

## **RASKIN: A Macro-Program Assessment**

Steven R. Tabor  
M. Husein Sawit<sup>1</sup>

**DRAFT FOR REVIEW ONLY**

October 5, 2005

---

<sup>1</sup> This report was prepared between September 22 and October 6, 2005 at the request of BULOG. The authors wish to express their thanks to Ms. Novi Ardiani and Messersr. Muhammad Wawan Hidayanto and Agus Dwi Indiarto for their assistance in preparing this report. The views and opinions expressed in the report are those of the authors alone.

## TABLE OF CONTENTS

SECTION	PAGE
	EXECUTIVE SUMMARY
I.	INTRODUCTION
A.	RASKIN: Evolution of a Transfer Program
B.	Objectives of the Study and Organization of the Report
II.	THE ALLOCATION OF RASKIN RICE
A.	Quantities Distributed
B.	Program Beneficiaries
III.	RASKIN COSTS
A.	APBN Administrative Costs
B.	Indirect Costs
C.	Total Program Costs
D.	Disincentive Costs
IV.	GROSS TRANSFER BENEFITS
A.	Total RASKIN Subsidies
B.	Leakages and Gross Transfer Benefits to the Poor and Vulnerable
V.	INDIRECT BENEFITS
A.	Aggregate Demand and Employment
B.	Contribution to Price Stabilization and National Stock
C.	Fiscal Stabilizer and Offset
D.	Institutional Effects
VI.	COMPARING PROGRAM COSTS AND BENEFITS
VII.	CASH VS IN-KIND SUBSIDIES: SUBSTITUTES OR COMPLEMENTS?
VIII.	CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS
A.	Key Findings
B.	Recommendations

## **APPENDICES**

Annex 1: BKKBN Classification Criteria	42
References	43
Appendix 1 – A. Raskin Allocations, 2002 – 2004 (MT)	47
Appendix 1 – B. PKPS – BBM Rice Allocations, 2002 – 2004 (MT)	48
Appendix 2. BKKBN Identification of Poor Household	49
Appendix 3. Poverty Indicators	50
Appendix 4 – A. Rice Farmer Support Price, 1983-2005	51
Appendix 4 – B. Rough Rice Support Price and Market Price at Producer Level	52
Appendix 5. Rough Rice and Rice Domestic Procurement, 1995 – 2005	53
Appendix 6. Rice Price at Retail Level, Average Urban Indonesia 1983 - 2005	54
Appendix 7. Rough Rice and Rice Domestic Procurement Per Division	55
Appendix 8 – A. RASKIN Distribution by Month and BULOG Division, 2002	56
Appendix 8 – B. RASKIN Distribution by Month and BULOG Division, 2003	57
Appendix 8 – C. RASKIN Distribution by Month and BULOG Division, 2004	58
Appendix 9 – A. Monthly Gross Transfer Benefit Per Province, 2002	59
Appendix 9 – B. Monthly Gross Transfer Benefit Per Province, 2003	60
Appendix 9 – C. Monthly Gross Transfer Benefit Per Province, 2004	61

## EXECUTIVE SUMMARY

Indonesia responded to the financial crisis in 1997/1998 with a series of programs aimed at safeguarding the welfare of poor and vulnerable families. One of these was the Rice for Poor Families Program, or RASKIN, which involved the regular provision of subsidized rice at a price of Rp.1,000 per kilogram to nearly a third of the population. Although expenditure poverty levels have now returned to pre-crisis levels, the program has been continued because Indonesia's nutrition situation has not improved, real wages remain below pre-crisis levels, and nearly half the population subsists on incomes less than international poverty norms of \$2 per day. What was once an emergence response operation has evolved to become a key component of the Government's overall social protection toolkit.

Between 2002 and 2004, RASKIN distributed 6.3 MMTs of subsidized rice, or an annual average of 2.1 MMTs, through a national network of 46,000 distribution points. Some 55% of the rice was distributed in Java, and the balance in other parts of the Republic. Planned and realized distributions have been within 2-3 percent of one another. Between 2002 and 2004, when program costs outpaced budget allocations, distributions in Central and East Java were reduced, and distributions were protected in other parts of the country.

Although RASKIN was designed to assist some 8.8 million families, the actual figures are closer to 13.2 million families, since self-targeting by village leaders is used to reallocate program-participation rights in the villages. This implies that about 65 million persons have actually benefited from the program. This is closer to the 15.9 million families that BKKBN classifies as poor and vulnerable. It is also 72% higher than the number of persons that the Central Statistics Agency estimates as having an income below the poverty line.

