

# EVALUASI PEMBAGIAN RASKIN DI KABUPATEN BANTUL TAHUN 2007 DENGAN PENDEKATAN VULNERABILITY ANALYSIS AND MAPPING (VAM)

Karsinah

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang  
email: dwipyapuri@yahoo.com

## ABSTRACT

*The goal of raskin program is to give the protection to the poor and vulnerability families by given the subsidized rice although they meet the nutrition need and reduce the poor families expenditure. Targeting the poor families eligible often not efficient. Bad targeting give the impact to the raskin program, some of program benefit leaked to non needy families. The research attempted to determine the area or region in Bantul the could be categorized into food vulnerability using VAM methods so they would be the targer of raskin program. The data used in the research were secondary data consist of classification and leveling family data in all area in Bantul in the year 2006 and raskin allocation data in Bantul in the year 2007. The finding of this research indicated that 17 areas observed, only 3 areas could be categorized in highest vulnerability, 7 areas categorized in high vulnerability, 2 areas categorized in medium vulnerability, 1 areas categorized in low vulnerability, 4 areas categorized in lowest vulnerability.*

**Keywords :** Evaluation, Allocation, Raskin, Vulnerability Analysis and Mapping

## PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 secara umum telah menurunkan tingkat kesejahteraan rumah tangga. Jumlah penduduk miskin meningkat. Makin banyak penduduk yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, terutama pemenuhan kebutuhan pangan.

Selama Februari 2005 – Maret 2006, Garis Kemiskinan (GK) naik sebesar 18,39 persen, yaitu dari Rp 129.108,- per kapita per bulan pada Februari 2005 menjadi Rp 152.847,- per kapita per bulan pada Maret 2006. Dengan memperhatikan komponen GK, yang terdiri dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Bukan-Makanan (GKBM), terlihat bahwa peranan komoditi makanan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan). Pada bulan Februari 2005, sumbangan GKM terhadap GK sebesar 70,54 persen, tetapi pada bulan Maret 2006, peranannya meningkat sampai 74,99 persen (BPS, 2006).

Komoditi yang paling penting bagi penduduk miskin adalah beras. Pada bulan Maret 2006, persentase pengeluaran beras terhadap total pengeluaran sebulan untuk penduduk miskin sebesar 23,10

persen. Di daerah perdesaan, persentase ini bahkan mencapai 26,08 persen. Sumbangan pengeluaran beras terhadap GK mencapai 34,91 persen di perdesaan dan 25,98 persen di perkotaan. Dengan demikian kenaikan harga beras akan berpengaruh besar kepada penduduk miskin (BPS, 2006:4).

Komitmen pemerintah untuk mengurangi kemiskinan secara bertahap salah satunya diwujudkan dalam bentuk program raskin (beras untuk keluarga miskin). Awalnya program ini bernama OPK (Operasi Pasar Khusus). Dalam program raskin, pemerintah menyediakan beras bersubsidi dengan harga Rp 1000/kg dan penyaluran minimal 10 kg beras perbulan kepada keluarga miskin. Penerima manfaat didefinisikan sebagai keluarga yang termasuk dalam kategori termiskin menurut klasifikasi status sosial-ekonomi BKKBN, yaitu kelompok Keluarga Pra-Sejahtera atau KPS serta Keluarga Sejahtera 1 atau KS-1 (Hastuti dan Maxwell, 2003:1). Program OPK kemudian diubah namanya menjadi program “Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin)” pada tahun 2002. Kelompok sasaran masyarakat masih sama seperti dalam program OPK, yaitu keluarga-keluarga yang miskin dan terancam tidak mampu menyediakan jaminan pangan yang cukup (Hastuti dan Maxwell, 2003:4).

