



Transformasi Lumbung Desa: Evaluasi Program Raskin dan Rastra di Kabupaten Bulukumba¹

Umar Nain²

Abstraksi

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi demi kelangsungan hidup. Kebutuhan pangan dapat terpenuhi apabila negara atau masyarakat menciptakan ketersediaan, distribusi dan kemudahan akses memperoleh pangan. Artikel ini mengkaji kebutuhan pangan masyarakat miskin melalui sejarah transformasi 'Lumbung Desa' menjadi program negara yang disebut 'Program Beras Rumah Tangga Miskin' dan berganti nama menjadi 'Bantuan Beras Sejahtera' di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan. Kajian ini menggunakan pendekatan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara tetapi bisa juga dari warga secara sukarela. Hasil kajian menunjukkan bahwa keberadaan lumbung desa dahulu dapat berfungsi mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat lokal seperti beras. Meskipun dalam perkembangannya lumbung itu tidak dapat bertahan lama karena dikooptasi negara, juga karena perubahan cara produksi masyarakat dari subsisten ke komersial. Akibatnya upaya memenuhi kebutuhan pangan masyarakat miskin hanya direspon melalui perspektif karitas dari komunitas yang tidak berkelanjutan. Di sisi lain, implementasi beras rumah tangga miskin berdasarkan pendekatan negara mengenai kesejahteraan sosial tampaknya tidak berjalan optimal. Kendala yang karena ditemukan berupa data rumah tangga miskin yang tidak akurat, keterlambatan pagu beras rumah tangga miskin, tunggakan harga tebusan, dan bahkan penyalahgunaan beras miskin untuk kepentingan politik. Sementara itu hasil dari program beras sejahtera sejak 2018 juga belum dapat diukur keberhasilannya.

Kata kunci: kesejahteraan sosial, transformasi lumbung desa, beras rumah tangga miskin

Abstract

Food is a basic human need that must be fulfilled for the sake of human survival. The needs for food can be fulfilled if the state or society create availability, distribution and ease of access in obtaining food. This article examines the needs of the poor for food of the poor by looking at a historical transformation of 'the existed Village Barn' into the state program of 'the Rice for Poor Family' – a state program that is renamed as 'the Prosperous Rice Program' in Bulukumba District, South Sulawesi. This study was conducted through an approach of social welfare. Social welfare not only derives from the state but may also rise from social or community voluntarism. The result of the study shows that the existence of the village barn in the past could be functioned to fulfill the needs for food such as rice for the local people. However, in its development, the existence of the barn could no longer be survived due to the fact that the it was coopted by the state, besides the fact that there is a change of agricultural mode production from subsistence to commercial. Subsequently, the effort to provide adequate food for the poor seen is only a charitable response from the community that has no long term sustainability. On the other hand, the implementation of the state program of the rice for the poor based on the state approach on social welfare is hard to be optimally performed. The obstacles are identified as follows, inaccurate poor household data, delay in distribution for rice allocation, rice funding ceiling, and even more political misuse of the roce for the poor for particular political interests. Meanwhile the outcome of the newest program of the prosperous rice since 2018 cannot be measured yet.

Keywords: social welfare, the village barn transformation, the rice for the poor family

¹ Untuk mengutip artikel ini: Nain, Umar. 2018. "Transformasi Lumbung Desa: Evaluasi Program Raskin dan Rastra di Kabupaten Bulukumba". *Jurnal Pemikiran Sosiologi* 5 (1): 85-104.

² Umar Nain adalah staf pengajar Program Studi Pembangunan dan Pemberdayaan Fakultas Politik Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan



A. Latar Belakang

Komitmen untuk menciptakan dunia tanpa kemiskinan dan kelaparan merupakan salah satu agenda Sustainable Development Goals (SDGs), yang sangat terkait dengan kemampuan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi rakyatnya. Target yang akan dicapai dalam memenuhi kebutuhan pangan adalah menciptakan ketersediaan, distribusi dan kemudahan masyarakat memperoleh pangan. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia. Ancaman terhadap kemampuan menyediakan kebutuhan dasar berarti ancaman terhadap eksistensi kehidupan seseorang. Setiap individu cenderung berbuat apa saja ketika eksistensi hidupnya terancam, sebab mereka ini akan dihadapkan pada suatu pilihan untuk tetap hidup atau perlahan-lahan menuju kematian. Kalau jumlah orang yang terancam banyak maka akan muncul kelompok terancam. Kelompok ini akan memosisikan kelompoknya pada posisi yang berlawanan dengan kelompok cukup pangan.

Untuk mengatasi munculnya kelompok masyarakat yang terancam kekurangan pangan maka ada suatu mekanisme sosial di masyarakat desa yang pernah tumbuh dan berkembang di Kabupaten Bulukumba dalam bentuk lumbung pangan. Lumbung pangan berfungsi untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang kekurangan pangan seperti beras dan jagung. Lumbung pangan ini dikelola oleh masyarakat bersama pemerintah desa sehingga lumbung pangan tersebut lebih dikenal dengan Lumbung Desa. Keberadaan lumbung desa terdapat pada daerah pedesaan yang merupakan sentra produksi padi.

Apabila diamati keberadaan lumbung desa maka tampak bahwa tidak banyak masyarakat yang mengetahuinya terutama dikalangan generasi muda di pedesaan. Berdasarkan wawancara dengan tokoh masyarakat, tokoh agama dan pemuka adat di beberapa desa di Kabupaten Bulukumba terkait keberadaan lumbung desa maka secara umum terungkap bahwa lumbung desa pernah dahulu ada dan berkembang di setiap desa. Keberadaan lumbung desa ketika itu merupakan hasil tindakan bersama masyarakat sebagai cerminan budaya gotong royong. Budaya gotong royong adalah kehidupan yang didasarkan kebersamaan (Kartohadikoesoema, 1984 ; Soetomo, 2014; Suryohadiprojo, 2016). Kebersamaan untuk membantu masyarakat miskin di pedesaan dalam memenuhi kebutuhannya akan pangan.

Berdasarkan informasi dari beberapa mantan Kepala Desa dan tokoh masyarakat di Kabupaten Bulukumba, bahwa bentuk fisik lumbung desa berupa bangunan rumah panggung dari kayu dengan ukuran sederhana yang diperuntukkan menyimpan hasil pertanian terutama padi. Bangunan tersebut biasanya diletakkan berdekatan dengan lokasi Kantor Desa. Pembentukan lumbung desa di prakarsai oleh tokoh masyarakat, tokoh agama, pemuka adat dan pemerintah desa secara bersama-sama dengan warga masyarakat di suatu desa. Tujuannya untuk membantu masyarakat yang mengalami kesulitan pangan karena terjadi kegagalan panen akibat kemarau panjang, kondisi paceklik, bencana alam seperti banjir.

Lumbung desa merupakan usaha bersama masyarakat desa dengan menyisihkan sebagian hasil produksi pertaniannya untuk disimpan dalam

lumbung desa. Keberadaan lumbung desa menjadi simbol kekuatan masyarakat untuk saling membantu bagi masyarakat desa yang kekurangan pangan. Walaupun dalam perkembangannya lumbung desa mengalami disfungsi di masyarakat, lalu pemerintah menetapkan kebijakan subsidi beras untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat miskin melalui Program beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) dengan bantuan bersyarat dimulai tahun 1997/1998.

Program Raskin merupakan wujud nyata komitmen Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat miskin, yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin atau rumah tangga sasaran (RTS). Selain itu dimaksudkan pula untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Beras Raskin disalurkan setiap bulan dengan alokasi sebesar 15 kg untuk setiap rumah tangga sasaran penerima manfaat (RTS-PM) dengan harga tebus sebanyak Rp.1.600,-/kg.

Setelah program Raskin dilaksanakan sebagai bantuan bersyarat, maka mulai tahun 2018 Pemerintah telah menetapkan kebijakan transformasi Program subsidi Raskin menjadi Bantuan Sosial Pangan melalui Program Bantuan Sosial Beras Sejahtera (Rastra). Bantuan Rastra merupakan bantuan tidak bersyarat yang diberikan dalam bentuk beras dan disalurkan setiap bulan sebesar 10 kg untuk setiap rumah tangga miskin tanpa ada biaya tebus. Bantuan sosial Rastra bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan akses masyarakat miskin dan rentan melalui pemenuhan kebutuhan pangan pokok yang menjadi hak dasarnya.

Artikel ini dimaksudkan untuk mengkaji bagaimanakah transformasi lumbung desa sebagai institusi lokal pedesaan yang secara historis berfungsi sebagai lembaga ketahanan pangan pada tingkat komunitas, menjadi program beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) dan bantuan sosial beras sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulukumba.

