalah Rp1.600 per kg bagi setiap RTS-PM, sedangkan beras yang dialokasikan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Manokwari pada tahun 2017 sebanyak 2.186.460 kg dengan 12.147 RTS-PM. Selain itu, untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat terutama beras bagi masyarakat umum, pemerintah telah memberlakukan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras yang dibedakan berdasarkan jenisnya. Harga beras medium sebesar Rp9.450,00 per kg dan beras premium Rp12.800,00 per kg. Harga tersebut hanya berlaku di luar pulau Papua. Meskipun sebagian masyarakat mengkonsumsi beras baik premium maupun medium, telah ditentukan harga

ecerannya juga oleh pemerintah, namun masih ada sebagian masyarakat lainnya hanya mampu mengkonsumsi Raskin, termasuk masyarakat yang ada di Kabupaten Manokwari. Tabel 1 menunjukkan harga beras berdasarkan merk di Kabupaten Manokwari.

Tabel 1
Harga Beras Menurut Merk Dagang di Kabupaten Manokwari

No	Merek Dagang Beras	Jumlah (Kg)	Harga (Rp)	Harga / Kg (Rp)
1	Betet	10	135.000	13.500
2	Tawon	10	135.000	13.500
3	Bulog	10	110.000	11.000
4	Panda	10	130.000	13.000
5	Mawar	50	450.000	9.000

Sumber: Data survei awal, 2017

Tabel 2
Jumlah Penduduk Kelurahan dan Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Kelamin di Kelurahan Manokwari Timur Distrik Manokwari Barat Tahun 2017

No.	Keterangan	Jenis Kelamin	Jumlah (Orang)	Total (Jiwa)
1	Penduduk Kelurahan	Laki-laki	6.404	12.198
		Perempuan	5.794	
2	Kepala Keluarga	Laki-laki	2.779	3.509
		Perempuan	730	

Sumber: Data Kelurahan Manokwari Timur, 2017

Perbandingan jumlah dan harga beras dapat dijelaskan untuk mengetahui jumlah pengeluaran untuk produk yang sama. Misalnya, masyarakat miskin membelanjakan uangnya untuk beras sebesar Rp11.000, maka hanya memperoleh 1 kg beras Bulog (Tabel 1). Sementara, jika dibelanjakan beras miskin, maka akan diperoleh >6 kg beras. Atau dengan kata lain, keluarga miskin akan mampu memenuhi kebutuhan pangan untuk beras dan masih tersedia dana untuk memenuhi kebutuhan pokok lainnya. Tabel 2 menunjukkan jumlah Kepala Keluarga (KK) dan RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur, dengan jumlah penduduk laki-laki cenderung lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan, baik itu pada jumlah penduduk maupun jumlah KK. Terdapat 730 KK perempuan dan 2.779 KK laki-laki. Total keseluruhan dari jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin masing-masing sebesar 3.509 jiwa baik itu untuk jenis kelamin laki-laki maupun perempuan.

Tabel 3
Jumlah Penerima Beras Bersubsidi Bagi Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM)
Per RT Di Kelurahan Manokwari Timur

No.	RT / RW	RTS -PM (KK)	Pagu Raskin (Kg)	Harga (per Kg)
1	RT 01 / RW 02	86	1.290	Rp1.600
2	RT 01 / RW 03	53	795	Rp1.600
3	RT 01 / RW 06	50	750	Rp1.600
4	RT 02 / RW 01	62	930	Rp1.600
5	RT 02 / RW 02	32	480	Rp1.600
6	RT 02 / RW 04	44	660	Rp1.600
7	RT 02 / RW 05	82	1.230	Rp1.600
8	RT 03 / RW 01	80	1.200	Rp1.600
9	RT 03 / RW 03	114	1.710	Rp1.600
10	RT 03 / RW 04	75	1.125	Rp1.600
11	RT 03 / RW 06	38	570	Rp1.600
Total		716	10.740	

Sumber: Kelurahan Manokwari, 2017

Tabel 3 menunjukkan jumlah RTS-PM di 11 Rukun Tetangga (RT) yang ada di kelurahan Manokwari Timur. RT yang paling banyak menerima Raskin yaitu RT 03/RW 03 dengan jumlah pagu Raskin yang diterima sebanyak 1.710 Kg dan jumlah RTS-PM nya mencapai 114 Kepala Keluarga (KK). Sedangkan RT yang paling sedikit jumlah KK penerima Raskin yaitu RT 02/RW 02. Kurang meratanya distribusi Beras Raskin di Kelurahan Manokwari Timur juga sejalan dengan hasil penelitian Jamhari (2012) yang menyebutkan bahwa, meskipun hampir 19 tahun, pelaksanaan Program Raskin tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah.

Di sisi lain pendapatan rumah tangga miskin sangat berpengaruh juga terhadap kebutuhan pangan akan beras, apalagi dengan jumlah tanggungan anggota keluarga yang banyak. Di Kabupaten Manokwari pendapatan per kapita penduduk miskin sebesar Rp315.940 per bulan. Pendapatan penduduk miskin ini sangat rendah dan menjadi salah satu kendala dalam rumah tangga miskin saat harus memenuhi kebutuhan konsumsi termasuk konsumsi beras. Ironisnya, pendapatan RTS-PM akan semakin berkurang bila penerima program menjadikan Raskin sebagai pendapatan tambahan sehingga berpikir untuk tidak menambah pendapatan yang ada. Bahkan RTS-PM yang tidak layak sebagai penerima karena memiliki pendapatan diatas rata-rata garis kemiskinan turut merasakan Program Raskin dalam jangka waktu yang lama dan tidak terbebani meskipun harga tebus per kg beras subsidi dinaikkan (Hutagaol, 2008). Dengan demikian, permasalahan ini menjadi dilema bagi penerima dan juga pelaksana Program Raskin.

Berdasarkan permasalahan yang telah tersebut sebelumnya, maka permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: pertama, bagaimana tanggapan masyarakat penerima Raskin terhadap adanya pelaksanaan Program Raskin?; kedua, apakah aturan (mekanisme) dalam pembagian Raskin sudah tepat?; dan ketiga, apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Raskin di

Kelurahan Manokwari Timur? Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kepuasan RTS-PM sebagai pihak yang terdampak pelaksanaan program nasional ini, mengevaluasi pelaksanaan program berdasarkan ketepatannya, dan mengidentifikasi kendala dalam implementasi program pada level RTS-PM.

KAJIAN PUSTAKA

Program Beras Miskin (Raskin) pendukung kebijakan pengentasan kemiskinan

Pertumbuhan rata-rata menjadi indikator penurunan atau peningkatan kemiskinan sementara ketimpangan yang terjadi di negara berkembang memiliki peran penting dalam perilaku kemiskinan. Bahkan di negara-negara di mana pertumbuhan telah menjadi pendorong utama pengentasan kemiskinan, kemajuan lebih lanjut dapat terjadi di bawah distribusi pendapatan yang relatif menguntungkan (Fosu, 2017). Dengan demikian, kebijakan pengentasan kemiskinan yang dapat mendukung agar pertumbuhan rata-rata terjadi dengan distribusi pendapatan yang menguntungkan mutlak diperlukan. Hal inilah yang kemudian mendorong terciptanya berbagai macam program pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang (Hanna & Olken, 2018; Khemili & Belloumi, 2018a; dan Banerjee *et al.*, 2015) yang tujuannya untuk menstabilkan pendapatan kelompok penduduk miskin dan memperkecil *gap* distribusi pendapatan.

