

STUDI EVALUASI KINERJA PROGRAM RASKIN DI KECAMATAN SURUH KABUPATEN SEMARANG

Oleh : Itsna Mauliyawati, Sundarso, Kismartini

ABSTRACT

This study is aimed at evaluating Raskin (Rice for the Poor) Program by using program performance indicators (Input-Output-Outcome-Benefit and Impact), both quantitatively and qualitatively. It is ultimately aimed at knowing this program's performance in achieving its goal in Semarang regency. Overall the result shows that this program is successful enough, from the achievement of the following indicators: Input and Output are very effective, while Outcome, Benefit and Impact are effective. It is recommended that operational cost of this program should be better calculated, priority scale in Raskin distribution should be made, while socialization of this program's goal should be implemented to prevent dependency and spoiled attitude of the society toward this program.

Keywords: *performance, evaluation, effectiveness.*

A. Pendahuluan

Pembangunan merupakan proses yang berkelanjutan untuk mewujudkan *welfare state* di mana *basic need* harus dipenuhi sebagai cermin dari prinsip pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development) menghendaki adanya empat prinsip dalam pembangunan yaitu: pemenuhan kebutuhan dasar (*fulfillment of human needs*), memelihara integritas ekologi (*maintenance of ecological integrity*), keadilan sosial (*social equity*), dan kesempatan menentukan nasib sendiri (*self integrity*).

Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan berpedoman

pada pasal 33 UUD'45 di bawah judul kesejahteraan sosial sebagai pedoman dalam menetapkan arah perekonomian bangsa. Pembangunan yang dilaksanakan untuk kesejahteraan harus mencerminkan keadilan sosial (*social equity*) di mana asas pemerataan harus dijadikan pegangan. Sebagaimana dikemukakan sebagai berikut : "Pembangunan harus lebih terfokus pada *social development* yang berupa perubahan dalam distribusi barang/jasa dalam esensi hubungan sosial, yaitu perubahan distribusi kualitatif dalam struktur masyarakat melalui penghapusan diskriminasi, eksploitasi, dan penciptaan serta jaminan untuk memperoleh kesempatan yang

sama dan distribusi yang adil dari manfaat pertumbuhan ekonomi diantara masyarakat” (Hadi, 2001 : 1). Hal tersebut sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan yang diamanatkan GBHN 1999-2004 (dalam propernas 1999-2004) yang menyatakan bahwa salah satu tujuan pembangunan nasional adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera. Sasarannya adalah terwujudnya kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas hidup yang layak dan bermartabat dengan fokus utama adalah tercukupinya kebutuhan dasar. Pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut meletakkan paradigma *growth* sebagai pilihan dengan menginterpretasikan pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi dengan tolak ukur GNP (*gross national product*) dengan asumsi kemiskinan bisa dipecahkan melalui strategi *trickle down effect*.

Hasil pembangunan dengan paradigma *growth* berkembang sangat pesat, tetapi dari sini muncul berbagai ketimpangan. Hal yang semula diasumsikan bahwa dengan strategi *trickle down effect* pertumbuhan akan merambat ke daerah lain ternyata meleset. Justru yang terjadi adalah *polarisasi* sehingga muncul *disparitas* antardaerah maupun antarmasyarakat sebagai individu. Keprihatinan utama yang terjadi adalah belum mampunya pemerintah memecah-

kan masalah kesenjangan antara golongan kaya dan miskin dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Michael Elias (2001 : 5) akibat krisis ekonomi sejak tahun 1997 jumlah pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja terus meningkat yang pada tahun 2001 diperkirakan berjumlah lebih dari 40 juta. Bencana lainnya berupa rusaknya lingkungan alam sekitar lokasi pengurusan kekayaan alam, sehingga mempersulit pencarian nafkah penduduk setempat yang menggunakan peralatan tradisional. Makin sulitnya masyarakat memperoleh penghasilan menyebabkan jumlah penduduk miskin terus meningkat pesat yaitu 22 juta awal tahun 1997 menjadi 48 juta pada Februari 1999 dan menjelang akhir 2001 diperkirakan mayoritas lebih dari setengah penduduk Indonesia tergolong miskin. Banyak langkah pemulihan ekonomi yang dilakukan pemerintah tetapi banyak faktor internal dan eksternal yang tidak mendukung yaitu : *Pertama*, kekuasaan ekonomi yang terpusat sehingga kedaulatan ekonomi tidak berada di tangan rakyat, akibatnya mekanisme pasar tidak berfungsi. *Kedua*, kesenjangan ekonomi antardaerah, antar-pelaku dan antargolongan sehingga struktur ekonomi tidak mampu menopang (Propernas 2000-2004).

Prioritas pembangunan nasional adalah mempercepat pemulihan ekonomi. Salah satu di

antaranya adalah penanggulangan kemiskinan dan memenuhi kebutuhan pokok masyarakat (*food security*). Salah satu program yang diluncurkan adalah RASKIN. Tujuan RASKIN adalah meningkatkan / membuka akses pangan KK miskin dalam memenuhi kebutuhan pokok sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang ditentukan (Juklak dan Juknis RASKIN 2002-2003). Sasaran RASKIN adalah terbantunya dan terbukanya akses pangan keluarga miskin dengan bahan pangan pokok / beras pada tingkat harga bersubsidi di tempat dan jumlah yang ditentukan sehingga dapat membantu meningkatkan kesejahteraan / ketahanan pangan di tingkat rumah tangga (Juklak dan Juknis RASKIN 2002-2003).