RASKIN accounts for a substantial portion of the Government's development expenditures. The total fiscal allocation for RASKIN increased steadily from Rp.4.2 trillion in 2002 to a revised budget of Rp. 4.97 Trillion in 2005. RASKIN's share of the development budget has fallen from 11.3% in 2002 to 7.8% in 2004, and is forecast to require 5.6% of total central government development spending in 2005.

In fact, total costs are higher than what Government budgets for the program. The total costs also include those that the local communities must bear to transport rice from government distribution points to the beneficiaries themselves. It is estimated that the annual average cost of RASKIN, between 2002 and 2004, was Rp.5.29 trillion, taking both direct and indirect costs into account. Part of the reason that the costs are so high is that they also cover the costs incurred by Government to procure and maintain a national rice stockpile, to pre-finance RASKIN operations on commercial terms, and to offset the costs of MOF to BULOG repayment delays.

As a subsidy-in-kind, the financial value of RASKIN to program beneficiaries is the difference between the local market price of rice in each region, the co-payment and the distribution costs incurred by beneficiaries. The gross transfer benefit (GTB), or indirect income transfer from RASKIN was equivalent to Rp.3.5 trillion in 2002, Rp.3.1 trillion in 2003 and Rp.3.1 trillion in 2004, for a three year annual average of Rp.3.25 trillion. Some 53 percent of the total GTB was received by beneficiaries in Java, and 47 percent by beneficiaries elsewhere.

The annual GTB per beneficiary family was Rp.246,581, or about Rp.20,500 per month. Assuming an average family size of 4.9 persons, this implies a GTB per capita of Rp.50,322 per beneficiary per year, or Rp.4,200 per capita per month. On a per kilogram basis, the subsidy equivalent of RASKIN averaged Rp.1550, or 61% of the total cost of the RASKIN rice.

According to various field surveys, it is estimated that RASKIN rice is received by “eligible” beneficiaries in 84% of all cases. This implies that an annual average of Rp.2.73 trillion of direct program benefits accrued to households deemed “needy” by village leaders, while some Rp.520 billion of total program benefits “leaked” to “non-needy” households. Field surveys also caution that, in some regions, very poor households do not participate fully in the program because they either do not have sufficient funds to meet the Rp.1,000/kg co-financing requirement; because they are unaware that they are eligible to participate; because insufficient allocations were made to provide subsidized rice to their village; or because RASKIN sales were made on a first-come, first serve basis. A related concern is that the quantities of RASKIN rice distributed in some of the poorest villages, in certain regions, may be as low as 4 to 5 kilograms per family per month. Those poor families who are only able to obtain 4 or 5 kgs per month from RASKIN would draw substantially less benefits from the program--- i.e. their annual average transfer benefit would be equivalent to 92,600 per year, or just Rp.8,000 per month.

Despite targeting deficiencies, RASKIN did contribute poverty reduction. In 2003, RASKIN provided a transfer benefit equivalent to 4 percent of the minimum income, and ten percent of rice expenditures of the average beneficiary household. The poverty gap---i.e. the income required to boost the incomes of the poor to poverty line minimum levels--- would have been 20% higher in the absence of the program. In addition, without RASKIN, calorie intake would have been lower for the poor and vulnerable groups by between 17 and 50 calories per day, with the burden of the macro-nutrient shortfall falling disproportionately on vulnerable women and infants.

There are also important indirect financial benefits arising from RASKIN. One of these is the stimulus to aggregate demand that arises when the purchasing power of RASKIN beneficiaries are augmented. The “indirect” (or multiplier) effect of the income transfer results from the effect that the augmented expenditures of program beneficiaries have on goods and services produced throughout the economy. This annual fiscal multiplier effect of RASKIN during 2002 to 2004 is estimated to be approximately Rp.1.3 trillion per annum. This implies that the total annual increase in aggregate demand (i.e. financial

subsidy plus multiplier effect) attributable to RASKIN was approximately Rp.4.5 trillion per year.

Augmenting aggregate consumer demand would also boost labor demand. Given prevailing employment-income elasticities, RASKIN would have stimulated an increase in labor demand by 82,500 years of full time employment per annum, or some 250,000 persons-years of employment between 2002 and 2004.