Kemiskinan memiliki beberapa definisi, menurut Bank Dunia (*Worldbank*), ukuran kemiskinan absolut adalah orang yang hidup dengan pendapatan dibawah USD\$1 per hari dan kemiskinan menengah untuk pendapatan dibawah \$2 per hari (Bank Dunia, 2005). Ukuran kemiskinan secara sederhana dan yang umum digunakan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, dan kemiskinan struktural (Kuncoro, 2011). Tetapi dalam penelitian ini digunakan kemiskinan absolut. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan dan tidak cukup untuk menentukan kebutuhan dasar hidupnya.

Kemiskinan merupakan indikator penting untuk melihat keberhasilan pembangunan suatu daerah selain pertumbuhan ekonomi. Tingginya pertumbuhan ekonomi satu daerah menjadi beban daerah saat jumlah penduduk miskin ataupun garis kemiskinan di wilayahnya cukup besar nilainya. Setiap daerah akan berusaha keras untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang optimal dan menurunkan angka kemiskinan. Salah satu upaya pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan melalui program-program kebijakan sosial yang berdampak langsung kepada masyarakat miskin (*pro-poor policy*), salah satunya adalah melalui Program Raskin. Dengan demikian, ada kaitan Program Raskin dengan pengentasan kemiskinan. Di wilayah timur Indonesia, secara statistik angka kemiskinannya relatif tinggi, sehingga

penelitian ini secara tidak langsung menunjukkan mengapa permasalahan tersebut terjadi.

Kebijakan pemberantasan kemiskinan (*pro-poor public policy*) dapat dibagi ke dalam dua kelompok yaitu: (1) kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi peningkatan pendapatan masyarakat miskin, dan (2) kebijakan yang bertujuan menyediakan pelayanan sosial dasar (*basic social services*) kepada masyarakat miskin untuk membantu mengatasi akibat negatif dari kemiskinan yang mereka alami. Program Raskin adalah merupakan salah satu bentuk dari kebijakan tipe kedua. Melalui pelaksanaan Program Raskin bersama program penanggulangan kemiskinan lainnya diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Selain itu Program Raskin merupakan program transfer energi dalam bentuk kalori yang dapat mendukung program lainnya (Perum Bulog, 2012).

Program Raskin merupakan salah satu kebijakan publik pemerintah Indonesia dalam menyalurkan beras khusus untuk Rumah Tangga Miskin. Raskin dimulai sejak tahun 1998 dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK) yang berfungsi sebagai program darurat (*social safety net*) untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga miskin setelah krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997. Pada tahun 2002, fungsi program diperluas sebagai perlindungan sosial masyarakat (*social protection*), yang kemudian namanya diubah menjadi Raskin agar lebih tepat sasaran. Pergantian nama program ini menjadi penting karena dengan nama Raskin maka jelaslah bahwa program ini dapat langsung ke targetnya yaitu keluarga miskin. Program Raskin dilaksanakan di bawah tanggung jawab Kementrian Dalam Negeri dan Perusahaan Umum (Perum) Badan Urusan Logistik (Bulog) sesuai dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum BULOG Nomor: 25 Tahun 2003 dan Nomor: PKK-12/07/2003, yang melibatkan instansi terkait, pemerintah daerah dan masyarakat.

Tujuan Program Raskin adalah memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dengan jumlah dan harga tertentu dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga. Sasaran Program Raskin adalah untuk memenuhi sebagian kebutuhan kalori dan gizi dalam bentuk beras bagi sekitar 15,79 juta keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I dengan tingkat harga dan jumlah yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Rumah Tangga Sasaran penerima manfaat (RTS-PM) adalah kepala keluarga atau rumah tangga yang hidup dibawah garis kemiskinan makanan dan memiliki pendapatan perbulan yang sangat minim, sehingga rumah tangga tersebut dapat merasakan program subsidi beras miskin yang diberikan langsung oleh pemerintah guna meningkatkan kebutuhan pangan rumah tangga miskin. Pada mulanya, penyebutan nama untuk rumah tangga sasaran dalam Program Raskin dikenal sebagai Rumah Tangga Miskin (RTM). Pada tahun 2012, nama RTM diganti menjadi RTS-

PM (Perum Bulog, 2012).

Penyebab Kemiskinan

Ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi yaitu pertama, kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang terjadi antara lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kedua, kemiskinan buatan adalah kemiskinan yang terjadi dikarenakan lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin.

Kebijakan yang terfokus pada pertumbuhan namun mengabaikan pemerataan pendapatan akan menciptakan ketimpangan antara penduduk miskin dan penduduk kaya. Seperti dalam paradoks kemiskinan, bahwa kemiskinan meningkat tajam ditengah masyarakat yang kaya (Lubis, 2017). Ajaran teori lama, bahwa pemerataan akan terjadi dengan sendirinya kearah yang semakin baik setelah mencapai tingkat pembangunan tertentu (*trickle down effect*), dianggap sebagai teori yang sudah usang dikalangan perencana ekonomi pembangunan kontemporer. Banyak ahli yang mengkhawatirkan efek *trickle down*, karena berbagai sebab, tidak bisa otomatis terealisasi dan yang terjadi justru sebaliknya, *trickle up*. Kondisi yang tercipta seperti surplus tenaga kerja, gaji buruh yang sangat rendah, dan usaha kecil yang selalu kalah dalam kemampuan tawar-menawar.

Jadi, bentuk pola bagian pendapatan yang diperoleh penduduk termiskin sebagai fungsi daripada pembangunan dapat berbentuk U, seperti dihipotesiskan oleh Simon Kuznets dari perbandingan sampel negara-negara maju dengan negara-negara berkembang berpendapatan sedang sampai tinggi, atau huruf J tergantung pada sifat strategi pembangunan yang dipilih (Goudzwaard & Lange, 1995). Sharp (2000) mencoba mengidentifikasi ada tiga penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro kemiskinan muncul karena pendapatan yang timpang. Kedua, penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah yang terbatas dan kualitas rendah. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Keempat, kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitas rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumber daya ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. Kelima, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal. Penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan dan seterusnya.

Gambar 1 menunjukkan bahwa dari segi permintaan modal, perangsang untuk

melaksanakan penanaman modal rendah karena luas pasar untuk berbagai jenis barang sangat terbatas, sehingga produktivitas rendah menyebabkan pendapatan masyarakat rendah, pendapatan masyarakat rendah maka akan menyebabkan kemampuan menabung pun juga ikut rendah, sehingga tingkat pembentukan modal rendah.

Gambar 1
Lingkaran Setan Kemiskinan

Garis Kemiskinan

Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non-makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2.100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya (BPS Kabupaten Manokwari, 2017).

Kemiskinan merupakan indikator penting untuk melihat keberhasilan pembangunan suatu daerah selain pertumbuhan ekonomi. Setiap daerah akan berusaha keras untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang optimal dan menurunkan angka kemiskinan seperti yang dikemukakan Single (2005) bahwa percepatan pertumbuhan ekonomi kemungkinan akan menyebabkan percepatan dalam pengurangan angka kemiskinan. Salah satu upaya pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan melalui program-program sosial yang berdampak langsung kepada masyarakat miskin, salah satunya adalah melalui Program Raskin.