B. Kerangka Konseptual: Beras dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial

Untuk membahas transformasi lumbung desa menjadi program beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) dan bantuan sosial beras sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulukumba, maka akan dikaji melalui pendekatan kesejahteraan sosial. Dalam konsep umum, kesejahteraan sosial merupakan kondisi yang menjadi idaman bagi setiap kehidupan bermasyarakat. Istilah kesejahteraan seringkali dimaknai sebagai kondisi taraf hidup warga negara yang dapat diukur secara ekonomi (Nugroho, 2014; Rahardjo, 2016). Di Indonesia dikenal istilah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dijabarkan secara singkat sebagai serangkaian kebijakan publik dan kegiatan negara dalam mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial demi sebuah pencapaian kemakmuran (Simarmata, 2008: 2).

Berkaitan dengan negara kesejahteraan dikatakan oleh Barr (1987) bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara tetapi juga bisa datang dari donasi warga yang lebih mampu secara sukarela. Pemberian sukarela tidak dalam bentuk uang namun bisa saja dalam bentuk barang dibawah harga pasar. Peran negara dalam perwujudan kesejahteraan melalui kebijakan

pemberian uang tunai atau dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Di Indonesia dalam praktiknya dapat dilihat dari kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) dan dalam bentuk tertentu seperti kebijakan bantuan bersubsidi melalui beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) baik penduduk perkotaan maupun pedesaan.

Bahwa upaya untuk mewujudkan kesejahteraan merupakan tindakan bersama bukan tindakan individual (Soetomo, 2014: 75). Setidaknya terdapat 3 (tiga) elemen kunci untuk memaknai kesejahteraan sosial, yaitu: Pertama, kesejahteraan sosial itu tidak sekedar pendapatan ekonomi. Kedua, kesejahteraan menekankan pada aspek sosial atau umum sebagai lawan pendekatan individualistik. Ketiga, kesejahteraan merupakan sistem yang terintegrasi dengan kebijakan-kebijakan lainnya dan tidak berdiri sendiri (Maftuchan, 2016 : 10).

Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat miskin maka dilakukan 2 (dua) pendekatan, yaitu: pendekatan kesejahteraan dalam perspektif lokal dan kesejahteraan dalam perspektif negara. Konsep kesejahteraan dalam perspektif lokal didasarkan pada pandangan kultural masyarakatnya, yang oleh Susetiawan (seperti dikutip Soetomo, 2014: 14-15) disebut sebagai konsep kesejahteraan dalam konstruksi komunitas. Konsep ini dimaksudkan untuk membangkitkan kembali kekuatan komunitas di tengah situasi ketidakberdayaan. Ketidakberdayaan yang terjadi sangat berkaitan dengan kemiskinan (Chambers, 1987 ; Soetrisno, 1999 ; Usman, 2015).

Situasi kemiskinan biasanya membuat orang sulit bersikap otonom. Kemiskinan seringkali membuat

orang sangat tergantung pada yang lain. Kebijakan sosial yang berorientasi pada kesejahteraan berupaya untuk mengurangi ketergantungan warga negara pada yang lain (Goodin, 1999 : 34-35). Dalam konsep kesejahteraan berdasar konstruksi komunitas, rumusan tentang kesejahteraan sangat ditentukan oleh pandangan dan visi berdasarkan kearifan lokal (Soetomo, 2014 : 15). Lumbung desa sebagai suatu bentuk kearifan lokal masyarakat menjadi kekuatan komunitas dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat miskin akan kekurangan pangan seperti beras.

Konsep kesejahteraan dalam perspektif negara dimaksudkan agar peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat menyesuaikan dengan budaya lokal. Kebijakan nasional yang diimplementasikan sampai basis kehidupan komunitas terbawah, akan disesuaikan dengan cita rasa masyarakatnya (Soetomo, 2014 : 21). Program Raskin dan program bantuan sosial beras sejahtera hendaknya tidak mematikan kearifan lokal masyarakat yang telah melembaga dalam lumbung pangan masyarakat desa (LPMD). Dalam dinamika pembangunan dimungkinkan terjadinya sinergi antara konstruksi kesejahteraan dalam perspektif komunitas dengan kesejahteraan dalam perspektif negara.

C. Sejarah dan Keberadaan Lumbung Desa di Kabupaten Bulukumba

Secara institusi keberadaan lumbung desa merupakan pranata sosial ekonomi masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Koentjaraningrat (1993), bahwa pranata yang bertujuan memenuhi

kebutuhan manusia untuk pencarian hidup, memproduksi, menimbun dan mendistribusikan harta dan benda, ialah economic institutions. Berdasarkan pendapat tersebut dalam kaitannya dengan fungsi lumbung desa di masyarakat dapat digolongkan dalam institusi ekonomi, karena tujuan pembentukan lumbung desa adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui kegiatan menimbun, menyimpan dan mendistribusikan hasil produksi pangan kepada warga masyarakat yang kekurangan pangan.

Untuk memahami keberadaan lumbung desa sebagai suatu institusi ekonomi di pedesaan paling tidak ada dua alasan yang dapat dikemukakan. Pertama, di masyarakat pedesaan di masa lalu ada hubungan sosial yang menjadi kebiasaan berpola dan menjadi budaya masyarakat, ketika warga masyarakat selesai panen maka dengan suka rela menyisihkan sebagian hasil panennya untuk disimpan di lumbung desa. Proses ini muncul di masyarakat diawali dengan kesadaran dan hubungan sosial untuk saling membantu sebagai cerminan kewajiban sosial yang berlangsung dalam kehidupan komunitasnya. Hal ini berarti ada kelakuan yang berpola menjadi satu rangkaian dengan pola hubungan sosial (*the patten of social relationship*) yang berlangsung dalam kelompok atau masyarakat (Susetiawan, 1998 : 3). Kedua, ada nilai kebersamaan dalam masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk tolong-menolong sesama warga masyarakat desa. Tolong menolong ini dilakukan untuk membantu warga masyarakat yang kekurangan pangan, sehingga disparitas sosial tidak mencolok antara golongan kaya dengan golongan miskin di desa. Tolong-menolong ini disadari oleh masyarakat karena dalam segala aspek kehidupan

manusia pada hakekatnya tergantung pada sesamanya karena itu ia harus berusaha untuk memelihara hubungan baik dengan sesamanya (Koentjaraningrat,1993 : 62).

Untuk memelihara kebersamaan masyarakat dalam kegiatan lumbung desa, maka nilai tolong menolong yang ada dalam masyarakat meskipun tidak tertulis diwujudkan dalam tindakan nyata. Misalnya setiap warga masyarakat yang berhasil panen karena menjadi kewajiban sosialnya, mereka menyisihkan produksinya berupa padi dan jagung untuk disimpan di lumbung desa. Tujuannya adalah untuk membantu warga masyarakat yang kekurangan pangan. Hasil panen yang akan disimpan diatur sendiri oleh masyarakat dan setiap desa memiliki aturan yang berbeda-beda. Biasanya disesuaikan dengan jumlah hasil panen dan tidak mengikat. Faktor utama adalah melakukan kewajiban sosialnya untuk membantu sesama warga masyarakat yang kesulitan pangan demi tercapainya kelangsungan hidupnya.

Selain dari kewajiban sosialnya untuk saling membantu maka potensi yang mendukung keberadaan lumbung desa dapat dilihat dari luasnya areal persawahan. Adapun luas persawahan di Kabupaten Bulukumba sebanyak 24.072 Ha, dengan rincian sawah irigasi teknis 6.375 Ha, sawah irigasi setengah teknis seluas 8.077 Ha, sawah dengan irigasi desa 6.978 Ha dan sawah tadah hujan seluas 2.642 Ha. (BPS, 2008: 10). Potensi lain adalah sumberdaya manusia dilihat dari adanya kelembagaan kelompok tani, yang didalamnya terdapat jumlah pengurus dan anggota untuk mengelola lumbung pangan sesuai luas areal pertanian diwilayahnya.

Ciri khas yang menandai keberadaan lumbung desa adalah solidaritas masyarakat yang tinggi untuk menolong sesamanya dengan membantu meringankan beban yang dialami oleh warga masyarakat kurang mampu, sebagai dampak dari bencana alam seperti kemarau panjang dan banjir yang sering melanda daerah pedesaan. Dalam istilah Durkheim disebut masyarakat dengan solidaritas mekanik yang didasarkan pada suatu kesadaran kolektif (Johnson, 1986 : 183).

