

Ringkasan Eksekutif

KAJIAN SINERGI PROGRAM RASTRA DENGAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN¹

Latar Belakang

Berbagai program telah digunakan oleh Pemerintah untuk membantu masyarakat miskin, termasuk Program Keluarga Harapan (PKH) serta Program Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra – sebelumnya disebut Raskin). Secara khusus, dalam jangka pendek PKH ditujukan untuk mengurangi beban RTSM, serta dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi. Sementara Rastra merupakan subsidi pangan yang ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sebagai upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan dan perlindungan sosial bagi mereka.

Pada 2016, penerima Rastra ditargetkan berjumlah 15,5 juta Rumah Tangga, sedangkan peserta PKH sebanyak 6 juta keluarga di seluruh Indonesia. Peserta PKH merupakan kelompok yang termiskin, yang seharusnya menerima seluruh bantuan yang ada, termasuk Rastra. Namun, kenyataannya masih relatif banyak keluarga penerima manfaat (KPM) PKH yang tidak menerima Rastra atau hanya menerima sebagian dari jumlah yang seharusnya. Hal tersebut disebabkan oleh karena berbagai faktor.

Saat ini, pemerintah tengah menempuh sejumlah langkah untuk meningkatkan kinerja kedua program tersebut. Khusus untuk Rastra, pemerintah mempertimbangkan untuk mentransformasikannya dari bentuk subsidi pangan menjadi bantuan sosial. Salah satu langkah yang ditempuh dalam mendukung kebijakan ini adalah melakukan sinergi antara Rastra dengan PKH. Harapannya, efektivitas Rastra dapat semakin ditingkatkan. Fakta di lapangan menunjukkan masih adanya hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan Rastra sehingga target “6T” (tepat sasaran, tepat jumlah, tepat mutu, tepat harga, tepat waktu dan tepat administrasi), belum terpenuhi seluruhnya.

Dengan adanya sinergi Rastra dan PKH, kelompok masyarakat termiskin dapat memperoleh paket bantuan yang lengkap yang memang menjadi hak mereka. Selain itu, berbagai faktor yang menghambat tercapainya “6T” dalam pelaksanaan Rastra dapat pula ditangani. Dengan demikian, keadilan sosial yang sesungguhnya bagi masyarakat miskin dapat terwujud.

Oleh karenanya, studi ini bertujuan untuk memetakan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Rastra dan PKH. Selanjutnya, hasil pemetaan ini akan menjadi dasar dalam menyusun beberapa skenario sinergi Rastra-PKH yang dapat diterapkan. Skenario yang dipilih merupakan hasil analisis biaya manfaat yang mencakup dampak fiskal, ekonomi makro, sosial dan politik. Berikutnya, dari skenario yang terpilih, kebutuhan regulasi dan kelembagaan dapat diidentifikasi sehingga menjadi dasar dalam penyusunan roadmap kebijakan sinergi Rastra-PKH ini.

Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif yang berbasiskan pada data primer maupun sekunder. Pendekatan kuantitatif yang berbasiskan data primer digunakan untuk memperoleh gambaran tentang program Rastra dan PKH yang diterima oleh masyarakat miskin, sekaligus opini terhadap penggabungan keduanya. Selain itu, pendekatan ini digunakan untuk melakukan penilaian efektivitas program Rastra dan PKH dalam mengentaskan kemiskinan. Kemudian, pendekatan kuantitatif yang berbasiskan data

¹Kajian kerjasama antara PKAPBN-BKF dengan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/German International Cooperation (GIZ)*

sekunder digunakan untuk memetakan dampak fiskal dan ekonomi makro (kemiskinan dan inflasi) yang timbul dari sejumlah skenario sinergi program Rastra dengan PKH yang diusulkan. Dalam dampak ekonomi makro, penghitungan dampak inflasi dilakukan dengan pendekatan analisis Input-Output.

Sementara pendekatan kualitatif digunakan untuk memetakan peluang dan hambatan yang ada terkait dengan sinergi program Rastra dengan PKH. Pemetaan peluang dan hambatan ini diawali dengan mengidentifikasi mekanisme dan pelaksanaan program Rastra dan PKH yang berlangsung beberapa daerah, serta mekanisme penetapan keluarga miskin yang mendapatkan program Rastra atau PKH ini. Pendekatan kualitatif juga digunakan untuk memetakan opini para pemangku kepentingan terhadap sinergi program Rastra dengan PKH.

Data primer diperoleh dari hasil wawancara mendalam kepada beberapa pihak yang terkait langsung dengan program Rastra dan PKH. Pihak-pihak tersebut ialah:

- Penerima PKH (yang menerima Rastra ataupun tidak menerima Rastra)
- Pendamping PKH
- Dinas Sosial
- Tim koordinasi Raskin/Rastra

Adapun daerah pengamatan dalam studi ini mencakup delapan kota yang tersebar di sejumlah wilayah Indonesia (Medan, Serang, DKI Jakarta, Yogyakarta, Surakarta, Banjarmasin, Manado dan Kupang). Sementara itu, data sekunder diperoleh dari sejumlah Kementerian/Lembaga yang terkait, di antaranya:

- Kementerian Keuangan
- Kementerian Sosial
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas
- Kemenko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
- Badan Pusat Statistik
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)
- Badan Urusan Logistik (Bulog)

Terdapat empat skenario sinergi program Rastra dengan PKH, yaitu:

- 1). skenario 1, program Rastra berjalan seperti biasanya dengan Tikor Raskin/Rastra sebagai pengelola dan Bulog sebagai penyedia beras;
- 2). skenario 2, program Rastra ditambahkan sebagai salah satu komponen dalam PKH dan penerima PKH akan menerima dana tunai yang bisa dicairkan di kantor pos sebagaimana biasanya;
- 3). skenario 3, program Rastra ditambahkan sebagai salah satu komponen dalam PKH dan penerima PKH akan menerima dana non-tunai yang bisa digunakan untuk membeli beras (serta kebutuhan pokok lainnya) di e- Warong;
- 4). skenario 4, program Rastra ditambahkan sebagai salah satu komponen dalam PKH dan penerima PKH akan menerima dana non-tunai yang dapat digunakan untuk membeli beras di minimarket atau warung/toko bahan pokok konvensional.