Pengukuran keberhasilan pembangunan suatu daerah atau negara mengalami transformasi sejak awal pertengahan 1990. Pada periode tersebut, pertumbuhan di negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok relatif kuat, melampaui pertumbuhan ekonomi maju. Kemudian pertumbuhan ekonomi tidak lagi menjadi satu-satunya indikator keberhasilan melainkan pengurangan kemiskinan. Data

regional dan spesifik negara dianalisis untuk rasio tingkat kemiskinan di tingkat \$1,25 dan \$2,50 menggunakan data Bank Dunia Povcalnet (Fosu, 2017).

Kendala Program

Kendala yang dihadapi dalam dijalankannya subsidi Raskin adalah mengenai masalah sosialisasi dan transparansi informasi yang kurang. Sosialisasi program merupakan salah satu kunci keberhasilan sebuah program, namun kegiatan penting ini tidak diatur secara rinci dalam pendistribusian Raskin. Hal ini menjadi salah satu penyebab bervariasinya kegiatan sosialisasi tingkat aparat antarwilayah dan lemahnya sosialisasi kepada masyarakat (Perum Bulog, 2012).

Tinjauan dokumen menyimpulkan bahwa sosialisasi Raskin kepada pelaksana di jajaran pemda mengandalkan pendekatan struktural birokratis dan umumnya tidak dilakukan secara khusus melainkan dalam bentuk rapat koordinasi. Hal tersebut sejalan dengan temuan lapangan bahwa sosialisasi kepada aparat dilakukan secara berjenjang dan seringkali digabungkan dengan monitoring dan evaluasi. Sosialisasi di tingkat provinsi dilakukan dua kali setahun, sedangkan di tingkat kabupaten/kota bergantung pada masing-masing pemda. Selain itu, sosialisasi kepada masyarakat yang mengandalkan penyebaran informasi informal dari aparat desa/kelurahan dan petugas pembagi merupakan salah satu titik lemah program. Umumnya masyarakat dan penerima manfaat tidak memperoleh informasi program secara menyeluruh. Bahkan banyak di antara mereka yang tidak mengetahui informasi umum, seperti arti Raskin, jatah beras yang seharusnya diterima, harga beras di titik distribusi, dan frekuensi penerimaan per tahun. Namun demikian, di wilayah yang dikunjungi, umumnya masyarakat sudah mengetahui esensi program sebagai bantuan beras dari pemerintah untuk masyarakat miskin.

Keterbatasan sosialisasi juga berpengaruh terhadap transparansi program kepada masyarakat, berpotensi menimbulkan korupsi, ketidaktepatan sasaran, dan kesalahan persepsi aparat pemda bahwa Raskin adalah program Pemerintah Pusat sehingga mempengaruhi keseriusan mereka dalam mendukung pelaksanaan program. Dengan demikian, transparansi program masih lemah, baik tentang ketersediaan informasi umum program, daftar penerima manfaat, maupun tentang penentuan harga. Di semua wilayah studi tidak ditemukan adanya informasi tentang Program Raskin yang ditempel di tempat umum atau dapat diakses oleh masyarakat luas.

Selain masalah kurangnya sosialisasi dan transparansi, pemerintah juga menganggap ada beberapa faktor lain yang menjadi kendala dalam pelaksanaan subsidi Raskin diantaranya: (1) Proses pencacahan atau pendataan keluarga miskin yang kurang menyeluruh, sehingga tidak jarang ada yang tidak tercatat, (2) Proses penetapan kategori RTM, (3) Proses pembagian kartu untuk penerima raskin yang tidak tepat sasaran, (4) Penyimpangan mengenai kualitas beras yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya tentang program pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Di Tunisia, misalnya, penelitian dilakukan terhadap sekelompok rumah tangga miskin yang diberikan perlakuan dengan yang tidak (Khemili & Belloumi, 2018). Hasilnya menunjukkan bahwa pemberian jaminan sosial membantu rumah tangga miskin memenuhi konsumsi pada saat penghasilan rumah tangga berfluktuasi dibandingkan dengan rumah tangga miskin yang tidak menerima jaminan sosial. Penelitian ini menegaskan bahwa ada hubungan antara pemberian jaminan sosial, pekerjaan dan pengurangan kemiskinan. Selanjutnya, program pengentasan kemiskinan dilakukan di negara-negara miskin dan berkembang seperti Ethiopia, Ghana, Honduras, India, Pakistan dan Peru. Penelitian telah dilakukan dengan memberikan program bantuan jangka pendek dan dukungan jangka panjang kepada sampel rumah tangga miskin (11.000 rumah tangga) untuk membantu mereka meningkatkan level keberadaan ke arah yang berkelanjutan (Banerjee *et al.*, 2015). Hal serupa juga terjadi di Columbia, rumah tangga yang diberikan insentif program pengaman sosial dan transfer tunai lebih dapat menyesuaikan pola pengeluarannya sehingga ada bagian yang dapat ditabung, dibandingkan kelompok yang sama yang tidak menerima insentif (Tovar & Urrutia, 2017).

Penelitian-penelitian terkait Program Raskin di daerah lainnya menunjukkan efektivitas Program Raskin. Jamhari (2012) meneliti tentang efektivitas distribusi raskin di pedesaan dan perkotaan Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa distribusi raskin di Indonesia belum tepat sasaran. Probabilitas suatu rumah tangga menerima raskin atau tidak dipengaruhi oleh pendidikan, jenis kelamin, umur, jumlah anggota rumah tangga, pendapatan, pekerjaan, lantai rumah dan lokasi. Selanjutnya, Sujianto, Ernawati, As'ari, dan Mayarni (2012) meneliti tentang implementasi Program Raskin dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Metoda analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa pendistribusian raskin masih terkendala masalah koordinasi. Selanjutnya, untuk proses pendistribusiannya telah mengikuti Buku Pedoman Umum Raskin. Evaluasi Program Raskin oleh tim koordinasi raskin kecamatan di Desa Buniseuri Kecamatan Cipaku Kabupaten Ciamis oleh Garvera (2017) telah menunjukkan bahwa tingkat validitas data RTM dan kurangnya sosialisasi baik dari Tim Koordinasi Kecamatan maupun pengelola Program Raskin di desa merupakan masalah yang perlu diatasi dengan cara melakukan pengevaluasian dan pembaruan data dan informasi secara reguler, misalnya setahun sekali. Penelitian Septian, Bahri, dan Makmur (2013) menunjukkan bahwa keefektifan Program Raskin sangat rendah baru mencapai 39,69 persen. Hasil berbeda dengan Emalia (2010) yang menyatakan bahwa Program Raskin telah memenuhi seluruh unsur 6T.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu maka kerangka berpikir dalam penelitian ini disusun seperti pada Gambar 2, efektivitas program dilihat dari tiga

kategori yaitu: 1) tanggapan tentang kepuasan penerima manfaat program, 2) ketepatan implementasi aturan dan 3) kendala dalam pelaksanaan program. Jika skor masing-masing indikator kepuasan dan efektivitas > 70 persen, maka dikatakan hasil evaluasi Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur menunjukkan hasil yang baik. Jika skor tersebut < 70 persen, maka dapat disimpulkan bahwa hasil evaluasi Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur menunjukkan hasil yang kurang baik. Sedangkan untuk indikator kendala pelaksanaan program dijabarkan secara deskriptif berdasarkan hasil wawancara.