Kesadaran kolektif ini biasanya tumbuh dan berkembang pada masyarakat pedesaan yang ditandai dengan ikatan sosial bersifat primordial seperti ikatan keluarga atau kekerabatan, dekatnya letak geografis serta homogenitas masyarakat dalam pekerjaan dan kepercayaan. Dilihat dari karakteristik masyarakat seperti itu maka kesadaran kolektif ini berfungsi sebagai perekat sosial untuk mengatasi segala persoalan yang muncul dalam kelompok atau masyarakat untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, terutama dalam mengatasi persoalan kekurangan pangan. Fenomena seperti ini dapat kita temukan di desa-desa persawahan yang menghasilkan pangan dalam bentuk padi dan palawija.

Ketika orde baru berkuasa keberadaan lumbung desa sebagai suatu kegiatan yang berbasis komunitas tidak dapat berkembang karena fungsinya diambil alih pemerintah. Fungsi-fungsi yang tadinya secara tradisional merupakan fungsi desa, seperti pemeliharaan saluran tersier, pengelolaan lumbung desa dan sebagainya lambat laun dilaksanakan melalui intervensi pemerintah (Tjokrowinoto, 2007: 39). Dalam berbagai regulasi untuk mendukung pelaksanaan program pembangunan desa, negara melakukan proses

penetrasi ke desa. Penetrasi dilakukan antara lain melalui kooptasi atau pembentukan lembaga baru yang didominasi negara maupun melalui pejabat negara yang ditugaskan di desa (Mas'oeed, 1994: 126).

Lumbung desa dalam perkembangannya mengalami transformasi dari lembaga tradisional menjadi lembaga formal terintegrasi dalam Lembaga Sosial Desa (LSD). Secara perlahan-lahan sampai pada tahun 1980, LSD ditingkatkan fungsinya menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 28 Tahun 1980 (Rahardjo, 1999 : 172). Lumbung Desa diintegrasikan dalam LKMD pada seksi perekonomian desa. Proses pengintegrasian lumbung desa ke dalam lembaga baru dalam LKMD disebut kooptasi. Kooptasi adalah pembentukan lembaga baru yang didominasi negara. Lembaga desa yang berbeda dengan bentuk birokratik baku yang ditetapkan oleh negara kehilangan keabsahannya. Misalnya penghapusan berbagai koperasi yang sudah ada di desa untuk digantikan oleh Koperasi Unit Desa (Mas'oeed, 1994 : 127).

Penekanan atau pengkerdilan institusi tradisional untuk kemudian diganti dengan lembaga modern merupakan salah satu bentuk menguasai masyarakat atau membuat masyarakat tidak berdaya, sehingga yang terjadi adalah ketergantungan masyarakat terhadap kekuasaan eksternal bersifat total. Bahwa upaya untuk menguasai masyarakat merupakan bentuk penindasan, yang terkadang jarang disadari oleh masyarakat (Lubis, 2016: 13). Lumbung desa yang tumbuh dari kekuatan internal masyarakat mengalami proses pemandulan, karena lembaga yang dibentuk oleh pemerintah sebagai pengganti

merupakan perpanjangan tangan birokrasi sehingga kekuasaan menjadi dominan. Akibatnya keberadaan lumbung desa sebagai suatu bentuk pertahanan masyarakat terhadap ketersediaan pangan menjadi tugas birokrasi pemerintah desa, sehingga masyarakat termarginalisasi dan peransertanya terhadap lumbung desa semakin tidak tampak di dalamnya.

Bahkan masyarakat desa pada tahap awal kehilangan orientasi, karena ketidakmampuan mereka beradaptasi dengan lembaga baru yang dibentuk pemerintah supradesa. Masyarakat desa yang kehilangan orientasi berada dalam keadaan tanpa norma sehingga mengalami anomie. Manusia yang mengalami anomie cenderung melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat reaktif (Hakim, 2015 : 169). Kegiatan reaktif adalah mengambil tindakan setelah ada kejadian, sehingga seringkali terlambat mengantisipasinya dan kemudian menyalahkan pihak lain sebagai kambing hitam (Wasistiono, 2013 : 5).

LKMD yang dibentuk secara formal dari pemerintah, yang diharapkan dapat menumbuhkan semangat gotong royong dan swadaya masyarakat dalam pengembangan lumbung desa, ternyata belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Oleh karena LKMD itu sendiri terjebak dalam ketergantungan kepada pemerintah, sehingga partisipasi yang diharapkan tumbuh dari bawah tidak berkembang di masyarakat. Namun yang terjadi adalah mobilisasi, dengan segala kegiatan digerakkan dari atas. Jika ada partisipasi hanya merupakan partisipasi semu, bukan tumbuh dari kesadaran masyarakat desa itu sendiri.

Selain itu terjadi kontradiksi antara pemerintah dan masyarakat desa dalam melihat keberadaan lumbung desa. Pemerintah melihat keberadaan lumbung desa identik dengan kemiskinan, kerawanan pangan, sehingga perlahan-lahan lumbung desa ditekan untuk tidak dikembangkan. Sedangkan masyarakat desa melihat bahwa keberadaan lumbung desa merupakan suatu bentuk kerjasama, yang diciptakan masyarakat untuk menolong anggota masyarakat yang mengalami krisis pangan karena terjadi kegagalan panen, kekeringan, banjir dan lain-lain.

Oleh karena kekuasaan pemerintah lebih dominan dalam masyarakat pedesaan, maka pengelolaan lumbung desa diseragamkan terhadap semua desa di Indonesia. Dengan adanya buku pedoman secara sentralistik untuk dijadikan petunjuk dalam pembinaan lumbung desa yang mengabaikan kondisi sosio kultural masyarakat setempat, sehingga perkembangan lumbung desa tidak berjalan karena bukan lagi menjadi kegiatan usaha yang tumbuh dari masyarakat desa. Pola hubungan sosial masyarakat yang telah melembaga dalam kegiatan lumbung desa menjadi pudar karena diambil alih fungsinya oleh pemerintah.

Dilaksanakannya revolusi hijau di bidang pertanian melalui penerapan panca usaha tani yang implementasinya di Kabupaten Bulukumba dikenal dengan operasi *Lappo Ase* (bahasa bugis), yang artinya tumpukan padi. Gerakan *Lappo Ase* merupakan gerakan terpadu untuk meningkatkan produksi padi dengan pola intensifikasi pertanian pada luas areal tertentu. Kegiatan ini ternyata membawa perubahan ditingkat petani, yang oleh Marx (seperti di kutip Kurki, 2013: 326) bahwa pergeseran telah terjadi terutama pada cara

produksi masyarakat (*mode of production*). Perubahan dari cara produksi subsisten ke cara produksi komersial (Scott, 1994 : 30). Dampaknya petani didorong untuk meningkatkan frekuensi penanaman padi sehingga panen padi yang selama ini sekali setahun menjadi 3 (tiga) kali setahun, dengan tujuan utama meningkatkan produksi padi.

Dengan meningkatnya frekuensi panen yang mengarah kepada peningkatan produksi padi sebagai tujuan utama dari operasi *Lappo Ase* di beberapa daerah pertanian sawah di Kabupaten Bulukumba. Para petani diarahkan untuk berpikir pragmatis dan kurang diberi kesempatan menyimpan produksinya dengan harapan dalam waktu yang tidak lama lagi mereka akan panen kembali. Kalau pun ada hasil panen yang disimpan, itu hanya untuk dikonsumsi di lingkungan keluarga dalam jangka waktu paling lama tiga bulan. Antisipasi terjadinya kegagalan panen dikalangan petani jarang didiskusikan, sehingga upaya untuk menyimpan sebagian hasil produksinya di lumbung desa tidak dihiraukan lagi oleh petani.

Berdasarkan pengamatan penulis di daerah sentra produksi padi di Kabupaten Bulukumba menunjukkan bahwa hasil produksi padi lebih banyak dijual di pasaran seiring dengan membaiknya nilai jual yang ditetapkan pemerintah. Komersialisasi hasil panen merupakan salah satu penyebab yang memberikan kontribusi terhadap hilangnya fungsi lumbung desa di masyarakat, mengingat bahwa produksi padi yang meningkat dan terbukanya peluang pasar menyebabkan petani dengan mudah menjual produksinya untuk dapat meningkatkan pendapatannya.

Proses pengkerdilan menuju hilangnya fungsi lumbung desa di Kabupaten Bulukumba tidak berdiri sendiri. Berdasarkan analisis keberadaan lumbung desa seperti diuraikan diatas dalam kaitannya dengan konsep kesejahteraan dalam perspektif komunitas, maka untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat miskin dari komunitasnya melalui keberadaan lumbung desa tidak dapat bertahan lama. Hal ini karena lumbung desa dalam perkembangannya mengalami disfungsi karena dikooptasi negara melalui pembentukan lembaga baru dan persepsi pemerintah bahwa lumbung desa identik dengan kemiskinan sehingga tidak dikembangkan di desa serta terjadinya perubahan cara produksi petani dari subsisten ke komersial.