There are also important benefits to the economy as a whole from stimulating rice production, maintaining stable prices, and ensuring that national rice stocks are available to meet emergencies and site-specific shortfalls. RASKIN is also designed to be part of an integrated approach to rice sector policy. Since 2001, RASKIN has provided the main outlet for the public rice stocks held by BULOG. While the costs of maintaining a national stockpile and intervening to support producer prices are “charged” against the RASKIN, the benefits from stabilizing domestic rice prices, maintaining national food security, and keeping domestic rice markets contestable, is not. The value to the economy of maintaining stable rice prices is estimated to be approximately Rp.3.9 trillion per annum during 2002-2004, using a model developed by Dawes, and applied by Timmer, to relate Indonesian rice price stability to investment and growth. If this “rice market stabilization supply-side benefit” is added to the demand-side benefits arising from RASKIN, then the program’s total aggregate financial benefits are approximately Rp.8.5 trillion per annum.

RASKIN has also had a number of important, intangible impacts. As an instrument of public policy, RASKIN has served to help Government buffer the poor from the effects of changes in administrative petroleum prices. One-tenth of RASKIN rations were provided as compensation for an increase in administrative petroleum prices in 2002 and 2003. In addition, RASKIN has served to help shield poor households from the adverse effects on poor consumers of rice trade protection. From 2002 to 2004, while the average price of rice paid by RASKIN beneficiaries was 10% higher than world market prices, the average price paid by non-beneficiaries was 32% higher than the world market parity price.

RASKIN has had a number of important institutional impacts, the most important of which is the national network connecting Government to the poor through 46,000 distribution points. The manner in which the poor are connected to public support under RASKIN could potentially be used for distributing other “public-service” commodities, or for improving access to markets by the poor. RASKIN also provides a laboratory for good governance thought the way in which it fosters central-local government collaboration, taps local knowledge, and vests performance responsibility and accountability in the hands of the village head. There is also evidence that RASKIN transfers, while relatively small, are being used by poor and vulnerable households to manage income risks, and that having access to RASKIN helps ease social tensions and boosts confidence in Government. By contrast, there is little evidence to suggest that RASKIN is contributing to poverty traps, fostering dependence, or discouraging work effort.

The most common measure of the cost-effectiveness of a social protection program is the ratio of total program costs to the transfer benefit received by program beneficiaries. On average, the value of RASKIN program benefits was equivalent to 61% of the total program costs for all beneficiaries, and 51% for the program's target group. This implies that it cost almost two Rupiahs to deliver one Rupiah in program benefits to target households. If only the "narrow" subsidy benefits of RASKIN are counted, then the program would certainly be seen as being cost ineffective. However, such a comparison is misleading, because the total costs of the Government's rice price stabilization and national stock programs are "charged" to the RASKIN program, and because the fiscal multiplier effects and the benefits to the economy of stabilizing rice prices are not taken into account in tabulating the "narrow" transfer benefit of the program. Including these would boost the total financial returns from RASKIN to Rp.8.5 trillion per annum, or some 60% more than program costs. This ratio would be higher still if the intangible impacts of RASKIN on employment demand, poverty reduction, nutrient consumption, and institutional development were also included in the calculations.

A large-scale system of cash transfers is being introduced in October 2005 to buffer the poor from the effects of the October petroleum price increase. In theory, a cash transfer system can be more cost-effective and less distorting than a transfer-in-kind system. Its impact as a social protection instrument hinges on the degree to which the system is subject to abuse and leakages; on who controls cash funds in the household; and whether or not the transfer is used to purchase goods that politicians would not prefer to support. In many countries, social protection programs involve a mix of in-kind and cash-support to ensure that basic needs are met, to address the needs of different vulnerable groups, and to ensure that there is a robust social protection system in place from year-to-year.

If RASKIN is to be continued in the future, there is ample scope for improvement. At present, RASKIN is budgeted as part of the Government's rice subsidy, and its stated objectives are to provide 20 kgs of subsidized rice to the poor, and to overcome food insecurity. As a result, RASKIN's identity is subsumed under other aspects of rice policy (i.e. national stockpiles and farm level support). Moreover, its guiding policies are blatantly unrealistic, given budget constraints and the many different interventions needed to improve nutrition levels and food security. In the future, RASKIN needs to be accorded a clear identity as part of the Government's social protection toolkit. Policy guidelines should clearly state that it is an in-kind transfer program aimed at assisting poor and vulnerable households to improve food security, and that it will complement other social protection and poverty reduction programs. The objectives of RASKIN should be more explicitly defined in terms of the program-specific outputs that can be realistically achieved given budget constraints. And finally, the guidelines should state that RASKIN will aim to deliver 10 to 20 kilograms of rice to beneficiary households, at a time of the year when food insecurity in the villages is most severe.