Keterangan

———— = Dilihat dari

Gambar 2
Kerangka Berpikir

METODA PENELITIAN

Jenis dan Sumber Data

Jenis data terdiri dari data kuantitatif dan kualitatif. Data dalam penelitian diperoleh dari informan dan responden. Orang-orang atau pihak ditentukan secara sengaja sebagai informan, karena mereka dianggap menguasai permasalahan. Pihak yang dimaksud antara lain; Perum Bulog Manokwari, Badan Pusat Statistik (BPS) Manokwari, Kepala Kelurahan (Lurah Manokwari Timur), RT, RW dan Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) yang bisa memberikan informasi tentang masalah evaluasi pelaksanaan Program Raskin. Responden dalam penelitian ini adalah beberapa RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur.

Populasi Dan Sampel

Populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah RTS-PM. Populasi dalam penelitian ini adalah Masyarakat yang berdomisili di Kelurahan Manokwari Timur yang berjumlah 12.198. Kelompok masyarakat yang di jadikan populasi dalam penelitian ini yaitu jumlah kepala keluarga yang hidup dibawah garis kemiskinan di Kelurahan Manokwari Timur sebanyak 716 kepala keluarga (RTS-PM). Sampel dalam penelitian ini adalah jumlah RTS-PM yang menerima Raskin di Kelurahan Manokwari Timur sebanyak 88 RTS-PM.

Teknik Pengambilan Sampel

Teknik sampling yang digunakan dalam studi ini adalah *proportional area random sampling*. Teknik *sampling* ini diberi nama demikian karena di dalam pengambilan sampelnya menggunakan gabungan antara teknik sampel wilayah, sampel random dan teknik sampel proporsi. Dalam penelitian ini ditentukan pengambilan sampel dengan Rumus Slovin dalam Husein (2002):

$$n = \frac{N}{1+ne^2} \dots\dots\dots 1$$

n = ukuran sampel

N = ukuran populasi

e² = persen ketidaktepatan karena kesalahan pengambilan sampel yang diinginkan, untuk studi ini ditetapkan 10 persen (alasan ditetapkan 10 persen karena responden dinilai mampu menjawab angket dengan benar).

Hasil perhitungan menggunakan rumus Slovin dan *Proportional Random Sampling* adalah sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{1+ne^2} \longrightarrow \frac{716}{1+(716)(0,1^2)} = 88 \text{ RTS-PM}$$

Tabel 4
Sampel RTS-PM Di Kelurahan Manokwari Timur

RT / RW	Jumlah Populasi (N) (KK)	Jumlah Sampel (n) (KK)
RT 01 / RW 02	86	10
RT 01 / RW 03	53	7
RT 01 / RW 06	50	6
RT 02 / RW 01	62	8
RT 02 / RW 02	32	4
RT 02 / RW 04	44	5
RT 02 / RW 05	82	10
RT 03 / RW 01	80	10
RT 03 / RW 03	114	14
RT 03 / RW 04	75	9
RT 03 / RW 06	38	5
Total	716	88

Sumber: Data Diolah Tahun 2017

Dengan menggunakan rumus Slovin diperoleh jumlah sampel sebanyak 88 RTS-PM. Adapun besar atau jumlah pembagian sampel untuk masing-masing RT menggunakan metoda *proportional random sampling* (Sugiyono, 2008). Jumlah sampel yang diinginkan setiap RT (*ni*) merupakan hasil bagi antara jumlah populasi pada setiap RT (*Ni*) dengan jumlah seluruh populasi RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur (N) dikalikan banyaknya sampel (n), i menunjukkan RT ke 1, 2 dan 3. Hasil perhitungan dengan menggunakan rumus *proportional random sampling*

diperoleh jumlah sampel yang dibutuhkan masing-masing RT seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 4.

Metoda Analisis

Metoda analisis data merupakan suatu metoda yang digunakan untuk mengolah data hasil penelitian untuk memperoleh suatu kesimpulan. Metoda analisis dalam penelitian ini adalah statistik deskriptif. Adapapun langkah-langkah metoda deskriptif persentase: adalah pertama, memberi nilai di daftar pertanyaan dengan menggunakan skor sebagai berikut: jawaban A diberi skor 4, jawaban B diberi skor 3, jawaban C diberi skor 2, dan jawaban D diberi skor 1. Langkah selanjutnya adalah memasukan hasil skor kedalam rumus persentase. Persentase yang diperoleh (%) merupakan hasil bagi jumlah skor data (n) dengan jumlah skor ideal (N) dikalikan 100.

Jumlah skor dari data adalah jumlah tanggapan (jawaban) dari setiap responden, sedangkan skor ideal adalah skor tertinggi atau jawaban A yang diberi skor 4. Dari poin skor tersebut kemudian dikelompokkan kedalam kriteria persentase. Nilai tertinggi menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Raskin telah berjalan dengan baik (> 70 persen). Sebaliknya, nilai persentase yang rendah (< 50 persen) dapat dikatakan bahwa program tersebut belum berjalan dengan baik (belum sesuai) dan masih terdapat kendala dalam pelaksanaan program. Adapun kriteria penilaian persentase adalah sebagai berikut: 25 hingga 30 persen berarti sangat kurang baik, 40 hingga 54 persen berarti kurang baik, 55 hingga 69 persen berarti sedang, 70 hingga 84 persen berarti baik dan 85 hingga 100 persen artinya sangat baik.

Fokus Penelitian

Fokus yang menjadi materi diskusi dengan narasumber yaitu tanggapan Program Raskin atas RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur sebagai sasaran dari pelaksanaan Program Raskin menanggapi adanya program tersebut. Indikatornya adalah tingkat kepuasan RTS-PM terhadap Program Raskin yaitu ketepatan dalam hal jumlah, harga, sasaran, kualitas, waktu dan administrasi. Satuan yang digunakan adalah persen. Ketepatan aturan adalah kesesuaian jalanya Program Raskin dengan aturan yang telah ditentukan. Tingkat indikatornya adalah kesesuaian aturan yang dijalankan. Satuan yang digunakan adalah skor satu sampai empat. Selanjutnya, kendala pelaksanaan program adalah segala hambatan yang timbul pada waktu pelaksanaan program. Indikatornya adalah tingkat sosialisasi program, tingkat kesadaran masyarakat, tingkat kelancaran distribusi bantuan. Kendala program dijelaskan secara kualitatif.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil Analisis

Pekerjaan merupakan salah satu penentu kebutuhan hidup, yang diukur melalui hasil dari sebuah kerja keras (pendapatan). Data sebaran responden berdasarkan jenis

pekerjaan dan pendapatan di Kelurahan Manokwari Timur disajikan dalam Tabel 5. Berdasarkan Tabel 5 terlihat bahwa responden dari setiap jenis pekerjaan yang diukur dari sisi pendapatan. Bahwa yang sangat dominan adalah jenis pekerjaan yang dikategori usaha (penjual) dengan tingkat pendapatan kurang dari Rp1.000.000 sebanyak 30 responden dan tingkat pendapatan lebih dari Rp1.000.000 sebanyak 2 responden, total keseluruhan responden sebanyak 32 responden, dengan jumlah persentase sebesar 36,36 persen. Jenis pekerjaan yang tidak terlalu dominan yang dikategorikan peternak dengan tingkat pendapatan kurang dari Rp1.000.000 sebanyak 1 responden, total keseluruhan responden sebanyak 1 responden dengan jumlah persentase sebesar 1,13 persen. Beberapa kategori jenis pekerjaan pada Tabel 5 menunjukkan pekerjaan sampingan responden antara lain adalah bekerja sebagai tukang ojek, berkebun, nelayan dan buruh kasar.