Perubahan cara produksi ini memengaruhi perilaku petani untuk lebih berorientasi pasar (komersialisasi), sehingga mekanisme hubungan sosial yang terbangun di masyarakat berdasarkan perhitungan untung rugi. Dengan pola hubungan tersebut mekanisme sosial untuk saling membantu kepada masyarakat lemah terabaikan khususnya rumah tangga miskin yang kekurangan pangan. Dampaknya adalah hilangnya fungsi lumbung desa di Kabupaten Bulukumba, sehingga masyarakat miskin tidak dapat memperoleh kesejahteraan dari komunitasnya secara berkelanjutan dari lumbung desa.

D. Intervensi Negara dalam Kesejahteraan Sosial: Evaluasi Kebijakan Program Raskin dan Program Rastra

Ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi tahun 1997/1998, yang berdampak meningkatnya jumlah penduduk miskin secara tajam dari sekitar 12 juta di

awal tahun 1997 menjadi sekitar 80 juta dipertengahan 1998 dengan angka kemiskinan di pedesaan mencapai 53 persen dan di perkotaan sekitar 39 persen (Effendi, 1999 : 3). Meningkatnya kemiskinan maka ada upaya untuk memfungsikan kembali lumbung desa dengan merevitalisasi dalam bentuk Lumbung Pangan Masyarakat Desa (LPMD). Pada saat revitalisasi berlangsung terjadi benturan kebijakan secara nasional antara Departemen Dalam Negeri dengan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Bersamaan dengan kebijakan Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri melaksanakan pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa sekitar 20 (dua puluh) tahun lalu. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat juga secara nasional melakukan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin). Dampak dari benturan kebijakan yang bersamaan ini setelah diamati di beberapa desa di Kabupaten Bulukumba menunjukkan bahwa LPMD termarginalkan di masyarakat. Fenomena ini menunjukkan bahwa dalam penanggulangan kemiskinan ditemukan adanya egoisme sektoral sebagai kondisi patologis dalam pembangunan desa (Nain, 2017 : 241). Proses marginalisasi yang terjadi karena coordinative power atau alter egonya pejabat, sehingga kecenderungannya terjadi duplikasi, over lapping dan discontinuity sehingga mengakibatkan penggunaan pelbagai sumber secara mubazir dan pencapaian out put yang tidak optimal (Tjokrowinoto, 1987 : 70).

Selain karena adanya benturan kebijakan dari atas maka faktor lain yang turut memengaruhi LPMD tidak berkembang karena kurangnya respon pemerintah desa. Berdasarkan pengamatan

lapangan menunjukkan bahwa Kepala desa lebih merespon untuk melanggengkan Program Raskin dari pada mengembangkan LPMD. Hal ini karena pemerintah desa lebih senang jika menerima program dari atas dari pada mengelola kegiatan sendiri meskipun terkait dengan kepentingan masyarakatnya. Sikap menentang kebijakan pemerintah merupakan sesuatu yang tabu karena stabilitas masyarakat yang diutamakan sehingga yang selalu ditekankan adalah ketaatan pemerintah desa dan masyarakat desa dengan pemerintah di atasnya (supradesa).

Posisi kepala desa dalam menjalankan kepemimpinannya juga lebih banyak berorientasi keatas, karena keberhasilan seorang kepala desa tidak dilihat dari sejauhmana mengurus rumah tangga dan kepentingan masyarakat desa. Akan tetapi keberhasilannya dilihat dari kemampuannya melaksanakan semua program pemerintah dari atas. Jika diamati hampir semua Kementerian dan Lembaga memiliki program dan kegiatan pembangunan, yang pelaksanaannya memerlukan kepala desa sebagai pelaksana lapangan. Konsekuensinya, sebagian besar waktu dan tenaga kepala desa tercurah kepada proses penerapan kebijakan dari atas. Akibat lebih lanjut adalah kepala desa menempati posisi kunci dalam relasi negara dengan desa (Latief, 2002 : 82).

Dengan menguatnya respon pemerintah desa maka dapat dipastikan bahwa program Raskin dapat berkelanjutan di masyarakat desa, namun LPMD akan kehilangan energi karena dukungan pemerintah desa dan masyarakat desa yang rendah sehingga tidak dikembangkan dalam masyarakat. Terlebih lagi jika kepala desa menerima insentif dari pemerintah kabupaten berupa dana untuk

pendistribusian Raskin. Besarnya dana yang diterima disesuaikan dengan jumlah rumah tangga miskin penerima Raskin. Melalui dana insentif ini kepala desa cukup bersemangat mempertahankan program Raskin agar tetap berjalan, sekaligus menunjukkan pembelaan kepala desa kepada penduduk miskin dengan mengurangi beban mereka melalui terpenuhinya kebutuhan dasar akan pangan.

Program Raskin merupakan salah satu program dari 3 (tiga) cluster penanggulangan kemiskinan, yaitu: cluster I, Bantuan dan Perlindungan Sosial, cluster II, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan dan cluster III, Kredit Usaha Rakyat. Program Raskin masuk dalam cluster I bersama dengan program perlindungan dan bantuan sosial lainnya seperti Jamkesmas, Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH) dan Biaya Operasional Sekolah (BOS).

Program Raskin adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang di selenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada rumah tangga berpendapatan rendah, yaitu rumah tangga miskin dan rentan miskin. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Adapun rumah tangga yang berhak menerima Raskin adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang di terbitkan dari basis data terpadu Biro Pusat Statistik (BPS) yang kurang diperbaharui setiap tahun. Berdasarkan laporan penyaluran raskin di Kabupaten Bulukumba pada tahun 2016

terdapat 20.724 rumah tangga miskin penerima Raskin dan pada tahun 2017 mengalami penurunan menjadi 18.652 rumah tangga miskin. Berkurangnya 2.072 rumah tangga miskin yang tidak menerima Raskin karena mereka sudah mampu dan tidak layak lagi menerima Raskin. Selain itu ada keluarga miskin yang telah meninggal dunia dan berpindah tempat tinggal ke daerah lain (Anonim, 2016 : 2)

Pelaksanaan Raskin hingga kini telah berjalan selama dua dekade untuk membantu memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Dalam pelaksanaan selama ini telah dirasakan manfaatnya untuk meringankan beban pengeluaran rumah tangga miskin. Selain manfaat yang dirasakan maka disadari pula bahwa pelaksanaan Raskin selama ini tidak terlepas dari berbagai permasalahan.

Jika diperhatikan secara cermat mengenai pelaksanaan Raskin maka masalah yang sering ditemukan bersifat kompleks, mulai dari penetapan kelompok sasaran penerima, penyaluran ketitik distribusi di desa dan kelurahan sampai kepada pembayaran harga tebus beras yang tidak lancar serta kurangnya keterlibatan unsur terkait. Sebagai program pemerintah pusat maka keterlibatan pemerintah secara berjenjang dari pusat sampai ke daerah merupakan faktor determinan dalam keberhasilan penyaluran Raskin, jika tidak ingin Program Raskin bermasalah di lapangan. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan namun masalah Raskin masih saja ditemukan adanya berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya sampai kepada rumah tangga miskin.

Dengan adanya selisih harga tebus beras Raskin dengan harga beras di pasaran umum yang cukup

menyolok, maka potensi penyelewengan Raskin terbuka lebar apabila Raskin dijual ke pasaran umum bukan di distribusikan ke rumah tangga miskin. Tindakan terhadap oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab dalam penyaluran Raskin dapat saja terjadi jika hanya ingin meraup keuntungan sesaat dari penjualan Raskin. Demikian pula tindakan manipulasi dengan mencari selisih dalam pendistribusian, melalui perubahan dari pembagian dengan ukuran kilogram menjadi ukuran liter untuk setiap rumah tangga sasaran (RTS).

Berdasarkan pemantauan lapangan terjadinya perubahan takaran dari penggunaan ukuran kilogram ke liter, karena ingin melakukan pemerataan mengingat masih banyak RTS yang tidak masuk dalam daftar penerima Raskin. Faktanya tindakan pemerataan hanya dijadikan argumen untuk melegalkan tindakan manipulasi dari ukuran kilogram ke liter. Terlepas dari itu semua maka penyaluran Raskin seringkali disoroti masyarakat terkait dengan kualitas beras yang rendah, sementara pemerintah membeli dari Bulog dengan kualitas baik sesuai standard yang layak dikonsumsi.