The cost-effectiveness of RASKIN can be improved. The program should be budgeted in such a way so that the costs of RASKIN are clearly distinguished from those of other rice programs that BULOG manages. A more integrated approach to rice trade and RASKIN

assistance should be adopted to ensure that the cost-boosting effects of protectionism don't swamp the income-protection benefits that RASKIN provides to the poor. Better targeting of RASKIN benefits to "needy" households could be accomplished by providing local Governments the option of (i). increasing RASKIN rations to the poorest villages; (ii) increasing the frequency of RASKIN deliveries to twice a month; (iii) outside of the poorest villages, limiting RASKIN distributions to those months of the year when income stress is the greatest; (iv) requiring participants to devote a few hours to a community works scheme; (v). setting aside a portion of the RASKIN co-payment to be used to finance participation in the program by the poorest members of the community; and (vi) ensuring that all bags of subsidized rice that are distributed are clearly labeled "Rice for Poor Families".

RASKIN is financed using high-cost commercial credit, although it is clearly a social protection service. This boosts operating costs by nearly 20%. Government should explore more cost-effective ways of financing the program, either through pre-financing via the national budget, on-lending external finance, or through some form of directed credit. Program costs can also be reduced by matching public grain stock requirements to national reserve requirements plus one to two months of RASKIN needs; by contracting-out some of the storage and distribution of RASKIN rice to private sector mills and grain dealers to reduce the supply chain and boost product quality; and by operating the program at the sub-Dologs with BULOG staff rather than contractual SATGAS labor. But certain costs should be increased if the program is to be better targeted and more effectively implemented. For example, the costs of distributing rice from BULOG divisional distribution points to the final beneficiaries should be fully budgeted and paid for by central Government, rather than financed "illicitly" by beneficiaries or left to the whims of local governments to finance. Finally, program monitoring should be simplified and refocused on collecting a small number of indicators that can be used to assess the degree to which RASKIN is delivering results---i.e. is performing effectively as an instrument of social protection.



## RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemerintah Indonesia telah merespons Krismon 1997/98 dengan berbagai macam program yang tujuannya untuk melindungi kelompok miskin dan keluarga rawan pangan, kesehatan, pendidikan dan rawan lainnya. Salah satu diantaranya adalah RASKIN yang awalnya dinamakan OPK. Dalam program ini, pemerintah menyediakan beras bersubsidi dengan harga Rp 1.000/Kg, menjangkau hampir sepertiga jumlah penduduk. Sungguhpun kemiskinan pengeluaran telah turun dan kembali seperti sebelum masa krisis, namun banyak hal lain yang belum mampu diatasi. Upah riil masih di bawah sebelum krisis, hampir separo penduduknya berpendapatan kurang dari US\$2/hari. Menyadari berbagai kesulitan tersebut dan tantangan terhadap ketahanan pangan, maka pemerintah melanjutkan program RASKIN, sebagai salah satu program proteksi sosial.

Antara tahun 2002-2004, distribusi beras bersubsidi mencapai 6,3 juta ton, dengan rata-rata 2,1 juta ton pertahun. Tidak kurang 46 ribu titik distribusi dipakai untuk mendekatkan beras bersubsidi dengan kelompok sasaran. Hampir 55% beras bersubsidi tersebut disalurkan di pulau Jawa, sisanya terdistribusi ke berbagai propinsi di luar Jawa. Penyaluran beras yang direncanakan untuk RASKIN, dengan yang direalisasikan di masing-masing propinsi, berselisih hanya beberapa persen saja. Antara tahun 2002-2004, budget untuk RASKIN berkurang, sehingga berkurang pula alokasinya. Propinsi Jateng dan Jatim dua propinsi yang alokasinya banyak berkurang, sedangkan propinsi lain tidak terlalu besar pengurangannya.

Sungguhpun RASKIN dirancang untuk membantu sekitar 8,8 juta keluarga, namun berbagai penelitian menunjukkan bahwa yang menerimanya hampir mencapai 13,2 juta keluarga. Ini berarti sekitar 65 juta orang telah menerima manfaat dari program RASKIN, karena diberikan otoritas terhadap kepala desa untuk pemilihan keluarga miskin dan mengoreksi keluarga yang berhak menerima sesuai dengan musyawarah desa dan karifan lokal. Penerima manfaat mendekati angka kemiskinan versi BKKBN yang mencapai 15,9 juta keluarga. Namun kalau dipakai data PBS, maka beras bersubsidi telah tersalur kepada 72% penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan.