Hasil Penelitian

Permasalahan terpenting yang ditemukan dalam pelaksanaan program Rastra dan PKH adalah terdapatnya perbedaan dalam proses penetapan penerima manfaatnya. Meski sama-sama didasarkan pada hasil Pemuktahiran Basis Data Terpadu (PBDT), proses dan

wewenang penetapan penerima manfaat membuat sebagian peserta PKH justru tidak menerima Rastra. Kalau pun menerima, jumlahnya tidak sesuai dengan jatah yang ditetapkan, atau harga yang harus dibayarkan berbeda dengan harga tebus resmi pemerintah.

Dari hasil pemetaan permasalahan, terdapat empat skenario sinergi Rastra-PKH yang mungkin diterapkan, yaitu: (1) skenario *business as usual*: pelaksanaan Rastra dan PKH berjalan sebagaimana biasanya; (2) Rastra menjadi komponen tambahan dalam PKH yang diberikan secara tunai melalui kantor pos; (3) Rastra menjadi komponen tambahan dalam PKH yang diberikan secara non-tunai melalui perbankan dan penyaluran beras melalui e-warung; (4) Rastra menjadi komponen tambahan dalam PKH yang diberikan secara non-tunai melalui perbankan dan penyaluran beras melalui *minimarket* /warung/toko konvensional.

Berdasarkan analisis dampak yang dilakukan, sejumlah hasil yang diperoleh adalah sebagai berikut:

- Dampak Fiskal: Skenario 3 dan Skenario 4 merupakan dua alternatif yang memberikan penghematan atau efisiensi yang terbesar.
- Dampak Ekonomi Makro: sinergi Rastra-PKH dapat menjadi instrumen yang lebih efektif dalam mengentaskan kemiskinan karena langsung menasar pada keluarga yang termiskin serta menekan *exclusion error* yang selama ini terjadi. Namun, di sisi lain, dengan terbukanya mekanisme pasokan Rastra oleh pasar dapat mengurangi peran Pemerintah dalam mengendalikan inflasi. Artinya, ada peluang terjadinya kenaikan inflasi yang disebabkan oleh kebijakan ini.
- Dampak Sosial: adanya peluang munculnya sistem ijon bantuan sosial serta risiko sosial dari adanya sinergi Rastra-PKH, antara lain adanya kecemburuan sosial di kalangan keluarga miskin yang tidak termasuk KPM, dapat dimitigasi dengan adanya sistem pemantauan dan pendampingan bagi masyarakat oleh pendamping PKH, Dinas Sosial Pemerintah Daerah, serta aparat lingkungan setempat.
- Dampak Politis: secara politis, program Rastra dan PKH dapat disinergikan mengingat Kuasa Pengguna Anggarannya adalah sama, yakni Kementerian Sosial, namun ada risiko belum sinkronnya kelembagaan penyelenggara sinergi Rastra dan PKH di Daerah dengan kelembagaan di Pusat.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil studi terhadap berbagai skenario yang ada, sejumlah rekomendasi yang dapat diusulkan adalah:

- Perlunya penyusunan skema hubungan antarlembaga (instansi mana saja yang terlibat, apa saja kewenangannya, bagaimana alokasi anggarannya dan lain-lain) yang kemudian ditindaklanjuti dalam koordinasi kelembagaan berupa rencana teknis sinergi serta bentuk koordinasi yang lebih nyata antarlembaga yang saat ini terlibat, baik di tingkat pusat dan daerah
- Pemerintah Pusat perlu merumuskan regulasi yang mengatur, antara lain:
 - a. Standar pemberian manfaat Rastra-PKH, misalnya: penggunaan dana non tunai
 - b. Mekanisme penetapan penerima manfaat sinergi Rastra-PKH, termasuk penentuan peran pendamping dan aparat RT/RW/Lingkungan-Kelurahan/Desa;
 - c. Pembagian peran berbagai lembaga seperti BULOG, PT Pos, Perbankan, dan lembaga-lembaga lainnya dalam mendukung sinergi Rastra-PKH (misalnya penetapan HPB Bulog dan penghapusan biaya administrasi rekening)

- Apabila yang diambil adalah skenario 3, pengelolaan e-Warong perlu diperbaiki terutama dalam hal status kelembagaannya, komoditas yang disediakan, serta sistem pasokan.
- Apabila yang diambil adalah skenario 4, perlu diperjelas mekanisme penetapan minimarket/warung/toko yang akan bertindak sebagai penyalur beras, serta sistem pembagian keuntungan yang dapat diterapkan.
- Secara ringkas, *roadmap* sinergi PKH dan Rastra diawali dengan penetapan apakah salah satu dari skenario 3 dan skenario 4 yang akan dipilih atau kombinasi keduanya. Setelah itu dilanjutkan dengan penyusunan pedoman umum sinergi Rastra-PKH yang diikuti dengan bimbingan teknis untuk para pelaksana di lapangan.