Tabel 5
Sebaran Responden Berdasarkan Jenis Pekerjaan Dan Pendapatan

No	Jenis Pekerjaan	Tingkat Pendapatan (Rp./Bulan)		Total RTS-PM (Orang)	Persentase (%)
		< 1Juta	1 – < 5 Juta		
1	Petani	5	0	5	5,69
2	Usaha/Penjual	30	2	32	36,36
3	Pensiun	0	1	1	1,13
4	PNS	0	2	2	2,27
5	Nelayan	2	0	2	2,27
6	Honoror	2	3	5	5,69
7	Peternak	1	0	1	1,13
8	Sopir Taksi	4	1	5	5,69
9	Buruh Kasar	25	0	25	28,4
10	Ojek	8	0	8	9,1
11	Pembantu Rumah Tangga	2	0	2	2,27
Total		79	9	88	
Persentase (%)		89,78	10,22		100

Sumber: Data diolah Tahun 2018

Dilihat dari jenis pekerjaan RTS-PM yang hanya memiliki pendapatan terbanyak yaitu kurang dari Rp1.000.000. RTS-PM ini lebih layak untuk menerima Program Raskin dibandingkan dengan yang memiliki pendapatan lebih dari Rp1.000.000. Berjalannya Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur masih ditemukan masalah ketepatan sasaran, selain rumah tangga rentan miskin sebagai penerima program, pegawai negeri sipil (PNS) juga menerima Program Raskin tersebut.

Tabel 6
Sebaran Responden Berdasarkan Umur Dan Jenis Kelamin

No	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin		Total	Persentase (%)
		Laki-Laki (Orang)	Perempuan (Orang)		
1	25-50	48	28	76	86,36
2	50-75	7	5	12	13,64
Total		55	33	88	
Persentase (%)		62,5	37,5		100

Sumber: Data Diolah Tahun 2018

Pembagian raskin tidak memandang gender. Artinya bahwa baik laki-laki maupun perempuan yang dikategorikan dalam usia produktif bisa merasakan Program Raskin, yang sesuai dengan porsi yang diberikan dari pemerintah kepada rumah tangga miskin. Data pada Tabel 6 menunjukkan sebaran responden berdasarkan umur dan jenis kelamin. Berdasarkan data Tabel 6 diketahui bahwa responden dari kedua kategori umur yaitu usia 25-50 tahun dan 50-75 tahun yang paling dominan adalah berjenis kelamin laki-laki (kepala keluarga) sebanyak 48 responden untuk umur 25-50 tahun, 7 responden untuk umur 50-57 tahun. Total responden dari kedua kategori sebanyak 55 responden (62,5 persen). Sedangkan, yang tidak terlalu dominan adalah berjenis kelamin perempuan untuk kedua kategori. Terdapat sebanyak 28 responden untuk umur 25-50 tahun dan 5 responden untuk umur 50-57 tahun, dengan total responden sebesar 33 responden (37,5 persen). Dapat disimpulkan bahwa penerima program yang masih memiliki kepala keluarga laki-laki.

Kepuasan penerima raskin dalam penelitian ini diukur berdasarkan empat pertanyaan. Setiap responden memberikan tanggapan yang berbeda-beda. Penjelasan selanjutnya menunjukkan sebaran responden berdasarkan kepuasan penerima raskin. Skor tanggapan dari responden untuk pertanyaan pertama mengenai tingkat kepuasan Program Raskin sebesar 239 poin, skor ideal adalah sebesar 352 poin, sehingga deskriptif persentasenya adalah sebesar 67,90 persen dan termasuk dalam kriteria sedang. Skor tanggapan responden untuk pertanyaan kedua mengenai Program Raskin dapat membantu kebutuhan makan selama 1 bulan adalah sebesar 208 poin, skor ideal adalah sebesar 352 poin dan diperoleh skor deskriptif persentase sebesar 59,09 persen. Dengan demikian kepuasan responden RTS-PM termasuk dalam kriteria sedang.

Skor tanggapan dari responden untuk pertanyaan ketiga mengenai Program Raskin dapat mengurangi biaya rumah tangga penerima raskin sebesar 234, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase adalah sebesar 66,48 persen yang termasuk dalam kriteria sedang. Sedangkan skor tanggapan dari responden sebesar 173 untuk pertanyaan keempat mengenai informasi pembagian raskin, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase adalah sebesar 49,15 persen yang termasuk dalam kriteria kurang baik. Berdasarkan hasil deskriptif persentase responden dari keempat kategori mengenai kepuasan penerima sebesar 60,65 persen yang termasuk dalam kriteria sedang (Tabel 7). Berdasarkan hal tersebut bahwa pemerintah (pihak-pihak) terkait harus meningkatkan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur, disebabkan karena kepuasan penerima (RTS-PM) belum merasakan program tersebut secara baik atau dengan kata lain Program Raskin tidak sesuai dengan indikator 6T.

Tabel 7
Skor Deskriptif Persentase Kepuasan Penerima (RTS-PM)

No.	Pernyataan	Skor Tanggapan	Skor Ideal	Skor Deskriptif (%)	Kriteria
1	Tingkat kepuasan Program Raskin.	239	352	67,90	Sedang
2	Program Raskin dapat membantu kebutuhan makan sebulan.	208	352	59,09	Sedang
3	Program Raskin dapat mengurangi biaya rumah tangga penerima Raskin.	234	352	66,48	Sedang
4	Informasi pembagian Raskin.	173	352	49,15	Kurang Baik
Total		854	1.408	60,65	Sedang

Sumber: Data Diolah Tahun 2018

Efektivitas Program Raskin dalam penelitian ini diukur berdasarkan empat pertanyaan dan tanggapan responden sebagai jawaban adalah berbeda-beda. Penjelasan selanjutnya menunjukkan sebaran responden berdasarkan keefektivitasan Program Raskin (Tabel 8).

Tabel 8
Skor Deskriptif Persentase Efektivitas Program Raskin (Ketepatan Aturan)

No.	Pernyataan	Skor Tanggapan	Skor Ideal	Skor Deskriptif (%)	Kriteria
1	Tingkat ketepatan waktu pembagian Raskin.	167	352	47,44	Kurang Baik
2	Tingkat Ketepatan sasaran pembagian Raskin.	160	352	45,45	Kurang Baik
3	Tingkat ketepatan harga Raskin.	234	352	66,48	Sedang
4	Ketepatan jumlah Raskin.	170	352	48,30	Kurang Baik
Total		731	1.408	51,92	Kurang Baik

Sumber: Data Diolah Tahun 2018

Skor tanggapan dari responden untuk pertanyaan pertama untuk ketepatan pembagian pembagian raskin sebesar 167, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase adalah sebesar 47,44 persen yang termasuk dalam kriteria kurang baik. Skor tanggapan dari responden untuk pertanyaan kedua mengenai tingkat ketepatan sasaran pembagian raskin adalah sebesar 160, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase sebesar 45,45 persen yang termasuk dalam kriteria kurang baik.