Kriteria penerima RASKIN adalah: (1) KPS Alek (Keluarga pra sejahtera alasan ekonomi), terdiri dari : (a) Tidak mampu makan dua kali sehari; (b) Bagian lantai yang terlalu bukan dari tanah; dan (c) Anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian. (2) KS 1-Alek (Keluarga Sejahtera 1 Alasan ekonomi), terdiri dari : (a) Tidak mampu mengkonsumsi protein seminggu sekali; (b) Setahun terakhir anggota keluarga

memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru; dan (c) Lantai rumah paling kurang 8 M² untuk tiap penghuni. (3) Kriteria lain yang tidak tercakup yang merupakan kategori miskin alasan ekonomi, (a) Tidak mampu mengobatkan anak ke fasilitas kesehatan; (b) Kepala keluarga terkena PHK massal; dan (c) Dalam keluarga ada anak putus sekolah (PLKB BKKBN Kec. Suruh 2002).

Mengacu surat Gubernur Jawa Tengah No. 511.1/0019324 tahun 2002 tanggal 26 November Th 2001 perihal program RASKIN Th 2002 dan ditindaklanjuti oleh Bupati Semarang dengan surat No. 511.1/00119 tanggal 2 Januari 2002 Kecamatan Suruh menempati urutan tertinggi dalam perolehan kuota bantuan RASKIN dibanding Kecamatan lain yang ada di Kabupaten Semarang. Kondisi demikian dikarenakan Kecamatan Suruh memiliki jumlah keluarga miskin terbanyak dibandingkan Kecamatan lainnya sehingga perlu mendapatkan subsidi berlebih yaitu untuk KK prasejahtera dan sejahtera 1 Alek sebanyak 6.986 KK dengan jumlah alokasi KK RASKIN per bulan sebanyak 5.771 KK dengan total kuantum beras sebanyak 115.420 Kg. Pelaksanaan program RASKIN di Kecamatan Suruh banyak dijumpai berbagai masalah di lapangan yaitu *gap* antara perencanaan dan realisasi dilihat dari *input, output, outcome, benefit,*

dan *impact* yang mempengaruhi kinerja RASKIN. Untuk itu perlu adanya evaluasi yang berfungsi sebagai pemantau pelaksanaan program serta dapat mengambil langkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah/revisi. Dalam evaluasi dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang dapat memberikan informasi tidak hanya menyangkut *input* dan *output* tetapi lebih jauh lagi menyangkut *outcome*, *benefit*, dan *impact* sehingga tercapai hasil yang optimal, efisien, dan efektif.

Evaluasi kinerja adalah bagian dari kegiatan perencanaan dan manajemen proyek yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi mengenai hasil, manfaat, dan dampak proyek yang telah direncanakan dan / atau telah dilaksanakan untuk menilai dan mengevaluasi pencapaian dan sasaran proyek. Oleh karena itu, evaluasi mencakup hal-hal yang lebih menyeluruh dan lebih menekankan pada umpan balik dan tidak terhadap proses dan prosedur-prosedur (DRD Jateng, 2002 : Modul 6-2 dan AKIP : Modul 4). Evaluasi kinerja mempunyai komponen sebagai berikut : (1) Penetapan indikator / pengukuran kinerja yang meliputi Pengembangan indikator kinerja, dan Pencapaian kinerja; (2) Evaluasi kinerja, Indikator kinerja adalah ukuran

kualitatif dan kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran/tujuan yang telah ditetapkan. Syarat indikator kinerja : (1) Spesifik dan jelas; (2) Dapat diukur secara obyektif baik kuantitatif maupun kualitatif; (3) Relevan; (4) Dapat dicapai dan menunjukkan keberhasilan; (5) Fleksibel; dan (6) Efektif. Indikator kinerja terdiri dari: (1) *Input*, Informasi mengenai segala sesuatu yang bersangkutan dengan *input* program/faktor produksi yang digunakan; (2) *Output*, Hasil pengolahan *input* dalam kegiatan program; (3) *outcome*, informasi mengenai hubungan *output* dengan tujuan yang lebih tinggi yang menunjukkan fungsi atau efek langsung pada lokasi dan sasaran program; (4) *Manfaat*, Output yang dihasilkan dapat berfungsi pada lokasi dan kelompok sasaran/perubahan yang terjadi dari sasaran; (5) *Impact*, informasi adanya sasaran tujuan yang lebih luas dan tinggi yang terdiri dari dampak positif dan negatif.

Indikator kinerja program RASKIN di Kecamatan Suruh dapat dilihat dalam kerangka logis program (*logical frame work*).