RASKIN mengambil porsi yang cukup besar dalam pengeluaran pembangunan pemerintah. Dana APBN yang dialokasikan ke RASKIN mencapai Rp 4,2T (2002), naik berdasarkan revisi APBN menjadi Rp 4,97T tahun 2005. Dana RASKIN mengambil pangsa terhadap pengeluaran pembangunan pemerintah pusat masing-masing mencapai 11,3% (2002), 7,8% (2004), dan diperkirakan 5,6% (2005).

Namun kenyataan di lapangan, biaya total untuk program RASKIN lebih tinggi dari apa yang dikeluarkan pemerintah. Masyarakat juga berbagai biaya seperti untuk mengangkut beras dari titik distribusi sampai ke rumah tangga sasaran. Apabila biaya langsung dan tidak langsung diperhitungkan, maka rata-rata biaya (langsung dan tidak langsung) untuk RASKIN mencapai Rp 5,29T dalam periode 2002-2004. Tingginya biaya tersebut disebabkan oleh: (i) pengadaan beras untuk keperluan cadangan beras nasional, (ii) menalangi dana RASKIN dengan bunga komersial, dan (iii) menutupi biaya

keterlambatan pelunasan tagihan Bulog terhadap Depkeu. Keterlambatan ini bisa berasal dari keterlambatan pencairan dana dari pemerintah itu sendiri, tapi juga bisa karena ketidaklengkapan administrasi di Bulog, sehingga pembayarannya menjadi tertunda.

Sebagai suatu program subsidi natura, maka nilai finansial RASKIN adalah perbedaan antara harga pasar beras di pasar lokal dengan pembayaran yang dilakukan oleh penerima manfaat -baik itu Rp 1.000 maupun tambahan biaya distribusi yang ditanggung oleh penerima manfaat. Total manfaat kotor atau disebut juga sebagai transfer pendapatan tidak langsung dari RASKIN mencapai masing-masing setara dengan Rp.3,5T (2002), Rp.3,1T (2003) dan Rp.3,1T (2004), dengan rata-ratanya Rp.3,25T. Total manfaat kotor tersebut mencapai 53% terhadap terhadap manfaat finansial total dari program di Jawa, dan 47% untuk luar Jawa.

Besaran transfer per keluarga sasaran sekitar Rp 247.000 tahun atau Rp 20.500 per bulan. Kalau diasumsikan rata-rata 4,9 orang per RT, maka manfaat transfer tersebut setara dengan Rp 50.300 per penerima manfaat/tahun, atau Rp 4.200 per kapita/bulan. Apabila dipakai sebagai dasar perhitungan per kg beras, maka ini berarti rata-rata subsidi kotor selama periode 3 tahun tersebut adalah Rp 1.550 atau 61% dari biaya total RASKIN dalam bentuk beras.

Berdasarkan berbagai hasil penelitian ditaksir bahwa RASKIN diterima oleh 84% keluarga miskin yang “dianggap berhak”. Ini berarti, rata-rata penerima manfaat (mereka yang amat memerlukan) pertahun Rp 2,73T, sedangkan yang bocor ke luar sasaran sebesar Rp 520M. Penelitian lapangan juga melaporkan bahwa sejumlah keluarga miskin tidak mampu mengakses beras subsidi yang harganya Rp 1000/kg, disamping mereka tidak menyadari perlunya menyediakan dana tambahan untuk membiayai sehingga beras sampai ke rumah tangga sasaran. Tambahan lagi, RASKIN disalurkan kepada orang yang datang lebih awal dan mampu menebusnya. Masyarakat yang paling miskin hanya mampu menebus beras bersubsidi antara 4-5 Kg per keluarga/bulan. Oleh karena itu, rata-rata keuntungan transfer RASKIN sebesar Rp 92.600/tahun, hanya Rp 8.000/bulan per keluarga yang hanya membeli 5 kg beras RASKIN per bulan.

Terlepas dari kelemahan dalam targeting, sesungguhnya program RASKIN berkontribusi dalam mengurangi tingkat kemiskinan pendapatan/pengeluaran. Pada tahun 2003, RASKIN menyumbang transfer keuntungan setara dengan 4% dari pendapatan minimum, dan 10% menutupi garis kemiskinan untuk wilayah perdesaan. Kalau dilihat celah kemiskinan (*poverty gap*) –yaitu tingkat pendapatan rumah tangga miskin untuk menutupi tingkat garis kemiskinan- dan dibandingkan apabila tanpa program RASKIN, maka celah kemiskinan menjadi lebih tinggi yaitu 20%. Demikian juga, tingkat konsumsi kalori rumah tangga miskin dan rumah tangga rawan pangan akan lebih rendah antara 17 dan 50 kkal/per hari, apabila tanpa program RASKIN. Ini tentu akan berpengaruh buruk terhadap wanita hamil dan anak balita.