Program Raskin merupakan kegiatan yang sudah lama berlangsung dan dikenal masyarakat baik di perkotaan maupun di pedesaan. Dalam pelaksanaannya yang terkait dengan masyarakat miskin kelihatannya tidak semudah yang dibayangkan, karena tidak terlepas dari berbagai masalah seperti keberagaman kondisi geografis dan sosial budaya masyarakat. Titik kritis dalam pelaksanaan Raskin dapat dilihat dari adanya kesalahan dalam penyaluran Raskin di lapangan. Terdapat 8 (delapan) kesalahan dalam penyaluran Raskin menurut Suntoro (2015 : 1-2) antara lain: 1)

salah sasaran, yaitu untuk keluarga miskin tetapi jatah pada kelompok lain, 2) mutu beras jelek, seperti beras hitam, kotor, apek, berketu dan berjamur, 3) dijual ke pasar, tidak di bagikan kepada yang berhak menerima tetapi dijual kepada penadah, 4) jumlah berkurang, karena di bagikan bukan ukuran per kilogram tetapi per liter, 5) tidak sesuai harga, karena harga yang semestinya Rp. 1600,- perkilogram di jual dengan harga Rp. 1600,- perliter, 6) ada biaya tambahan, seperti biaya administrasi atau ongkos angkut, 7) kesalahan data, karena kurangnya koordinasi pusat sampai daerah tentang jumlah orang miskin yang di data lebih besar sehingga Raskin di bagi menjadi kurang, dan 8) menunggak setoran pembayaran, sehingga Bulog tidak mau menyalurkan jika tunggakan hasil penjualan beras tidak di lunasi.

Masalah Raskin menurut Presiden Joko Widodo (sebagaimana dilaporkan oleh CNN Indonesia pada tanggal 23 Juni 2015) adalah sebagai berikut ini. Pertama, masih di temukan beras yang hitam, berketu, berjamur, dan tidak layak dikonsumsi, Kedua, pagu beras yang tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga sasaran yang tercatat di desa dan kelurahan, Ketiga, data penerima Raskin yang tidak sinkron, Keempat, keterlambatan penyaluran masih di alami oleh daerah-daerah tertentu, dan Kelima, rumah tangga sudah masuk kategori mampu tapi masih menerima Raskin.

Dari berbagai permasalahan pelaksanaan Raskin sebagaimana dideskripsikan diatas, menunjukkan bahwa pemenuhan kesejahteraan masyarakat miskin dalam perspektif negara tidak berjalan mulus karena ditemukan adanya berbagai permasalahan. Permasalahan yang terjadi secara umum tampaknya ditemukan pula di Kabupaten Bulukumba, yang

merupakan salah satu kabupaten yang melaksanakan program Raskin. Berdasarkan informasi dari pengelola Program Raskin Kabupaten dan Desa bahwa permasalahan Raskin di Kabupaten Bulukumba antara lain:

Pertama, data rumah tangga miskin yang tidak akurat. Biro Pusat Statistik Kabupaten sebagai lembaga pemerintah yang diberikan kewenangan menyediakan data rumah tangga miskin seringkali tidak sinkron dengan jumlah rumah tangga miskin yang menjadi sasaran penerima Raskin. Data yang disampaikan digugat oleh masyarakat, karena tidak mengakomodir keseluruhan dari rumah tangga miskin di Desa dan Kelurahan. Hal ini karena pendataan yang dilakukan berdasarkan kepentingan program yang membutuhkan data dan tidak dilakukan pemutakhiran data setiap tahun karena terbatasnya anggaran pendataan.

Dalam kenyataannya data rumah tangga miskin untuk Program Bantuan Langsung Tunai juga dipakai dalam Program Raskin. Hasil pendataan tahun 2011 dijadikan dasar untuk digunakan dalam penyaluran Raskin, meskipun datanya tidak up date lagi namun tetap digunakan untuk tahun 2012 sampai tahun 2016. Perubahan data kemiskinan jarang diantisipasi terutama munculnya kemiskinan baru atau berkurangnya penduduk miskin karena adanya intervensi program lain di masyarakat.

Dampak dari data sasaran yang kurang akurat maka Pemerintah Desa melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan penyaluran Raskin. Misalnya untuk memenuhi rumah tangga sasaran yang tidak ada dalam daftar penyaluran Raskin, maka Pemerintah desa berinisiatif melakukan pergiliran penyaluran, dengan cara jatah Raskin

dibagi merata kepada semua rumah tangga miskin. Tindakan ini kelihatannya baik karena ada pemerataan, namun rumah tangga miskin yang terdaftar dalam penyaluran Raskin merasa jatahnya dikurangi sehingga muncullah protes kepada Pemerintah desa yang bertanggung jawab dalam pendistribusian Raskin. Dengan tindakan seperti itu kemudian muncullah pengaduan masyarakat bahwa jatah Raskin mereka dipotong setiap bulan di Kantor Desa. Kejadian ini seringkali menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat, sehingga penyaluran Raskin dinilai rekayasa dengan hanya menyalurkan kepada warga masyarakat tertentu yang dekat dengan kekuasaan di desa.

Kedua, keterlambatan penetapan pagu Raskin. Penetapan pagu alokasi Raskin setiap tahun merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi, yang dalam pelaksanaannya seringkali mengalami keterlambatan. Keterlambatan penetapan ini memengaruhi penetapan pagu alokasi Raskin setiap desa dan kelurahan yang penetapannya dilakukan Pemerintah Kabupaten. Implikasi yang terjadi dari keterlambatan itu adalah menumpuknya pendistribusian Raskin pada bulan Maret tahun berjalan. Hal ini karena sosialisasi penetapan pagu Raskin dan petunjuk pelaksanaannya dilakukan di Provinsi dan Kabupaten nanti sekitar bulan Februari, sehingga dapat dipahami bahwa dari Januari sampai Februari tidak ada pendistribusian Raskin ke setiap desa dan kelurahan. Dampaknya menimbulkan beban bagi rumah tangga miskin, karena mereka akan melakukan pembayaran Raskin secara bertumpuk-tumpuk untuk jatah 3 bulan berturut-turut pada bulan Januari sampai dengan Maret.

Jika jatah beras 15 kg/RTS berarti untuk 3 bulan sebanyak 45 kg/RTS dengan harga tebus Rp.1.600,- sehingga jumlah uang tebusan yang dibutuhkan mencapai Rp.72.000,-. Rumah tangga miskin dapat saja terlambat membayar Raskin karena kemampuan dana yang terbatas. Apalagi jika pihak Bulog menerapkan pembayaran beras dengan sistem kontan atau pembayaran ditoleransi paling lama 7 hari. Bagi RTS yang tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar jatah Raskinnya, maka dapat saja jatahnya dialihkan kepada warga lain yang memiliki dana untuk mempercepat pengembalian harga beras ke Bulog.

Ketiga, terjadinya tunggakan harga tebusan Raskin. Sebagai program pro poor dalam bentuk beras bersubsidi, dengan harga Rp.1.600,-/kg. Dengan harga tersebut diharapkan setiap rumah tangga miskin dapat menebusnya, karena harganya jauh lebih murah dibandingkan dengan harga beras dipasaran umum. Meskipun tergolong murah namun dalam penyelesaian pembayaran harga tebusan Raskin di desa dan kelurahan masih saja ditemukan adanya tunggakan. Kalau kita pantau perjalanan Raskin dari gudang Bulog sampai ketitik distribusi di desa dan kelurahan kelihatannya tidak ada masalah atau situasinya "aman-aman saja". Akan tetapi jika dilakukan monitoring ke setiap desa dan kelurahan, maka tidak mengherankan jika ditemukan adanya pembayaran Raskin yang kurang lancar.

Pembayaran harga tebus Raskin (HTR) yang terjadi di desa dan kelurahan tidak tuntas karena selain ada yang lancar maka ada pula yang menunggak. Berdasarkan laporan pembayaran HTR yang ada di Bulog Kabupaten Bulukumba pada akhir Desember 2009 ditemukan 40 desa dan 12 kelurahan yang

menunggak Raskinnya. Tunggakan tersebut mulai bulan Juni sampai dengan Desember 2009, dengan jumlah tunggakan mencapai Rp.313.031.000,- (Tiga ratus tiga belas juta tiga puluh satu ribu rupiah) dari jumlah HTR selama setahun sebanyak Rp.6.647.616.000,- (Enam milyar enam ratus empat puluh tujuh juta enam ratus enam belas ribu rupiah).