TABEL 1. KERANGKA LOGIS PROGRAM

Nama Program : Program RASKIN di Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang
 Lokasi : Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang
 Tahun : 2002-2003 (3 Semester)

No.	Uraian	Indikator		Cara pembuktian	Asumsi
		Rencana	Realisasi		
1	Input - Kuantum beras - Waktu - Pelaksana/ Tenaga - Harga - Sasaran	Jumlah beras : 115.420 kg. Waktu : Jan-Des 2002-2003 tenaga : 17 orang. Harga : Rp 1000/Kg Jumlah KK : 5.771 KK miskin	Jumlah beras : 81.520 kg Waktu : Jan – Des 2002-2003 Tenaga : 17 orang Harga : Rp. 1000/kg Jumlah KK : 4.076 Kk miskin	- BKKBN - DOLOG - Camat - LSM - Bupati/Bina Perekonomian - Lurah/Pelaksana na	- Kepastian jumlah KK miskin - Kepastian pagu jatah beras RASKIN - Kepastian waktu pendistribusian - Adanya satgas dan pelaksana - Kepastian titik distribusi - Kepastian harga
2	Output	5.771 KK miskin menerima beras RASKIN sebanyak 20 Kg/bulan dengan frekwensi penerimaan 1bulan sekali dari bulan Jan s/d Des 2002-2003	4.076 KK miskin menerima beras kurang dari 20 kg dengan frekuensi 1 bulan sekali dari bulan Jan- Des 2002-2003	- Dolog - Pelaksana distribusi - Camat - LSM - Bina perekonomian Sasaran	- Tidak ada penyelewengan dalam pendistribusian - Kesadaran aparat dan pelaksana distribusi - Partisipasi dari KK miskin - Ketepatan waktu pendistribusian
3	Outcome	5.771 kk miskin terbukanya akses pangan setiap bulannya	4.076 KK rawan pangan terbuka akses pangan setiap bulannya	- Wawancara - Observasi - Kuestioner	- Informasi tentang hasil pendistribusian tercapai - Terbukanya akses pangan KK miskin
4	Benefit	5.771 kk miskin/rawan pangan 2/3 kebutuhan makannya terpenuhi	4.076 KK miskin/rawan pangan 2/3 kebutuhan makannya terpenuhi	- Wawancara - Kuesioner - Observasi	Kerawanan pangan di tingkat rumah tangga dapat di tanggulangi
5	Impact	Kesejahteraan keluarga dan ketahanan pangan meningkat	Kesejahteraan keluarga dan ketahanan pangan meningkat	- Wawancara - Kuestioner - BKKBN	Kesejahteraan dan ketahanan pangan meningkat

Pencapaian kinerja adalah taraf capaian kegiatan program. Dalam teknik ini harus dilihat sejauhmana kesesuaian antara program dengan kegiatan sesuai dengan indikator kinerja yang telah ditetapkan. Capaian kinerja program merupakan kelanjutan dari capaian kinerja kegiatan. Nilai capaian kinerja program dengan mengambil hasil setiap capaian kinerja kegiatan kemudian memberikan pembobotan untuk memperoleh capaian program.

Evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai/melihat keberhasilan dan kegiatan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Dalam melakukan evaluasi kinerja, hasilnya agar dikaitkan dengan sumber daya (*input*) yang berada di bawah wewenangnya. Evaluasi kinerja merupakan elemen pokok *accountability* yang akan mengubah paradigma pengukuran keberhasilan. Selama ini keberhasilan suatu program pemerintah lebih ditekankan kepada kemampuan program dalam menyerap sumber daya (terutama anggaran) sebanyak-banyaknya meskipun hasilnya mengecewakan. Melalui pengukuran kinerja keberhasilan suatu program pemerintah akan lebih dilihat dari kemampuan instansi

tersebut berdasarkan sumber daya yang dikelolanya untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana (LAN dan BPK&P 2000 : 2). Evaluasi kinerja dapat dilaksanakan pada setiap tahap yaitu tahap program sedang berjalan (*on going evaluation*), program selesai (*terminating evaluation*) dan program tersebut berfungsi (*expost evaluation*) untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen program. Evaluasi kinerja bukan audit, riset, atau inspeksi karena evaluasi kinerja sangat berorientasi pada hasil akhir termasuk dampaknya.

Evaluasi kinerja berfungsi untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan kinerja suatu organisasi dan memberikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Melalui evaluasi kinerja dapat diketahui apakah pencapaian hasil dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan misi dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program di masa yang akan datang. Evaluasi kinerja program RASKIN di Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang dimaksudkan mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi mengenai *input*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact* dari program RASKIN. Pendekatan yang dipakai adalah evaluasi kinerja program pembangunan melalui 3 cara yaitu: penyusunan indikator kinerja, pencapaian kinerja, dan evaluasi kinerja dengan kerangka logis

proyek (*logical frame work*). Caranya dengan membandingkan informasi indikator kinerja dan sasaran kinerja yang dicapai dengan yang direncanakan. Evaluasi di sini melihat *sejauhmana program RASKIN dalam mencapai keberhasilan berdasarkan indikator kinerja program*.