RASKIN juga menciptakan sejumlah keuntungan secara tidak langsung. Salah satu yang terpenting adalah stimulasi tidak langsung terhadap peningkatan permintaan agregat, terjadi karena peningkatan daya beli penerima manfaat akibat RASKIN. Ini adalah efek

pengganda (*multiplier*) akibat dari transfer pendapatan, yang kemudian telah berpengaruh terhadap peningkatan pengeluaran penerima manfaat untuk barang dan jasa terutama berasal dari produksi dalam negeri dan dihasilkan oleh sektor UKM. Besarnya multiplier fiskal akibat dari RASKIN diperkirakan mencapai Rp 1,3 T/tahun dalam periode 2001-2004. Ini berarti bahwa total peningkatan permintaan agregat (subsidi fiskal dan ditambah dengan efek multiplier) dari RASKIN ditaksir sekitar Rp 4,5 T/tahun.

Meningkatnya permintaan agregat tentu akan berpengaruh terhadap permintaan tenaga kerja. Dengan memakai angka elastisitas tenaga kerja terhadap pendapatan yang ada, maka program RASKIN telah memberikan stimulasi peningkatan permintaan tenaga kerja sebanyak 82.500 kesempatan kerja/tahun, atau sekitar 250.000 orang dalam periode 2002-2004.

RASKIN dirancang sebagai bagian yang terintegrasi dengan pembangunan sub-sektor perberasan di Indonesia. Sejak tahun 2001, RASKIN telah dipakai sebagai saluran dari stok publik yang dipengang oleh Bulog. Pada saat yang sama, biaya untuk mempertahankan cadangan beras dan intervensi untuk melindungi harga gabah tingkat petani, semua itu dibebankan pada RASKIN. Namun, sedikit sekali pemahaman tentang keuntungan dari stabilisasi harga beras dalam negeri dan mempertahankan cadangan beras nasional serta membuat pasar beras dalam negeri menjadi lebih kompetitif dan adanya tantangan kompetisi pasar (*constestable*). Jika BULOG tidak melakukan intervensi untuk membuat pasar beras menjadi lebih kompetitif dan harga beras tingkat produsen tidak stabil, maka tingkat risiko berusahatani padi menjadi tinggi dan produksi beras dalam negeri tentunya akan menurun. Demikian juga, manakala pemerintah tidak memiliki stok beras nasional, maka masing-masing rumah tangga akan menyimpan beras dalam jumlah yang lebih banyak untuk keperluan berjaga-jaga, dan hal ini tentu akan mengurangi tabungan rumah tangga yang digunakan untuk keperluan yang lebih produktif.

Dengan menggunakan model pembangunan yang dibuat oleh Dawes yang kemudian diadopsi oleh Timmer tentang stabilisasi harga beras di Indonesia pengaruhnya terhadap investasi dan pertumbuhan, maka manfaat ekonomi dari stabilisasi harga beras ditaksir mencapai Rp 3,9T pertahun dalam periode 2002-2004. Apabila keuntungan stabilisasi harga dari sisi suplai, ditambah dengan ketungan dari sisi permintaan, maka total keuntungan finansial program RASKINI secara agregat menjadi Rp 8,5T/tahun.

RASKIN juga telah memunculkan sejumlah dampak positif lainnya yang sulit dinilai dalam bentuk uang. Sebagai sebuah instrumen kebijakan publik, maka program RASKIN telah membantu pemerintah dalam program kompensasi kenaikan harga BBM. Sepersepuluh jumlah RASKIN diperuntukkan buat kompensasi BBM karena kenaikan harga BBM yang ditetapkan oleh pemerintah tahun 2002 dan 2003. RASKIN juga menjadi pelindung rumah tangga miskin dari pengaruh negatif proteksi harga beras di dalam negeri. Dari tahun 2002 sampai 2004, harga beras yang dibayar oleh penerima manfaat RASKIN adalah 10% lebih tinggi dari harga beras di pasar dunia, dan harga rata-rata yang diterima oleh masyarakat di luar penerima manfaat adalah 32% lebih tinggi dari harga beras paritas dunia.