Berdasarkan hasil pemantauan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten, maka tunggakan Raskin yang terjadi di desa lebih banyak mengendap pada oknum Kepala Desa dan hanya sedikit pada rumah tangga miskin. Sedikitnya tunggakan Raskin pada rumah tangga miskin karena pada saat mengambil jatah beras mereka membayar kontan di titik bagi di desa. Setelah ditelusuri secara mendalam bagi desa yang menunggak Raskinnya, ditemukan adanya beberapa alasan yang dikemukakan oleh oknum Kepala desa seperti dana Raskin terlambat dijemput oleh Satker dari Bulog Kabupaten, dipakai untuk membiayai kegiatan di desa karena dana alokasi dana desa belum cair serta pinjaman sementara untuk pembayaran pajak bumi dan bangunan. Dari berbagai alasan tersebut tidak seorang pun oknum Kepala desa yang menyatakan digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi pada umumnya untuk kepentingan masyarakat. Dengan alasan apapun tidak dapat dibenarkan karena dana Raskin tidak sesuai peruntukannya, mengingat dana tersebut harus disetorkan ke Bulog sebagai bukti dari harga penjualan beras dari rumah tangga miskin kalau tidak ingin dikatakan Raskinnya menunggak.

Keempat, penyalahgunaan Raskin untuk kepentingan politik. Raskin seringkali dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk kepentingan politik. Dalam masyarakat suatu hal yang sering kita dengar dan dianggap biasa adalah politik uang. Bagi oknum

tertentu yang berkompetisi dalam pemilihan langsung untuk jabatan politis, mencari cara lain untuk tidak melakukan politik uang melainkan menggunakan Raskin untuk memperoleh dukungan dari masyarakat. Praktiknya Raskin yang ada dititik bagi di desa dibayar secara keseluruhan sebelum dibagikan kepada rumah tangga miskin.

Raskin ini dibagikan secara gratis dengan harapan agar yang menerimanya memberikan dukungan suara pada saat pemilihan langsung seperti pemilihan kepala desa (pilkades) berlangsung di desa. Raskin sering pula diklaim hadir di desa atas upaya oknum tertentu yang akan bertarung dalam pilkades, dengan dalih membantu masyarakat miskin. Penyalagunaan Raskin ini terkadang menimbulkan protes masyarakat, karena begitu mudahnya beras pemerintah ini dimainkan pendistribusiannya dengan sasaran yang tidak tepat.

Permasalahan ini terkadang sulit dibuktikan namun dari berbagai laporan elemen masyarakat secara lisan, menunjukkan ada penyalahgunaan Raskin untuk kepentingan politik sehingga diperlukan kehati-hatian mendistribusikan Raskin sebelum pilkades berlangsung. Petahana yang ikut bertarung dalam pilkades ditengarai paling sering menggunakan Raskin untuk meraih dukungan suara dari masyarakat.

Sementara itu, ditinjau dari pendekatan hak (*right based approach*) maka bantuan sosial beras sejahtera (Rastra) merupakan hak dasar masyarakat miskin yang harus diupayakan pemenuhannya oleh pemerintah. Dengan demikian masyarakat miskin mendapat kesejahteraan dalam perspektif negara. Oleh karena Rastra di berikan

dalam bentuk gratis – seperti sumbangan atau karitas (*charity*) maka diharapkan tidak terjadi ketergantungan rumah tangga miskin secara permanen kepada Rastra. Program pengentasan kemiskinan yang bersifat karitas lebih banyak menimbulkan ketergantungan (*dependency*) dikalangan masyarakat miskin (Stamboel, 2012: 63). Jika ke depan tetap berlangsung ketergantungan maka dapat dikatakan bahwa kebijakan transformasi Program Raskin ke Rastra tidak memberi manfaat, karena dapat melanggengkan kemiskinan sekaligus menambah beban anggaran pemerintah untuk pengadaan Rastra.

Pada tahun 2018 pemerintah telah menetapkan kebijakan transformasi Program Raskin menjadi Program Bantuan Sosial Pangan. Dilihat dari sasaran program maka baik program Raskin maupun program Rastra memiliki kelompok sasaran yang sama, yaitu rumah tangga miskin. Sebagai kebijakan sosial yang ditujukan bagi masyarakat miskin maka sesungguhnya yang berubah adalah ditiadakannya harga tebus beras menjadi bantuan cuma-cuma atau bersifat karitas (*charity*). Jika sebelumnya Raskin diberlakukan bersyarat dengan harga tebus sebesar Rp 1.600,-/kg dengan jatah beras 15 kg untuk setiap rumah tangga miskin. Dengan kebijakan Rastra harga tebus beras ditiadakan, meskipun jatah beras berkurang karena diberikan setiap rumah tangga miskin sebanyak 10 kg setiap bulan.

Dengan adanya kesamaan kelompok sasaran penerima manfaat antara Program Raskin dan Program Rastra maka yang perlu diwaspadai dalam pelaksanaan Rastra adalah meningkatnya jumlah rumah tangga miskin, karena beras yang didistribusikan tidak ada harga tebus (gratis). Fenomena seperti ini dalam pelaksanaan Raskin

merupakan suatu fakta yang tidak dapat dihindari, sehingga BPS sebagai penyedia data dianggap kurang bertanggung jawab karena datanya tidak sinkron dengan penerima Raskin. Dalam pelaksanaan Rastra fenomena ini dapat saja terjadi kalau tidak dilakukan pendataan secara partisipatif dan verifikasi data di desa dan kelurahan serta tetap difasilitasi BPS Kabupaten.

Jika dikaji secara mendalam kebijakan beras sejahtera menggunakan model pendekatan konsumtif. Pendekatan konsumtif dengan menyalurkan bahan-bahan kebutuhan pokok seperti pangan gratis kepada yang miskin (Pamungkas, 1999 : 62). Pendekatan konsumtif dalam jangka pendek masih dapat ditolerir karena merupakan jaring pengaman sosial di bidang pangan dan bagian dari peran negara untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat miskin. Tetapi dalam jangka panjang diperlukan pendekatan produktif bagi yang miskin melalui pendidikan keterampilan, sehingga dengan keterampilan yang dimiliki mereka dapat mengatur masa depannya secara mandiri.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari akumulasi permasalahan pelaksanaan Raskin di Kabupaten Bulukumba sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka ada beberapa upaya pemecahan masalah yang telah dilakukan agar pelaksanaan Raskin berjalan secara optimal antara lain: Pertama, berkenaan dengan data rumah tangga miskin yang belum akurat, maka diharapkan data BPS tentang rumah tangga miskin tahun 2015 ditransparankan ke setiap desa dan kelurahan. Daftar nama rumah tangga miskin penerima manfaat Raskin disampaikan bersamaan dengan

penetapan pagu alokasi Raskin setiap desa dan kelurahan. Tujuannya untuk dijadikan acuan dalam penyaluran Raskin dari titik distribusi ketitik bagi. Apabila terdapat nama rumah tangga miskin data BPS yang tidak sesuai lagi dengan data riil di desa dan kelurahan, maka dilakukan musyawarah desa dan kelurahan. Musyawarah tersebut sebagai media verifikasi dengan tidak mengubah jumlah pagu rumah tangga miskin penerima manfaat disetiap desa dan kelurahan.

Dalam musyawarah itu melibatkan aparat desa dan kelurahan, tokoh masyarakat dan perwakilan dari rumah tangga miskin. Kriteria rumah tangga miskin yang dinyatakan tidak sesuai meliputi: a) rumah tangga miskin pindah tempat keluar Desa dan Kelurahan, b) rumah tangga miskin yang sudah tidak layak sebagai penerima manfaat karena meningkat menjadi rumah tangga mampu. Terhadap kedua kelompok rumah tangga miskin tersebut dapat digantikan dengan rumah tangga lain yang menurut musyawarah Desa dan Kelurahan dianggap layak menerima Raskin.

Bahwa kegiatan lain untuk mendapatkan data rumah tangga miskin yang akurat setiap tahun, diperlukan upaya membangun data yang berbasis komunitas. Pemerintah desa diberi kewenangan melakukan pendataan, dengan sebelumnya aparat desa dipersiapkan mengikuti pelatihan secara intensif tentang tata cara dan teknik pendataan. Pemutahiran data dapat pula berlangsung melalui bimbingan teknis dari instansi terkait dengan melatih kader desa sebagai pelaksana pendataan dilapangan. Jika aparat desa dan kader desa diberdayakan dalam pendataan, maka diharapkan dapat mengatasi adanya data rumah tangga miskin yang tidak akurat. Untuk mewujudkannya tidaklah