Hasil penelitian dimaksudkan dapat menyajikan informasi tentang hasil, manfaat dan dampak dari program RASKIN untuk memberikan masukan kepada PEMDA agar dapat mengetahui hasil dari program dan di masa mendatang dapat lebih meningkatkan kinerja program pembangunan.

B. Pembahasan

1. Metode Penelitian

Tipe Penelitian, penelitian ini menggunakan evaluasi formatif yaitu evaluasi setelah program itu dijalankan dengan cara melihat dan meneliti pelaksanaan suatu program, mencari umpan balik untuk memperbaiki pelaksanaan program tersebut (Singarimbun, 1987 : 5). Lokasi penelitian, penelitian ini dilakukan di Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang sebagai salah satu Kecamatan penerima bantuan RASKIN dengan kuota terbanyak

Sumber data, dalam penelitian ini sumber data primer adalah observasi, kuesioner, dan responden yang bisa diwawancarai yang terdiri dari leader organisasi,

pelaksana, dan sasaran. Sedangkan data sekunder adalah literatur, buku pedoman dan petunjuk program, serta data tidak langsung dari obyek penelitian. *Teknik pengumpulan data*, pengumpulan data dilakukan melalui *grounded research, interview*, kuesioner, dan dokumentasi. *Sumber informasi*, dalam penelitian ini Sumber informasi terdiri dari :

1. 5 informan yang mewakili masing-masing instansi terkait (Pemda, Dolog, BKKBN, Camat, LSM dan GKPB).
2. 17 informan yang mewakili pelaksana yang terdiri dari Lurah/Kades se Kecamatan Suruh.
3. 44 sasaran RASKIN yang mewakili 17 desa di Kecamatan Suruh dari 5.771 KK miskin. Pengambilan sumber informasi ini dengan menggunakan rumus (Consuelo : 1993) :

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

Keterangan :

N = besarnya sampel

N = banyaknya populasi

Moe = *margin of error maximum* (15%)

$$\frac{5.771}{5.771(15\%)^2 + 1}$$

Hasil dari pengambilan sumber informasi untuk sasaran dibulatkan menjadi 44 informan. *Teknik Analisis*, metode komparasi antara

pencapaian program dengan yang direncanakan dari variabel penelitian yakni *input*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*. Untuk hasil primer dengan mencari rata-rata dari penilaian terhadap program dengan memakai skala pengukuran Likert dengan memakai 4 jenjang tingkat efektifitas melalui variabel yang telah dioperasionalkan dengan indikator yang dijabarkan dalam bentuk pertanyaan. Penelitian ini mengukur seluruh aktivitas dari masing-masing variabel mulai dari indikator *input* sampai dengan *impact* akan diukur melalui struktur kerangka logis proyek cara sebagai berikut :

- a. Menghitung capaian kelompok indikator kinerja;
Realisasi : $\text{target} \times 100\%$

Tabel 2. Tingkat efektivitas indikator kinerja

No	Skor	Kategori
1	< 25%	Tidak Efektif
2	26% - 50%	Kurang Efektif
3	51% - 75%	Efektif
4	76% - 100%	Sangat Efektif

Sumber : DRD Jateng

- b. Menghitung kinerja program.
Nilai capaian indikator kinerja (kinerja) x bobot kinerja : 100%. Kriteria pembobotan yang baku untuk kelompok indikator, kegiatan, dan program mempertimbangkan kriteria sebagai berikut : (a) tingkat kesulitan; (b) luas wilayah; (c) cakupan kegiatan; (d) jumlah

manusia yang terlibat; (e) jumlah dana; (f) waktu; dan (g) tingkat kepentingan.

Bobot masing-masing indikator kinerja ditetapkan berdasarkan tingkat kesulitan dalam pencapaian target dan tujuan dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 3. Skoring bobot Variabel

Variabel	Bobot	Kategori
Input	15	Sangat Memadai
Output	15	Sangat Sesuai
Outcome	20	Sangat Baik
Benefit	25	Sangat Besar
Impact	25	Sangat Besar

Sumber : DRD Jateng

Tingkat keberhasilan program yang telah dilakukan akan dikategorikan dengan menggunakan kategori nilai capaian indikator yang dikemukakan dewan riset daerah Jawa Tengah (DRD Jateng) sebagai berikut :

Tabel 4. Kategori Hasil Evaluasi Program

Nilai	Kategori
87,51-100	Sangat Berhasil
75,01-87,5	Berhasil
62,51-75	Cukup Berhasil
50-62,5	Kurang Berhasil
<50	Tidak Berhasil