Skor tanggapan dari responden untuk pertanyaan ketiga untuk ketepatan harga raskin sebesar 234, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase adalah sebesar 66,48 persen yang termasuk dalam kriteria sedang. Sedangkan skor tanggapan dari responden sebesar 170 untuk pertanyaan ke empat mengenai ketepatan jumlah raskin, skor ideal adalah sebesar 352, skor deskriptif persentase adalah sebesar 48,30 persen yang termasuk dalam kriteria kurang baik. Berdasarkan hasil deskriptif persentase responden dari keempat kategori diatas mengenai kepuasan penerima

sebesar 51,92 persen yang termasuk dalam kriteria sedang (Tabel 8). Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah (pihak-pihak) perlu mengevaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur karena efektivitas Program Raskin (ketepatan aturan) belum terlaksana dengan baik atau dengan kata lain implementasi Program Raskin belum sesuai pelaksanaannya dengan indikator 6T.

Berdasarkan hasil penelitian berupa wawancara langsung kepada RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur, mengenai kendala sosialisasi, kesadaran masyarakat dan kelancaran distribusi. Untuk masalah sosialisasi, ada 77 responden yang menjawab tidak pernah melaksanakan sosialisasi Program Raskin baik itu dari tingkat distrik, kelurahan dan RT, sementara ada 11 responden yang sama sekali tidak menjawab pertanyaan mengenai masalah sosialisasi (Tabel 9).

Tabel 9
Hasil Wawancara Kendala Program Raskin Di Kelurahan Manokwari Timur

No.	Kendala	Responden Yang Menjawab		Responden Yang Tidak Menjawab		Total (%)
		Jumlah (Orang)	Persentase (%)	Jumlah (Orang)	Persentase (%)	
1	Sosialisasi	77	87,5	11	12,50	100
2	Kesadaran Masyarakat	69	52,27	19	47,73	100
3	Kelancaran Distribusi	75	71,6	13	28,40	100

Sumber: Data Diolah Tahun 2018

Jika dilihat dari kesadaran masyarakatnya, ada 69 responden yang menjawab bahwa raskin dipakai untuk kebutuhan makan, kemudian beras tersebut mudah dibelanjakan karena harganya sangat murah dan juga raskin dipakai untuk kebutuhan makan, namun beras tersebut belum mencukupi. Selain itu, ada 19 responden yang sama sekali tidak berkontribusi atau menjawab mengenai masalah kesadaran masyarakat. Sebanyak 75 responden berpersepsi berbeda mengenai pernyataan kelancaran distribusi antara lain adalah ada yang menjawab raskin tidak tepat sasaran dan tidak tepat waktu, raskin tepat sasaran dan tidak tepat waktu, raskin tepat sasaran dan tepat waktu dan kemudian raskin tidak tepat sasaran dan tepat waktu, sedangkan ada 13 responden yang sama sekali tidak berkontribusi atau menjawab pertanyaan mengenai masalah tersebut.

Pembahasan

Program Raskin merupakan salah satu bentuk dukungan pemerintah dalam meningkatkan kebutuhan pangan masyarakat yang tergolong dalam ekonomi lemah (miskin). Hanna dan Olken (2018) menyatakan bahwa Indonesia dan Peru, sebagai negara yang sedang berkembang dan telah menerapkan metoda target penerima raskin, menunjukkan hasil pelaksanaan yang tidak memuaskan. Namun demikian, program transfer (termasuk Program Raskin) ini lebih baik daripada program bantuan langsung tunai. Banerjee *et al.* (2015) serta Khemili dan Belloumi (2018) menyatakan bahwa program bantuan kepada penduduk miskin agar dapat memenuhi hak-hak dasar seperti

kesehatan, pendidikan, perumahan dan pendapatan berhasil mengurangi risiko pengeluaran yang berlebihan. Namun, bagi penduduk miskin yang tidak menerima program risiko pengeluaran yang lebih besar dari pendapatan tetap terjadi.

Pelaksanaan Program Raskin yang tepat sasaran tidak hanya dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan penduduk miskin terutama kalori, tetapi juga dapat membantu rumah tangga untuk keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Seperti telah dijelaskan pada kajian pustaka, RTS-PM yang menerima beras berkurang beban pengeluarannya untuk beras. Selanjutnya RTS-PM ini memiliki tenaga untuk memperoleh penghasilan atau beraktivitas menambah pengetahuan dan keterampilan untuk bekerja. Produktivitas ini dapat menambah pendapatan, meningkatkan tabungan dan investasi. Pada akhirnya, daya beli penduduk bertambah untuk kebutuhan lainnya selain beras.

Berdasarkan hal tersebut, Program Raskin yang dilakukan dirasakan langsung oleh masyarakat atau keluarga yang dikategorikan miskin yang ada di Kelurahan Manokwari Timur, tetapi masih terdapat kendala (masalah) dalam Program Raskin dan belum mencapai tujuan seperti yang diharapkan pemerintah. Secara umum penduduk di Kelurahan Manokwari Timur yang menjadi responden juga RTS-PM memiliki pekerjaan sebagai wirausaha dengan skala mikro dan juga buruh kasar yang pendapatannya tidak menentu. Dengan demikian ketepatan sasaran Program Raskin telah sesuai meskipun masih terdapat PNS yang menerima Program Raskin. Banyaknya jumlah tanggungan dalam keluarga turut berpengaruh terhadap pengeluaran rumah tangga, apabila hanya ada satu orang yang menanggung seluruh pengeluaran keluarganya.

Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin Dilihat dari Kepuasan Penerima (Tanggapan RTS-PM)

Berdasarkan tanggapan responden hanya ada satu tanggapan RTS-PM yang memperoleh kriteria kurang baik yaitu informasi pembagian raskin. Sosialisasi secara regular dari pihak pemerintah dan penyelenggara program sangat diperlukan agar RTS-PM memperoleh data dan informasi yang terbaru lebih dulu. Tiga indikator lain yaitu kepuasan penerima, pemanfaatan raskin dan pengeluaran RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur tergolong sedang. Sejalan dengan hasil penelitian Andrida, Djohar, dan Fahmi (2011) yang menyimpulkan bahwa tingkat kepuasan RTS-PM masih dibawah dari yang diharapkan. Meskipun demikian, Program Raskin cukup membantu sebagian besar RTS-PM dan pelayanan yang diberikan cukup memuaskan di Kelurahan Manokwari Timur. Berdasarkan hasil wawancara, responden menyatakan meskipun mutu, harga, jumlah Raskin tidak sesuai dengan yang diterima ataupun yang dibutuhkan, tetapi responden masih terdaftar sebagai RTS-PM. Banerjee, Hanna, Kyle, Olken, dan Sumarto (2017) menyatakan bahwa distributor beras miskin yang tidak kompeten memperburuk pelaksanaan program, selain kualitas dan harga yang tidak sesuai dari yang telah ditetapkan pemerintah.

Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin Dilihat dari Efektivitas Program Raskin (Ketepatan Aturan)

Proses pendistribusian Raskin dari pemerintah ke RTS-PM dilakukan menurut Pedoman Umum Raskin. Dari hasil analisis diketahui bahwa RTS-PM berpendapat bahwa harga Raskin yang diberikan tidak tepat dengan kriteria sedang. Hal ini menunjukkan masih terdapat perbedaan harga. Transparansi mengenai rincian biaya yang harus dikeluarkan oleh RTS-PM seharusnya menjadi panduan dalam proses pendistribusian sehingga tidak ada pihak yang berperan sebagai *free-rider* atau mengambil keuntungan dalam proses pendistribusiannya.

Kriteria kurang baik dari responden ditujukan untuk indikator waktu, sasaran dan jumlah. Kurangnya sosialisasi kembali menjadi poin penting dalam proses pendistribusian raskin karena kurangnya sosialisasi sehingga keterlambatan dalam pendistribusian menjadi hal yang wajar terjadi di lokasi penelitian. Selain itu, RTS-PM tidak seluruhnya sesuai dengan kriteria yang ada dalam aturan. Hasil ini mengindikasikan bahwa terdapat penduduk di Kelurahan Manokwari Timur yang seharusnya tidak terdaftar sebagai RTS-PM atau terdapat penduduk yang seharusnya menerima program tetapi tidak terdaftar dalam daftar RTS-PM. Ketidaktepatan ini terjadi karena kurangnya pengawasan dalam penyajian informasi RTS-PM secara manual dan belum menggunakan teknologi. Bungkaes *et al.* (2013) menyatakan dalam hasil penelitiannya bahwa terdapat hubungan positif signifikan antara efektivitas Program Raskin dan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam hal keterjangkauan dalam pendistribusian raskin ke seluruh RTM masih harus diperbaiki. Ini bisa terjadi karena ketidaksesuaian RTS-PM seperti yang ditemui dalam penelitian ini. Christine dan Yulianto (2018) sebenarnya telah menyatakan dalam hasil penelitiannya bahwa perlu alat bantu yang tersistem dalam penentuan RTS-PM dan pendistribusian raskin agar ketepatan Program Raskin lebih terjamin. Selain itu, sosialisasi tentang cara penentuan RTS-PM dan jadwal revisi daftar RTS-PM dapat mengatasi masalah ini. Selanjutnya, jumlah raskin yang diterima ternyata sering tidak sesuai dengan aturan yang diberikan sehingga ketegasan dari pelaksana dan juga pengawasan dari RTS-PM harus sering dilakukan.

Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin Dilihat dari Kendala Program Raskin

Secara keseluruhan terdapat tiga hal yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan Program Raskin yaitu sosialisasi, kesadaran masyarakat dan kelancaran distribusi. RTS-PM setuju bahwa sebagian besar dari penerima tidak terlalu peduli dengan tujuan dari Program Raskin. Berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa beras yang diperoleh tidak dimanfaatkan langsung oleh RTS-PM melainkan diuangkan dengan menjual kembali ke pihak lain. Hasil penjualan belum tentu digunakan untuk membeli makanan tetapi untuk barang lainnya, sehingga tujuan dari pelaksanaan program ini menjadi tidak tepat. Garvera (2017) menyarankan untuk perevisian data RTS-PM yang terjadwal. Sementara untuk dua hal lainnya yaitu sosialisasi dan kelancaran distribusi merupakan catatan penting bagi pelaksana Program Raskin

karena sebagian besar RTS-PM berpendapat bahwa jarangya sosialisasi dan terlambatnya distribusi raskin telah menjadi hal yang wajar terjadi dalam proses pendistribusian raskin. Disisi lain, RTS-PM justru dirugikan dan bertambah masalahnya karena kekurangtahuan atas informasi terkini dan waktu tunggu (*gestation period*) yang tidak menentu menyebabkan RTS-PM tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan (kalori) keluarganya. Akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pangan dapat mengakibatkan produktivitas yang rendah, pendapatan yang rendah hingga ke daya beli yang rendah.

Evaluasi terhadap kepuasan RTS-PM, efektivitas dan kendala yang ada pada Program Raskin menunjukkan bahwa kepuasan RTS-PM tergolong sedang, efektivitas program kurang baik dalam hal jumlah, waktu dan sasaran serta terdapat kendala yang dihadapi seperti masalah pendistribusian dan tidak digunakannya raskin sesuai dengan yang ditentukan. Hasil ini menjadi pertimbangan dan menimbulkan pertanyaan apakah memang raskin dibutuhkan untuk pengentasan kemiskinan di wilayah paling timur Indonesia yang saat ini masih berada di posisi kedua terbawah. Jika tidak maka diperlukan program pengentasan kemiskinan yang lebih tepat sasaran. Tersedianya jumlah lapangan kerja yang cukup banyak pada sektor informal misalnya, diharapkan dapat mengatasi permasalahan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Program Raskin tidak secara langsung mengatasi masalah pemenuhan kebutuhan dasar pangan penduduk miskin dan masalah pendapatan dan distribusinya bagi penduduk miskin masih merupakan prioritas utama yang belum dapat ditemukan solusinya.

SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah disampaikan pada bagian sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan. Program Raskin meningkatkan produktivitas penduduk miskin dan mendorong peningkatan daya beli selain beras. Namun, lingkaran kemiskinan akan tetap ada karena Program Raskin tidak efektif dan mengalami kendala sebagaimana yang ditemukan dalam hasil penelitian ini. Kepuasan penerima Raskin (RTS-PM) termasuk dalam kriteria sedang. Tanggapan Program Raskin dari RTS-PM di Kelurahan Manokwari Timur mengenai kepuasan Program Raskin dapat dikategorikan cukup memuaskan, antara lain dilihat dari tingkat kepuasan Program Raskin, Program Raskin dapat membantu memenuhi kebutuhan makan selama sebulan, mengurangi biaya pengeluaran rumah tangga dan tingkat kemudahan informasi pembagian raskin. Dengan demikian, kebijakan pemerintah tentang Program Beras Miskin telah mencapai sasaran namun diperlukan perbaikan dalam hal kualitas dan prosedur penerapan hingga ke RTS-PM.

Efektivitas Program Raskin (Ketepatan aturan) termasuk dalam kategori kurang baik. Waktu pembagian raskin di Kelurahan Manokwari Timur kadang

mengalami keterlambatan pembagian, disebabkan karena uang yang di setor dari RTS-PM kepada RT sering mengalami keterlambatan. Terkadang raskin yang dibagikan tidak tepat pada sasaran, karena masih ada rumah tangga yang di kategorikan mampu juga dapat menerima Program Raskin. Harga raskin di setiap RT sangat bervariasi dan tidak sesuai dengan harga yang telah ditetapkan. Begitu pula dengan jumlah beras raskin, masih ada kepala keluarga di setiap RT menerima jumlah jatah beras miskin lebih dari 15 kg. Dari sisi kendala Program Raskin, kendala (masalah) terbesar yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Manokwari Timur adalah tidak pernah adanya pelaksanaan sosialisasi Program Raskin. Pembagian raskin terkadang tidak tepat sasaran, tidak tepat waktu, tidak tepat jumlah dan tidak tepat harga. Dengan demikian, efektivitas Program Raskin perlu ditingkatkan sehingga program pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dapat lebih efektif dalam mengurangi jumlah penduduk miskin khususnya yang berada di wilayah timur Indonesia.