mudah, karena membutuhkan tindakan nyata melalui dukungan pemerintah dalam hal pendanaan dan tersedianya tenaga pendata yang lebih berkualitas. Oleh karena dengan cara seperti itu protes masyarakat terhadap tidak akuratnya data rumah tangga miskin dapat diminimalisir di desa dan kelurahan. Kedua, bahwa untuk mengatasi keterlambatan penetapan pagu Raskin setiap tahun maka direkomendasikan kepada Pemerintah Provinsi, agar pagu alokasi Raskin dapat ditetapkan pada pertengahan bulan Desember tahun sebelumnya. Dengan ditetapkannya pagu alokasi Raskin maka bersamaan pula diselenggarakan sosialisasi yang dihadiri Tim Koordinasi Raskin Kabupaten dan pihak Bulog di Daerah. Hasil sosialisasi di Provinsi hendaknya ditindaklanjuti Pemerintah Kabupaten, untuk sosialisasi dan penetapan pagu alokasi Raskin di desa dan kelurahan pada minggu pertama atau paling lambat pertengahan bulan Januari tahun berikutnya. Pada bulan Januari pihak Bulog sudah dapat melakukan pendistribusian perdana Raskin ke setiap desa dan kelurahan. Oleh karena program Raskin ini berulang setiap tahun sesuai kebijakan pemerintah, maka untuk tertibnya penyaluran sampai ketitik bagi diperlukan prosedur tetap yang harus dilaksanakan bagi stakeholder yang terkait dengan program Raskin. Ketiga, untuk mengatasi tunggakan harga tebusan Raskin (HTR) dalam pendistribusian Raskin, maka upaya Pemerintah Kabupaten Bulukumba dengan mengalokasikan dana APBD Kabupaten untuk biaya operasional distribusi Raskin dari titik distribusi sampai ketitik bagi dinilai efektif. Hal ini karena selama 3 (tiga) tahun terakhir mulai tahun 2015 sampai tahun 2017 tidak ditemukan lagi tunggakan harga tebusan Raskin

pada rumah tangga miskin. Berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulukumba, maka untuk tahun 2017 dialokasikan dana oprasional Raskin sesuai yang tertera dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) sebanyak Rp. 102.586.000,-(seratus dua juta lima ratus delapan puluh enam ribu rupiah) . Dana ini diberikan kepada Kepala Desa dan Lurah untuk menunjang kelancaran penyaluran dari titik distribusi ke titik bagi dengan perhitungan Rp.500,-/per keluarga miskin perbulan. Tujuannya untuk mempercepat distribusi Raskin tiba pada penerima manfaat sehingga dapat membantu percepatan pembayaran harga tebus Raskin dari rumah tangga miskin ke Bulog guna menghindari terjadinya tunggakan Raskin.

Selain itu mengaktifkan unit pengaduan masyarakat sebagai wadah penyaluran informasi jika dalam pelaksanaan Raskin di lapangan menyalahi ketentuan yang ada. Termasuk pengawasan yang dilakukan aparat fungsional sesuai ketentuan yang berlaku. Dilakukan pula pertemuan evaluasi per triwulan dengan Kepala Desa, untuk mengetahui perkembangan, hambatan dan upaya pemecahannya baik yang terjadi ditingkat masyarakat maupun pada lintas sektor melalui koordinasi secara berjenjang pada setiap tingkatan pemerintahan. Keempat, untuk menghindari penyalagunaan Raskin yang tidak bertanggung jawab oleh oknum tertentu menjelang pemilihan langsung baik pemilihan legislatif, pilkada maupun pilkades, maka dihimbau masyarakat untuk berpartisipasi memantau dan mengawasi penyaluran Raskin. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa secara langsung maka perlu dicermati jadwal pelaksanaannya, karena dengan demikian

dapat diatur waktu yang tepat untuk menyalurkan Raskin. Strategi yang ditempuh adalah Raskin yang akan didistribusikan kerumah tangga miskin, tidak dibagikan menjelang pilkada dan pilkades dengan tujuan agar Raskin tidak menjadi sarana politik di masyarakat untuk mendukung oknum tertentu.

Oleh karena itu rumah tangga miskin diberikan pemahaman terlebih dahulu, bahwa jatah beras dapat disalurkan setelah pemilihan langsung selesai. Dengan begitu peluang untuk penyalahgunaan Raskin dapat dicegah, karena Raskin masih ada ditangan Bulog sebagai institusi yang bertanggungjawab dalam penyaluran Raskin. Mengenai pemilihan Kepala desa yang cukup rawan menimbulkan penyalahgunaan Raskin, terutama Kepala desa yang masih petahana disiasati dengan menempatkan jatah Raskin bukan pada kantor desa. Penempatannya dirumah aparat desa manakala berasnya terlanjur disalurkan jauh sebelum pemilihan kepala desa berlangsung.

Demikian pula dihimbau kepada Badan Permusyawaratan Desa, panitia pilkades, perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan desa dan segenap warga masyarakat didesa agar mengawasi penyaluran Raskin. Dengan adanya pengawasan masyarakat maka kerawanan yang timbul dapat dicegah dimasyarakat sehingga penyaluran Raskin dapat berjalan sesuai ketentuan. Dari semua upaya yang dapat dilakukan diatas yang jauh lebih penting adalah menyadarkan masyarakat khususnya rumah tangga miskin, untuk menolak pemberian dalam bentuk apa saja yang berkaitan dengan pelaksanaan berbagai macam pemilihan langsung di desa

termasuk pemberian Raskin untuk kepentingan politik.

Terlepas dari berbagai permasalahan dan upaya pemecahan masalah Raskin sebagaimana di deskripsikan diatas, maka fenomena yang sering berulang setiap tahun adalah kecenderungan bertambahnya jumlah rumah tangga miskin. Dari fenomena ini lalu muncul pertanyaan yang menggelitik dan mengganggu pikiran, yaitu mengapa dengan adanya pelaksanaan program Raskin setiap tahun jumlah rumah tangga miskin kelihatannya selalu bertambah dan kapan mereka tidak tergantung lagi pada Raskin.

Untuk menjawab pertanyaan diatas membutuhkan pengamatan yang cermat disertai pemantauan lapangan. Apabila kita melihat pendistribusian Raskin dari Bulog ketitik distribusi di kantor desa, tampak bahwa penambahan rumah tangga miskin belum kelihatan. Tetapi jika kita memantau dan mengamati secara cermat untuk mengungkap faktanya dilapangan, maka penyaluran dari titik distribusi ketitik bagi pada rumah tangga miskin akan ditemukan bahwa data rumah tangga sasaran penerima manfaat Raskin ternyata terdapat perbedaan dengan data BPS yang menjadi acuan pendistribusian Raskin.

Pemerintah desa pada setiap pertemuan koordinasi Raskin melakukan protes bahwa data BPS yang digunakan untuk penyaluran Raskin sedikit berbeda dengan data rumah tangga sasaran penerima manfaat yang ada di Pemerintah desa. Artinya ada dinamika kemiskinan yang terjadi dan mungkin tidak terdata atau baru muncul setelah pendataan dilakukan di desa. Data yang ada di Pemerintah desa ternyata lebih banyak dari pada data BPS. Fenomena

ini selalu berulang setiap tahun dalam penyaluran Raskin.

Mengantisipasi masalah ini lalu Kepala desa mengusulkan rumah tangga miskin yang baru karena dinilai sangat mendesak untuk mendapatkan Raskin. Namun usulan tersebut jarang diterima karena data jumlah rumah tangga miskin yang menjadi pagu Raskin sudah ditetapkan dari atas. Dari pengamatan lapangan terlihat ada kecenderungan masyarakat miskin seolah-olah diciptakan untuk tergantung pada Raskin dalam memenuhi kebutuhan pangan seperti beras. Hal ini karena orientasi dan pemahaman kita terhadap pangan hanya tertuju pada beras semata. Tindakan pemerintah untuk menyeragamkan kebutuhan pangan dari beras perlu ditinjau ulang, karena dapat meningkatkan kebutuhan konsumsi beras setiap tahun.

Kekurangberhasilan diversifikasi pangan sumber karbohidrat ke arah nonberas disebabkan beberapa hal, yaitu: (Khomsan, 2012 : 97). Pertama, beras mempunyai citra superior sehingga preferensi terhadap beras jauh mengungguli preferensi akan jagung, singkong, sagu dan sebagainya, Kedua, ketersediaan beras sepanjang waktu diberbagai wilayah ternyata lebih baik dibandingkan ketersediaan komoditas pangan lainnya, Ketiga, fluktuasi harga beras relatif rendah, Keempat, teknologi pengolahan beras menjadi nasi sangat simpel dan menghasilkan cita rasa netral yang tidak membosankan.