Sumber : DRD Jateng

b. Hasil Penelitian

Program RASKIN merupakan program untuk menanggulangi

kondisi sosial ekonomi masyarakat terpuruk dalam rangka memerangi kelaparan dan mengurangi kemiskinan. Kecamatan Suruh sebagai penerima kuantum terbanyak terdiri dari 17 desa dengan luas wilayah 6.402.431 Ha yang terdiri dari 2.997.924 Ha tanah sawah dan 3.263.977 Ha tanah kering. Jumlah penduduk keseluruhan ada 64.161 jiwa yang terdiri dari 31.177 jiwa laki-laki dan 32.984 jiwa perempuan. Berdasarkan umur dapat diketahui bahwa usiaproduktif 34.918 jiwa dan jumlah usia non produktif 29.243 jiwa. Dengan demikian *dependency rasionya* adalah 83,75 yang berarti bahwa setiap 100 orang kelompok produktif harus menanggung 84 orang kelompok tidak produktif. Berdasarkan komposisi mata pencaharian penduduk Kecamatan Suruh dan luas lahan pertanian dapat diketahui kepadatan penduduk agraris yaitu jumlah petani 12.026 jiwa dengan luas lahan 2.997.924 Ha, sehingga kepadatan penduduk agraris 299,29 per Km². Kecamatan Suruh merupakan daerah agraris. Dilihat dari sektor pertanian Kecamatan Suruh mempunyai potensi cukup besar baik dari SDM dan SDAny. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat pertanian kecamatan Suruh masih memerlukan bantuan pangan karena belum dapat mengoptimalkan hasil pertanian mereka akibat krisis ekonomi, lingkungan alam yang kurang

bersahabat serta pendidikan yang tergolong rendah dan kurangnya pengetahuan tentang pengelolaan lahan pertanian menambah derita berupa krisis pangan. Akibat semua itu secara tidak langsung menyebabkan taraf hidup mereka rendah.

Hasil tentang realisasi program dapat dilihat pada tabel Kerangka Logis Program berikut ini, tabel berikut juga menggambarkan rencana dan realisasi program.

TABEL 5. KERANGKA LOGIS PROGRAM

Nama Program : Program RASKIN di Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang
 Lokasi : Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang
 Tahun : 2002-2003 (3 Semester)

No	Uraian	Indikator		Cara pembuktian	Asumsi
		Rencana	Realisasi		
1	Input - Kuantum beras - Waktu Pelaksanaan/ Tenaga - Harga Sasaran	Jumlah beras : 115.420 kg. Waktu : Jan-Des 2002-2003 tenaga : 17 orang. Harga : Rp 1000/Kg Jumlah KK : 5.771 KK miskin		- BKKBN - DOLOG - Camat - LSM - Bupati/Bina - Perekonomian - Lurah/Pelaksana	- Kepastian jumlah KK miskin - Kepastian pagu jatah beras RASKIN - Kepastian pendistribusian - Adanya satgas dan pelaksana - Kepastian titik distribusi - Kepastian harga
2	Output	5.771 KK miskin menerima beras RASKIN sebanyak 20 Kg/bulan dengan frekwensi penerimaan 1bulan sekali dari bulan Jan s/d Des 2002-2003		- Dolog - Pelaksana distribusi - Camat - LSM - Bina perekonomian - Sasaran	- Tidak ada penyelewengan dalam pendistribusian - Kesadaran aparat dan pelaksana distribusi - Partisipasi dari KK miskin - Ketepatan waktu pendistribusian
3	Outcome	5.771 kk miskin terbukanya akses pangan setiap bulannya		- Wawancara - Observasi - Kuestioner	- Informasi tentang hasil pendistribusian tercapai - Terbukanya akses pangan KK miskin
4	Benefit	5.771 kk miskin/rawan pangan kebutuhan makannya terpenuhi	2/3	- Wawancara - Kuesioner - Observasi	- Kerawanan pangan di tingkat rumah tangga dapat di tanggulangi
5.	Impact	Kesejahteraan 5.771 keluarga miskin dari segi pangan meningkat		- Wawancara - Kuestioner - BKKBN	- Kesejahteraan dan ketahanan pangan meningkat

3. Variabel input

Berdasarkan hasil penelitian indikator kinerja variabel *input* dapat dianalisis bahwa sumber dana RASKIN dari APBN tahun 2002-2003 setara dengan kuantum beras sebanyak 115.420 kg baru bisa memenuhi 60% dari plafon KK miskin secara keseluruhan. Tahun 2003 terjadi pengurangan kuantum beras hingga tersisa 81.520 (sekitar 30%) karena adanya penyesuaian secara nasional disesuaikan data per daerah dan adanya kebijakan RASKIN di pusatkan di luar Jawa.

Jumlah sasaran 5.771 KK terjadi pengurangan di th 2003 hingga tersisa 4.076 KK dan dalam realitasnya tidak bisa dipungkiri melebihi plafon yang ditentukan. Penyebab utama bertambahnya KK miskin adalah kondisi sosial ekonomi dan politik yang tidak menentu, bertambahnya eksodan dan bertambahnya keluarga baru dalam kategori miskin dan lingkungan alam yang tidak mendukung sehingga kuantum beras kurang memadai untuk didistribusikan sehingga banyak yang memakai asas pemerataan.

Pelaksana terdiri dari 17 Kades dan dibantu aparat di bawahnya sehingga tidak terjadi kesulitan dalam pendistribusian karena adanya kesadaran akan tugas dan kewajiban. Di samping itu adanya kesadaran masyarakat berpartisipasi serta tertibnya masyarakat sangat membantu keberhasilan distribusi.