RASKIN juga berdampak terhadap sejumlah institusi, diantara yang terpenting adalah terciptanya jaringan kerja yang menghubungkan antara pemerintah dengan keluarga miskin melalui 46.000 titik distribusi. Jaringan kerja yang dibangun dalam RASKIN dapat dimanfaatkan berbagai bantuan publik untuk komoditas lainnya, sehingga kelompok miskin lebih akses terhadapnya. RASKIN juga dapat dipakai sebagai sebuah laboratorium dalam tata keelola yang baik (*good governance*); mencairkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; pemahaman kearifan lokal untuk targeting, tanggungjawab dan akuntabilitas kepala desa sebagai salah satu unsur penting dalam era demokrasi. Juga sebagai terbukti dapat dipakai oleh kelompok miskin dan rawan pangan untuk mengelola risiko akibat dari ketidakcukupan pendapatan. Juga terbukti bahwa RASKIN dapat menolong menurunkan keresahan dan meningkatkan keharmonisan di desa -karena masih ada keyakinan, dan bukti bahwa pemerintah melayani dan memperhatikan mereka. Hasil penelitian mikro selama ini belum memperlihatkan bahwa program RASKIN telah membuat kelompok miskin terperangkap dalam kemiskinan, membuat ketergantungan atau membuat orang malas bekerja.

Kalau dibandingkan dengan program transfer tunai yang mulai diperkenalkan sejak bulan Oktober 2005 -sebagai bagian dari peningkatan harga BBM, maka sistem transfer tunai secara teoritis lebih biaya efektif (*cost effective*) apabila dilihat dari distorsi pasar dan dana penyaluran, apabila dibandingkan dengan bantuan natura. Namun bantuan tunai dapat disalahgunakan dan bocor; sulit dilola di dalam rumah tangga itu sendiri, karena dapat digunakan untuk beli rokok, togel, minuman keras dsb. Kalau yang terakhir itu terjadi maka para politisi enggan mendukungnya secara berkesinambungan. Program proteksi sosial di banyak negara adalah campuran antara transfer tunai/kas dan natura guna menjamin kebutuhan pokok (*basic need*) masyarakat yang berbeda kerawanannya (kesehatan, pendidikan, pangan, perumahan dll), bukan memilih salah satu diantaranya.

Program proteksi sosial dapat dinilai *cost effectiveness*nya dengan melihat perbandingan antara total biaya program dan besarnya manfaat yang diterima oleh penerima manfaat. Rata-rata nilai manfaat program RASKIN adalah 61% dari total biaya yang dikeluarkan untuk itu, dan 51% untuk kelompok sasaran program. Ini berarti diperlukan biaya Rp 2 untuk setiap Rp1 yang disalurkan terhadap penerima manfaat. Kalau penilai “sempit” tersebut tentang RASKIN, maka program ini tentunya biaya tidak efektif (*cost ineffective*).

Namun perbandingan “sempit” tersebut adalah kurang tepat (*misleading*), karena total biaya tentang program stabilisasi harga dan stok beras nasional dibebankan kepada program RASKIN. Disamping itu, manfaat program RASKIN perlu pula diperhitungkan aspek multipler fiskal dan stabilisasi harga beras. Apabila semua itu diperhitungkan, maka manfaat total program RASKIN menjadi Rp 8,5T/tahun, atau mencapai 60% diatas biaya program. Angka perbandingan tersebut akan lebih tinggi lagi, manakala kita perhitungkan dampak tidak langsung lainnya dari program RASKIN terhadap permintaan tenaga kerja, pengurangan kemiskinan, konsumsi nutrisi, dan pembangunan institusi untuk penanganan program perlindungan sosial.

RASKIN dianggarkan sebagai bagian dari subsidi beras pemerintah. Tujuannya adalah diberikan 20kg beras bersubsidi kepada kelompok miskin untuk mengatasi kerawanan pangan. Sehingga, identitas RASKIN berada di bawah kebijakan beras (berbarengan dengan cadangan beras dan perlindungan harga). Terlepas dari berbagai keterbatasan dana, hal ini telah membuat kebijakan tersebut kurang realistis, sehingga diperlukan berbagai intervensi untuk memperkuat ketahanan pangan<sup>2</sup>. Dari segi kebijakan, RASKIN seharusnya jelas identitasnya yaitu sebagai bagian dari proteksi sosial pemerintah. Oleh karena itu, arah kebijakan haruslah jelas diungkapkan yaitu sebagai transfer natura yang bertujuan untuk membantu orang miskin dan rumah tangga rawan pangan sehingga mereka dapat memperbaiki ketahanan pangan. Itu harus dirancang sebagai komplemen terhadap program proteksi sosial lainnya dan program pengentasan kemiskinan. Tujuan RASKIN harus lebih didefinisikan dan dapat diukur secara eksplisit, dengan jelas outputnya, dan realistis untuk mencapainya dengan dana yang terbatas. Dan akhirnya, petunjuk pelaksanaan (juklak) RASKIN bertujuan untuk menyampaikan 10 sampai 20 Kg beras untuk rumah tangga sasaran, pada waktu tertentu selama setahun manakala kerawanan pangan yang besar terjadi di desa