Saran

Adapun saran-saran dari hasil penelitian, antara lain; bagi masyarakat (RTS-PM), Program Raskin dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya, agar dapat membantu mengurangi pengeluaran dan juga dapat meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga miskin. Hasil evaluasi secara keseluruhan menunjukkan bahwa Program Raskin belum berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan pemerintah dan juga masyarakat penerima manfaat (RTS-PM) di Kelurahan Manokwari Timur.

Perlu adanya pengkajian ulang dari pihak pemerintah untuk dapat menjalankan Program Raskin ke arah yang lebih baik, sehingga RTS-PM dapat merasakan Program Raskin tersebut sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Pemerintah harus lebih memperhatikan Program Raskin sesuai dengan indikator 6T: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat administrasi dan tepat kualitas.

Setelah kajian penelitian ini diperlukan penelitian tentang kesejahteraan penduduk yang dikategorikan miskin atau keberhasilan program pengentasan kemiskinan lainnya. Misalnya penelitian mengenai keberhasilan Program Raskin sebagai salah satu faktor yang berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan RTS-PM khususnya di wilayah timur Indonesia. Selanjutnya dapat digunakan metoda analisis yang menyatakan hubungan dan pengaruh antar variabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrida, R., Djohar, S., & Fahmi, I. (2011). Analisis kepuasan rumah tangga penerima manfaat raskin di DKI Jakarta. *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, 8(1), 20–29.
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., ... Udry, C. (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. *Science*, 348(6236).

<https://doi.org/10.1126/science.1260799>

- Bank Dunia. (2005). *Pembangunan Berspektif Gender: Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- BPS, P. P. B. (2017). *Profil kemiskinan di Papua Barat*. Manokwari: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua Barat.
- BPS Kabupaten Manokwari. (2017). *Kabupaten Manokwari dalam angka*. Manokwari.
- Bungkaes, H. R., Posumah, J. H., & Kiyai, B. (2013). Hubungan efektivitas pengelolaan program raskin dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Desa Mamahan Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Acta Diurna*, 2(2), 1–23.
- Christine, D., & Yulianto, Y. (2018). Sistem penyeleksi penerima bantuan beras miskin Kauman Kidul menggunakan metode weighted product berbasis mobile. *Jurnal Teknik Informatika Dan Sistem Informasi*, 4(1), 103–112.
- Emalia, Z. (2010). Analisis efektivitas pelaksanaan program raskin di Kota Bandar Lampung. *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*, 6(1), 46–54.
- Fosu, A. K. (2017). Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: Recent global evidence. *Research in Economics*, 71(2), 306–336. <https://doi.org/10.1016/j.rie.2016.05.005>
- Garvera, R. R. (2017). Evaluasi program raskin oleh tim koordinasi raskin kecamatan di Desa Buniseuri Kecamatan Cipaku Kabupaten Ciamis. *MODERAT (Modern Dan Demokratis)*, 3(2), 79–98.
- Girik-Allo, A., Rahayu, Y. P., & Sukartini, N. M. (2016). Impacts of in-kind transfer to household's budget proportion: Evidence from early reformation in Indonesia. *Journal of Economics, Business & Accountancy Ventura*, 19(2), 161. <https://doi.org/10.14414/jebav.v19i2.499>
- Goudzwaard, & Lange. (1995). *Sistem negara-negara berkembang*. Jakarta: Pustaka Kanisius.
- Hanna, R., & Olken, B. A. (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201–226. <https://doi.org/10.1257/jep.32.4.201>
- Husein. (2002). *Evaluasi kinerja perusahaan*. Jakarta: Dharma Karsa Utama.
- Hutagaol, M. P. (2008). Analisis efektivitas kebijakan publik memihak masyarakat miskin: Studi kasus pelaksanaan program raskin di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Argo Ekonomi*, 26(2), 145–165.
- Jamhari, J. (2012). Efektivitas distribusi raskin di pedesaan dan perkotaan Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi Dan Pembangunan*,

- 13(1), 132–145.
- Khemili, H., & Belloumi, M. (2018). Social security and fighting poverty in Tunisia. *Economies*, 6(1), 1–17. <https://doi.org/10.3390/economies6010012>
- Kuncoro. (2011). *Teori kemiskinan* (Pertama). Yogyakarta: Erlangga.
- Kyle, J. (2017). *The Role of Competition in Effective Outsourcing : Subsidized Food Distribution in Indonesia 1* Abhijit Banerjee , MIT Rema Hanna , Harvard University Benjamin A . Olken , MIT Sudarno Sumarto , TNP2K and SMERU March 2017 Abstract. (2009082932).
- Lubis, S. Z. (2017). Upaya penanggulangan kemiskinan melalui program beras miskin (Studi kasus Kenagarian Tanjung Betung. *Wahana Inovasi*, 6(2), 125–136.
- Maharani, E. R. (2017). Implementasi kebijakan distribusi program raskin di Desa Kawengen Kabupaten Semarang. *Economics Development Analysis Journal*, 6(4), 451–457.
- Perum Bulog, P. U. B. U. L. (2012). Pedoman umum program beras untuk keluarga miskin (raskin).
- Prianti, E., Arifin, B., & Nugraha, A. (2018). Peran kebijakan raskin terhadap pola pengeluaran rumah tangga penerima raskin di Kota Bandar Lampung. *Jurnal Ilmu-Ilmu Agribisnis*, 5(4), 352–359.
- Rasyid, M. (2012). Efek disinsentif program raskin dan pengaruhnya terhadap transfer pangan antargenerasi. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 13(1), 146–161.
- Septian, M. D., Bahri, T. S., & Makmur, T. (2013). Analisis efektivitas dan efisiensi distribusi beras miskin (raskin) di Kecamatan Trienggadeng Kabupaten Pidie Jaya. *Jurnal Agriseip*, 14(1), 70–78.
- Sharp. (2000). *Ciri-ciri tingkat kemiskinan (Penyebab kemiskinan)*. Bandung: Alfabeta.
- Single. (2005). *Pembangunan ekonomi dunia ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Siregar, A. Z., Poningsih, P., & Safii, M. (2018). Penentuan kelayakan penerimaan bantuan raskin dengan metode moora pada Kelurahan Martoba Pematangsiantar. *Konferensi Nasional Teknologi Informasi Dan Komputer (KOMIK)*, 2(1), 270–277.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.
- Sujianto, Ernawati, As'ari, H., & Mayarni. (2012). Implementasi program raskin dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Jurnal Kebijakan Publik*, 3(2), 59–141.
- Thamrin, M., Novita, D., & Tanjung, D. A. (2017). Welfare level analysis and household satisfaction level targets recipient benefit program raskin. *Agrium*:

Jurnal Ilmu Pertanian, 20(3), 230–238.

Tovar, J., & Urrutia, M. (2017). The impact of social safety net programs on household savings in Colombia. *Developing Economies*, 55(1), 23–37.
<https://doi.org/10.1111/deve.12119>