Dari berbagai tantangan dalam pelaksanaan diversifikasi pangan tampaknya sangat sulit mengubah pola makan masyarakat yang selama ini terbiasa makan beras. Masyarakat yang sebelumnya

mengonsumsi nonberas dan setelah menerima Raskin mengonsumsi beras, sehingga berdampak pada peningkatan konsumsi beras di Indonesia. Oleh karena itu dapat diprediksi akan bertambahnya anggaran subsidi untuk memenuhi kebutuhan beras bagi masyarakat miskin. Dengan demikian kesejahteraan dalam perspektif negara akan tercapai apabila rumah tangga miskin dapat memenuhi kebutuhan pangannya dilihat dari ketersediaan, distribusi dan kemudahan mendapatkan pangan

Program Rastra yang mulai dilaksanakan tahun 2018, bukannya tanpa kendala. Berbagai permasalahan yang telah terjadi pada Program Raskin dapat saja terulang pada Program Rastra. Untuk itu diperlukan tindakan antisipasi agar permasalahan Raskin tidak terjadi pada Rastra antara lain: Pertama, pemutahiran data rumah tangga miskin penerima Rastra. Di Kabupaten Bulukumba dilakukan pendataan secara partisipatif di beberapa desa seperti di Desa Bialo Kecamatan Gantarang. Dari hasil verifikasi ditemukan 58 rumah tangga miskin yang tidak berhak lagi menerima Rastra karena sudah mampu. Untuk menghindari munculnya rumah tangga miskin baru karena Rastra gratis, maka diperlukan peran institusi ketetanggaan dalam memberikan penilaian terhadap rumah tangga disekitarnya. Penilaian tetangga ini merupakan identifikasi awal untuk mengetahui apakah seseorang tergolong miskin atau tidak miskin, sebelum diverifikasi di desa. Kedua, sosialisai kepada masyarakat. Hal ini sangat penting disampaikan bahwa Rastra tidak dipungut biaya melainkan diberikan kepada rumah tangga miskin secara gratis. Tujuannya agar kelompok penerima Rastra tidak melakukan pembayaran

harga tebus seperti pada Program Raskin. Ketiga, penyalagunaan Rastra untuk kepentingan politik. Menjelang pemilihan Gubernur dan pemilihan Kepala Desa serentak di Kabupaten Bulukumba, kemungkinan terjadinya penyalagunaan Rastra untuk kepentingan politik cukup berpeluang. Minimal ada yang mengklaim bahwa keberadaan Rastra yang gratis merupakan upaya seorang kandidat yang bertarung di Pilgub atau Pilkades.

Lumbung desa yang pernah tumbuh dan berkembang di Kabupaten Bulukumba ternyata dapat berfungsi memenuhi kebutuhan pangan masyarakat miskin. Dalam perkembangannya tidak dapat berkelanjutan karena dikooptasi negara dan terjadinya perubahan cara produksi masyarakat dari subsisten ke komersial, sehingga lumbung desa menjadi disfungsi dimasyarakat. Ketika terjadi krisis ekonomi tahun 1997/1998 ada upaya untuk merevitalisasi lumbung desa menjadi lumbung pangan masyarakat desa (LPMD). Akan tetapi bersamaan dengan itu pemerintah menetapkan kebijakan nasional penanggulangan kemiskinan melalui Program beras untuk rumah miskin (Raskin). Dampaknya LPMD mulai termarginalkan karena kurangnya dukungan pemerintah desa dan masyarakat desa, sehingga Kepala desa melanggengkan Program Raskin. Pelaksanaan Raskin dimulai tahun 1998 menunjukkan kurang berjalan optimal karena dalam pelaksanaannya selama ini ditemukan adanya berbagai permasalahan. Di Kabupaten Bulukumba permasalahan Raskin, selain ditemukan permasalahan umum seperti dijelaskan didepan maka ditemukan pula pemasalahan spesifik. Permasalahan umum adalah data rumah tangga miskin tidak akurat. Adapun permasalahan spesifik

adalah keterlambatan penetapan pagu Raskin, tunggakan harga tebus Raskin dan penyalagunaan Raskin untuk kepentingan politik.

Selama dua dekade pelaksanaan Raskin maka mulai tahun 2018 pemerintah menetapkan kebijakan transformasi dari Program Raskin ke Program beras sejahtera. Adapun yang perlu diantisipasi dari transformasi ini adalah meningkatnya jumlah rumah tangga miskin seiring dengan pendistribusian bantuan beras sejahtera secara gratis. Pada tahap awal pelaksanaan Rastra muncul resistensi masyarakat terkait dengan data yang tidak sinkron dari penerima Rastra. Untuk itu agar masalah ini tidak berkelanjutan maka diperlukan pendataan secara partisipatif melalui penilaian institusi ketetangaan. Dengan akurasi data yang baik sebagai dasar pendistribusian Rastra maka kesejahteraan rumah tangga miskin dalam perspektif negara dapat berjalan optimal karena permasalahan utama dapat diminimalisir dalam pelaksanaan Rastra.

Daftar Pustaka

- Anonim. 2016. *Laporan Penyaluran Raskin Kabupaten Bulukumba*. Bulukumba: Bagian Ekbang Setda Kabupaten Bulukumba.
- Badan Pusat Statistik. 2008. *Kabupaten Bulukumba Dalam Angka*. Bulukumba: BPS.
- Barr, Nicholas. 1987. *The Economics of the Welfare State*. Stanford California, Stanford University Press.
- Chambers, Robert. 1987. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Effendi, Tadjudin Noer. 1999. "Strategi Pengembangan Masyarakat: Alternatif Pemikiran Reformatif Yogyakarta." *Makalah* di sampaikan pada Lokakarya

- Program Pemberdayaam Masyarakat Tingkat Kecamatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 29-30 Mei 1999 di Yogyakarta.
- Goodin, Robert E. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hakim, Suparlan Al. 2015. *Pengantar Studi Masyarakat Indonesia*. Malang: Madani.
- Johnson, Doyle Paul. 1986. *Teori Sosiologi Klasik Modern Jilid 1*. Jakarta: PT Gramedia.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo.1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Khomsan, Ali. 2012. *Ekologi Masalah Gizi, Pangan, dan Kemiskinan*. Bandung: CV Alfabeta.
- Kurki, Milja. 2013. "Karl Marx". Dalam Williams & Edkins (eds), *Teori-Teori Kritis Menantang Pandangan Utama Studi Politik Internasional (Terj)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Koentjaraningrat. 1993. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Latief, Syahbudin.M. 2002. "Protes Pilkades : Perlawanan Rakyat Terhadap Hegemoni Negara". *Dinamika Pedesaan dan Kawasan*, Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan UGM.
- Lubis, Akhyar Yusuf. 2016. *Pemikiran Kritis Kontemporer Dari Teori Kritis, Culture Studies, Feminisme, Postkolonial Hingga Multikulturalisme*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Maftuchan, Al (ed).dkk. 2016. *Transformasi Kesejahteraan: Pemenuhan Hak Ekonomi dan Kesehatan Semesta*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Mas'oe'd, Mochtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Sosial Untuk Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nain, Umar. 2017. *Sosiologi Pembangunan Desa*. Jatinangor: IPDN Press.
- Pamungkas, Sri Bintang. 1999. "Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia: Suatu Evaluasi Atas Kebijaksanaan Pembangunan Pemerintah." Dalam Awan Setya Dewanta.dkk. (eds), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Rahardjo, Dawam. 2016. Kebijakan Kesejahteraan Sosial Dalam Satu Dasawarsa Terakhir dalam Ah Maftuchan dkk. (eds). *Transformasi Kesejahteraan: Pemenuhan Hak Ekonomi dan Kesehatan Semesta*. Jakarta: LP3ES.
- Rahardjo. 1999. *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Soetrisno, Lukman. 1999. "Substansi Permasalahan Kemiskinan dan Kesenjangan." Dalam Awan Setya Dewanta.dkk. (eds), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Suryohadiprojo, Sayidiman. 2016. *Budaya Gotong Royong dan Masa Depan Bangsa*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Scott, James C. 1994. *Moral Ekonomi Petani Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Simarmata, Henry Thomas (ed). 2008. *Negara Kesejahteraan & Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK) Universitas Paramadina.
- Susetiawan. 1998. "Problematika Institusi Pelayanan Masyarakat di Indonesia", dalam Susetiawan, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21 Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Soetomo. 2014, *Kesejahteraan dan Upaya Mewujudkannya Dalam Perspektif Masyarakat Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Stamboel, Kemal Azis. 2012. *Panggilan Keberpihakan Strategi Mengakhiri Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Tjokrowinoto, Moeljarto. 1987. *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.

Tjokrowinoto, Moeljarto. 2007. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Usman, Sunyoto. 2015. *Esai-Esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wasistiono, Sadu. 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. Jatinangor: IPDN Press.

Sumber internet / berita

Armenia, Resty. 2015, *Target Perbaikan Program Raskin Tahun 2016*, Jakarta, CNN Indonesia (<https://www.cnnindonesia.com>). Diakses 20 Desember 2017.

Suntoro, Eddy. 2003. *Delapan Kesalahan Dalam Penyaluran Raskin*, Jakarta, Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian. (<http://www.unisosdem.org>) Diakses 20 Desember 2017.