Biaya RASKIN harus diperbaiki. Program ini harus didanai sedemikian rupa sehingga dapat dibedakan dengan program lain dalam tatanan kebijakan beras yang ditangani oleh BULOG. Diperlukan pendekatan baru untuk mengintegrasikan antara perdagangan beras dan bantuan RASKIN yang lebih mampu menjamin terciptanya biaya yang lebih efektif dalam proteksi tersebut, jangan menenggelamkan manfaat proteksi pendapatan melalui RASKIN buat kelompok miskin.

Targeting RASKIN yang lebih baik dapat dipilih dari sejumlah opsi seperti: (i) meningkatkan jumlah penyaluran beras ke desa yang paling miskin. (ii) meningkatkan frekuensi penyaluran beras menjadi 2 kali sebulan, (iii) diluar desa yang paling miskin, penyaluran RASKIN dibatasi hanya pada bulan-bulan paceklik dimana pendapatan mereka berkurang lebih besar, (iv) perlu adanya partisipasi penerima manfaat untuk bekerja beberapa jam dalam sebulan secara bergilir untuk kepentingan umum; (v) mengambil sebagian dana yang dibayarkan oleh masyarakat untuk RASKIN, untuk digunakan membiayai orang-orang yang paling miskin; dan (vi) perlu dibuat bahwa semua pembungkus untuk beras bersubsidi ditulis dengan jelas “Beras Keluarga Miskin”.

Pada saat sekarang, RASKIN dibiayai dengan biaya kredit komersial yang tinggi, walaupun itu merupakan pelayanan untuk proteksi sosial. Ini telah mengambil pangsa hampir 20% dari total biaya RASKIN per kg. Pemerintah seharusnya dapat mencari berbagai sumber dana yang lebih cost effective dalam membiayai program. Bisa dipilih apakah dilakukan pre financing melalui APBN, atau pinjam dari dana luar negeri yang lebih murah tingkat bunganya; dibiayai dana pinjaman dari dalam negeri; atau mendudukkan posisi tawar yang benar buat BULOG dalam memilih bank yang bersedia memberikan tingkat bunga yang lebih rendah, daripada hanya bergantung pada satu atau dua bank komersial. Posisi tawar BULOG sesungguhnya cukup tinggi, karena bank yang

---

<sup>2</sup> Walaupun tujuan umum RASKIN tersebut dibuka, namun belum dapat memecahkan masalah nutrisi di Indonesia (lihat Diani 2005 sebagai contoh dari itu) *Such general objectives leave RASKIN open to the charge that it has not “solved” Indonesia’s nutrition problems (see).*

memberikan kredit untuk BULOG dijamin oleh Pemerintah, sehingga bank tanpa beresiko. Seterusnya, ongkos program dapat juga dikurangi dengan mengelola dan mengoptimalkan stok. Stok diperlukan untuk cadangan dan ditambah 1 sampai 2 bulan untuk keperluan RASKIN; mengontrak ke luar untuk penyimpanan dan distribusi RASKIN oleh penggilingan swasta, guna mengurangi rantai pasokan dan meningkatkan kualitas; dan dengan dikerjakan oleh staf Sub-Divisi daripada dikontrakan terhadap SATGAS swasta.

Tapi yang jelas bahwa biaya dapat menjadi tinggi manakala program RASKIN tidak baik targetingnya dan kurang efektif dalam implementasinya. Sebagai contoh untuk meningkatkannya, biaya distribusi beras dari titik distribusi ke rumah tangga sasaran dibayar seluruhnya oleh pemerintah pusat, daripada dibiayai oleh penerima manfaat atau menunggu ketidakpastian pemerintah daerah untuk membiayainya. Akhirnya, monitoring harus sederhana dan difokus pada sejumlah indikator terbatas, yang dapat digunakan sebagai penilaian terhadap pendistribusian RASKIN--- ini sebagai instrumen untuk membuat program proteksi sosial lebih efektif.