Jadwal pendistribusian ditetapkan oleh Subdolog wilayah masing - masing. Jadwal tidak bisa tetap karena sudah menjadi kewenangan Subdolog untuk menetapkan jadwal di samping karena adanya koordinasi dengan pemda, kaitan dengan hari besar, hari kerja dan pelunasan HPB (Hasil penjualan beras). Dalam hal ini Subdolog selalu berusaha memenuhi jadwal distribusi minggu pertama setiap bulannya.

Mengenai harga yang dibayar oleh masyarakat tetap Rp 1000/kg dan tidak boleh memungut tambahan biaya dengan dalih apa pun, meskipun terjadi pembengkakan dana operasional karena keengganan masyarakat mengambil beras di titik distribusi/desa masyarakat ingin *door to door*, hal ini dibebankan pada kas desa.

Indikator kinerja/variabel *input* mendapatkan kategori sangat efektif dengan penilaian rata-rata 79,45%.

4. Variabel output

Berdasarkan hasil penelitian indikator kinerja variabel *output* dapat dianalisis bahwa KK miskin yang diprioritaskan 5.771 KK dan berkurang menjadi 4.076 KK. Namun realisasinya tidak bisa dilaksanakan sebab KK miskin melebihi jumlah yang diprioritaskan. Hal ini dipengaruhi kondisi sosial yang tidak menentu, bertambahnya keluarga baru dalam kategori miskin dan adanya eksodan. Hal demikian mengakibatkan banyak pelaksana

yang mengacu pada situasi dan kondisi setempat dan kesadaran yang kurang dari KK yang tidak diprioritaskan karena adanya kecemburuan sosial mengakibatkan jumlah KK penerima RASKIN sulit terdeteksi karena asas pemerataan.

Pendistribusian beras sebanyak 20 Kg/KK tidak bisa dilaksanakan sebab kuantum beras yang kurang seimbang sehingga beras yang diterima juga semakin berkurang. Di samping itu terdapat variasi pendistribusian berdasarkan wilayah masing-masing bahkan ada yang disamaratakan karena mengacu situasi dan kondisi masyarakat setempat mengingat banyaknya jumlah KK miskin. Hal ini juga ditoleransi adanya surat edaran Mendagri No.412/PPB/219A/PMD yang isinya menyatakan bahwa pendistribusian RASKIN tidak mutlak 20 Kg mengingat banyaknya jumlah KK miskin yang membutuhkan. Distribusi setiap bulan efektif hanya saja diawal tahun terjadi sedikit keterlambatan sebab adanya penentuan kuantum beras dan plafon yang akan didistribusikan dalam satu tahun anggaran. Untuk frekuensinya rutin tiap bulan hanya saja jadwal tidak tetap karena koordinasi dengan Pemda, keterkaitan hari besar dan hari kerja. Selama ini distribusi RASKIN di Kec. Suruh tidak ada pemberhentian sama sekali karena ditunjang kemauan aparat dalam penyeteroran HPB dan adanya sanksi administrasi yang ketat yaitu jika HPB tidak

dilunasi maka tidak ada distribusi untuk bulan berikutnya (*cash and carry*). Prinsip ini berakibat tidak ada distribusi sama sekali sebagai sanksi admistrasi. Indikator kinerja/variabel *output* mendapatkan penilaian rata-rata sangat efektif (skor 86,44%).

5. Variabel Outcome

Berdasarkan hasil penelitian variabel *outcome* dapat dianalisis bahwa KK miskin merasa terbantu meskipun tidak bisa memenuhi 2/3 kebutuhan makan selama satu bulan tetapi dapat membantu memenuhi kebutuhan makan. Penyebabnya adalah plafon yang bertambah karena krisis ekonomi dan jumlah anggota keluarga yang banyak sedangkan kuantum dikurangi sehingga tidak bisa membantu secara maksimal. RASKIN membuka akses pangan KK miskin setiap bulan. Realitas ini terlihat adanya perasaan senang menerima bantuan meskipun penerimaan beras sedikit tetapi dapat membantu memenuhi kebutuhan makan. Hal ini disebabkan adanya krisis menyebabkan pekerjaan nomaden sehingga RASKIN dirasa membantu. Pada KK yang berprofesi sebagai petani kadang terjadi gejala musiman yaitu jika panen tiba seolah-olah mereka mengabaikan dan jika terjadi paceklik selalu mengharap RASKIN untuk memenuhi kebutuhan makan. RASKIN dapat memenuhi 2/3 kebutuhan makan kurang efektif sebab beras

yang diterima semakin berkurang sehingga hanya sedikit membantu mencukupi kebutuhan makan. Hal lain yang diharapkan dari RASKIN adalah dapat menutup kebutuhan makan KK miskin karena untuk memenuhi standar 2/3 kebutuhan makan tidak bisa.

Indikator kinerja/variabel *outcome* mendapatkan penilaian rata-rata efektif (skor 58,99).

6. Variabel Benefit

Berdasarkan hasil penelitian variabel *benefit* dapat dianalisis bahwa kerawanan pangan hanya sedikit berkurang karena untuk menanggulangi kerawanan pangan di tingkat rumah tangga belum bisa yang bisa hanyalah mengurangi kerawanan pangan dari unsur karbohidrat. RASKIN diharapkan mampu meringankan beban KK miskin untuk memenuhi pangan berupa beras. Kenyataan ini terlihat dari adanya pendapat meskipun tidak mencukupi kebutuhan dan hanya mampu menutup kebutuhan beberapa hari saja, namun anggaran untuk membeli beras dapat dialihkan untuk memenuhi kebutuhan lain.

RASKIN bertujuan mengurangi jumlah KK miskin. Tujuan ini hanya sedikit terpenuhi sebab untuk menanggulangi kerawanan pangan rumah tangga saja belum bisa apalagi mengurangi jumlah KK miskin secara signifikan. RASKIN hanya mampu mengurangi kerawanan pangan sebab hanya mampu

menutup unsur karbohidrat dan bersifat sementara. Sedikitnya jumlah beras yang diterima untuk mengurangi jumlah KK miskin tidak bisa diharapkan, justru fenomena yang terjadi adalah semakin bertambahnya KK miskin akibat krisis ekonomi, bertambahnya eksodan, serta adanya keluarga baru dalam kategori KK miskin.

RASKIN diharapkan mampu meningkatkan ketahanan pangan masyarakat. Hal ini sulit dicapai karena didasari asumsi ketahanan pangan tidak bisa didasarkan pada pemenuhan kebutuhan makan berupa karbohidrat saja tetapi menyangkut unsur-unsur gizi lain. Untuk itu perlu adanya arahan kembali ke budaya lokal masyarakat untuk intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi untuk surplus pangan sehingga gizi masyarakat terpenuhi sehingga ketahanan pangan masyarakat dapat dicapai.

Indikator kinerja/variabel *benefit* mendapatkan penilaian rata-rata efektif (skor 58,99).

7. Variabel Impact

Berdasarkan hasil penelitian variabel *impact* dapat dianalisis bahwa RASKIN bermanfaat yaitu membantu KK miskin memenuhi kebutuhan makan untuk mencegah kerawanan pangan.

Dampak terhadap kesejahteraan masyarakat ada tetapi diperlukan kebutuhan makan dari gizi lain sebab unsur karbohidrat saja tidak cukup.

Terdapat dampak yang ditimbulkan dari program RASKIN yaitu timbulnya dampak yang secara tidak langsung berpengaruh berupa kecemburuan sosial yang menimbulkan gejala di masyarakat dan mengurangi partisipasinya dalam pembangunan. Masyarakat yang bukan target sasaran merasa kurang adil sehingga banyak terjadi perselisihan dalam masyarakat. Kenyataan tersebut diredam dengan asas pemerataan sehingga

semua merasa adil. Efek lain yang ditimbulkan adalah kurang mengengannya terhadap sasaran akibat sedikitnya kuantum yang diterima. Hal lain yang ditimbulkan adalah adanya mentalitas yang manja yang merupakan fenomena dalam masyarakat karena tingkat ketergantungan masyarakat terhadap RASKIN ada. Variabel *impact* mendapatkan penilaian rata-rata efektif (skor 67,60).

8. Evaluasi Kinerja Program Raskin

Tabel 6. Evaluasi kinerja program RASKIN

Indikator kinerja	Indikator		Capaian kelompok indikator kinerja	Bobot kelompok indikator kinerja	Nilai capaian kelompok indikator kinerja
	Perencanaan	Realisasi			
Input	115.420 Kg 5.771 kk miskin 17 orang Jan-Des 2002-2003 Rp 1000,- (100%)	81,520 kg 4.076 kk miskin 17 orang Jan-Des 2002-2003 Rp 1000,- (79,45%)	79,45%	15	11,92
Output	4.076 KK miskin menerima RASKIN sebanyak 20 Kg/bulan dari bulan Jan-Des 2002-2003 (100%)	4.076 KK miskin menerima rata-rata 7 kg/bulan dari bulan Jan-Des 2002-2003 (86,44%)	86,44%	15	12,97
Outcome	5.771 KK miskin terbuka akses pangan setiap bulannya (100%)	4.076 KK miskin merasa sedikit terbuka akses pangan setiap bulannya (58,99%)	58,99%	20	11,79
Benefit	5.771 KK miskin/rawan pangan berkurang sebab 2/3 ke-	4.076 KK miskin/rawan pangan tidak bisa tercukupi 2/3 ke-	52,22%	25	13,06

	tuhan makan terpenuhi (100%)	butuhan makannya hanya merasa sedikit ringan dan terbantu beban ekonominya (52,22%)			
Impact	Kesejahteraan 5.771 KK miskin dari segi pangan meningkat (100%)	Kesejahteraan 4.076 Kk miskin dari segi pangan sedikit meningkat (67,60%)	67,60%	25	16,90
	Rata-rata			100	66,64

Sumber : data primer setelah diolah

Kegiatan evaluasi secara umum memberikan penilaian atas keberhasilan dan kegagalan ditinjau dari segi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan program sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan pada tahap perencanaan. Keberhasilan program RASKIN dinilai melalui capaian indikator variabel kinerja program yang diperoleh melalui penjumlahan capaian indikator kinerja program yang telah diberi bobot dan dirangkum dalam evaluasi kinerja program.

Penilaian indikator kinerja program berdasarkan formulir EKP (evaluasi kinerja proyek) program RASKIN di Kec. Suruh mencapai angka 66,64 yang berdasarkan alternatif DRD Jateng memperoleh kategori **cukup berhasil**. Cukup berhasilnya program RASKIN ditunjang adanya pendorong dan hambatan sebagai berikut :

Faktor pendorong :

1. Partisipasi dan ketertiban masyarakat,

2. Koordinasi dan komunikasi berjalan lancar,
3. Sikap pelaksana,
4. Kultur masyarakat.

Faktor penghambat :

1. Plafon yang bertambah dan kuantum yang kurang memadai,
2. Kecemburuan sosial,
3. Kurangnya sosialisasi,
4. Rendahnya mentalitas aparat.

C. Penutup

Kesimpulan yang dapat disampaikan berdasarkan evaluasi kinerja program RASKIN di Kecamatan Suruh Kabupaten Semarang diperoleh kategori cukup berhasil. Kategori ini diperoleh dari tingkat kesesuaian antara rencana dan realisasi dari indikator kinerja baik *input, output, outcome, benefit, dan impact*. Cukup berhasilnya program ini diukur dari realisasi *input* dan adanya *output* yang memadai, *outcome, benefit, dan impact*/perubahan yang diharapkan target sasaran dari rencana program dapat terealisasi. Saran yang dapat disampaikan dengan

memperhatikan berbagai kendala dalam rangka memperbaiki implementasi program RASKIN, adalah sebagai berikut :

1. Variabel *input*
 - a. Pembatasan plafon secara tegas,
 - b. Dukungan sanksi secara pidana,
 - c. Perhitungan biaya operasional yang lebih matang.
2. Variabel *output*
 - a. Pendataan secara benar dan aklamasi target sasaran,
 - b. Sosialisasi yang baik,
 - c. Penegakan peraturan.
3. Variabel *outcome*

Perlunya skala prioritas dalam distribusi RASKIN
4. Variabel benefit
Perlunya intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi untuk penambahan bahan makan sehingga ada surplus bahan makanan dan untuk memenuhi gizi-gizi lain selain karbohidrat dengan cara :
 1. Memelihara kapasitas sumber daya produksi pertanian (terutama saluran irigasi yang membantu dalam intensifikasi pertanian);
 2. Memicu peningkatan produksi usaha pangan;
 3. Meningkatkan minat masyarakat untuk mengembangkan usaha pangan;
 4. Upaya menurunkan konsumsi per kapita dengan menggalakkan diversifikasi

pangan dengan memanfaatkan sumber kalori, protein, vitamin, dan mineral yang dapat diproduksi secara local;

5. Variabel impact

RASKIN diperuntukkan bagi yang membutuhkan, sebab dampaknya menimbulkan kesejahteraan keluarga miskin yang kurang terjamin dari segi pangan khususnya beras.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, Firman B. 1990. *Perencanaan dan Evaluasi : Suatu Sistem Untuk Proyek Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Baker, Judy L. 2000. *Evaluating The Impact of Development Project on Poverty*. Washington DC.
- Dunn, william N. 2001. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widia.
- Ellias, Michael. 2001. *Bagaimana Mengatasi Kemiskinan*. Lembaga Penelitian dan pengabdian Masyarakat, Universitas Pelita Harapan.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, Malang : YA3.
- Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 3 Tahun 2002, tentang

- Pedoman Pelaksanaan APBD Propinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2002. Petunjuk Pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin 2002-2003. 2002.
- Kismartini. 2001. *Program Pemberdayaan Potensi Ekonomi masyarakat Desa Nelayan di Kabupaten Pati (Studi Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan)*. Semarang: UNDIP-McMaster University. Petunjuk Teknis Program RASKIN dan PKS-BBM di Jawa Tengah 2002-2003.
- Lubis, Ibrahim. 1985. *Pengendalian dan Pengawasan Proyek dalam Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia. Propernas 1999-2004.
- Mantra, Ida bagoes. 2000. *Demografi Umum*, Yogyakarta: Pustaka pelajar. Sevilla, Consuelo G., dkk. 1993. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Milles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1992. *Analisa data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. Soegiyono. 1998. *Metode Penelitian Admistrasi*. Bandung: Alfa Beta
- Modul Dewan Riset Daerah Jawa Tengah. 2002. *Teknis Perencanaan Pembangunan (Rensra) Dinas/Instansi Pemerintah Kota Semarang*. Hadi, Sudharto P. 2001. *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*. Yogyakarta: UGM Press.
- Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. LAN dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPK&P). Suyanto, Bagong. 1995. *Perangkap Kemiskinan, Problem, dan Strategi Pengentasan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Wibawa, Samudra., Yuyun Purbokusumo, & Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Lembaga Penyelenggaraan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi UI. 1998. *Dimensi dan Analisis Sisial dan Budaya dalam Perencanaan, Pelaksanaan dan Evaluasi Kegiatan Pembangunan*. Jakarta