**Tabel 1.** Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Februari 2005 – Maret 2006

| Daerah/Tahun     | Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan) |               |         | Jumlah Penduduk Miskin (juta) | Persentase Penduduk Miskin |
|------------------|------------------------------------|---------------|---------|-------------------------------|----------------------------|
|                  | Makanan                            | Bukan Makanan | Total   |                               |                            |
| <i>Perkotaan</i> |                                    |               |         |                               |                            |
| Februari 2005    | 103 992                            | 46 807        | 150 799 | 12,40                         | 11,37                      |
| Maret 2006       | 126 527                            | 48 797        | 175 324 | 14,29                         | 13,36                      |
| <i>Perdesaan</i> |                                    |               |         |                               |                            |
| Februari 2005    | 84 014                             | 33 245        | 117 259 | 22,70                         | 19,51                      |
| Maret 2006       | 103 180                            | 28 076        | 131 256 | 24,76                         | 21,90                      |
| <i>Kota+Desa</i> |                                    |               |         |                               |                            |
| Februari 2005    | 91 072                             | 38 036        | 129 108 | 35,10                         | 15,97                      |
| Maret 2006       | 114 619                            | 38 228        | 152 847 | 39,05                         | 17,75                      |

Sumber: BPS, 2006

Studi evaluasi yang dilakukan oleh Bank Dunia tentang pelaksanaan program perlindungan sosial di beberapa negara sejak tahun 1990 menyatakan bahwa program pemberian bantuan kepada masyarakat gagal melaksanakan tugasnya. Bantuan tidak sampai kepada sasaran yang tepat dan pada umumnya justru dinikmati oleh orang yang tidak miskin. Penentuan sasaran yang akurat akan menyebabkan lebih efisien dan adilnya alokasi bantuan kepada masyarakat, mengurangi kebocoran, dan memaksimalkan pemberian bantuan kepada kaum miskin (Devereux, 2002:2).

Sebagai program perlindungan sosial, program raskin pun tidak terlepas dari masalah targeting. Hasil sejumlah penelitian independen menunjukkan bahwa program OPK gagal mencapai tujuan penyediaan jaminan pangan bagi kelompok termiskin dalam masyarakat. Dengan menggunakan data dari Survei Seratus Desa yang dilakukan oleh BPS dan UNICEF, maupun data dari modul khusus JPS dalam SUSENAS Februari 1999, terungkap bahwa sekitar 20,2 juta kepala keluarga di seluruh Indonesia telah menerima manfaat program OPK selama enam bulan, hampir dua kali lipat jumlah penerima yang dimaksudkan. Selain itu, jumlah keluarga miskin (yang ditentukan berdasarkan tingkat pengeluaran rumah tangga) yang tersentuh program tergolong rendah, hanya 52,6 persen yang telah menerima beras OPK. Sementara itu, terjadi “kebocoran” yang cukup besar karena beras dalam jumlah yang cukup banyak ternyata justru jatuh ke tangan kelompok tidak miskin yang merupakan tiga perempat dari seluruh penerima (Hastuti dan Maxwell, 2002:3).

Berdasarkan survei LP3ES, dilihat dari status kemiskinan keluarga sasaran, hanya 63 persen dari responden yang sebenarnya berhak menerima beras OPK karena termasuk dalam kategori miskin (standar kemiskinan diukur dengan pendapatan sebesar Rp 300.000,-), sedangkan yang 37 persen bukan sasaran yang tepat (Maryono, 2000).

Sawit dan Tabot (2005) menaksir, dengan berdasarkan hasil berbagai penelitian, bahwa raskin diterima oleh 84 persen keluarga miskin yang “dianggap berhak”. Ini berarti, rata-rata penerima manfaat (mereka yang amat memerlukan) per tahun 2,73 triliun rupiah, sedangkan yang bocor keluar sasaran sebesar 520 milyar rupiah. Penelitian lapangan juga melaporkan bahwa sejumlah keluarga miskin tidak mampu mengakses beras subsidi yang harganya Rp 1000/kg. Lebih lanjut, 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.

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 persen dari pendapatan minimum dan 10 persen menutupi garis kemiskinan untuk wilayah perdesaan. Celah kemiskinan (*poverty gap*), yaitu tingkat pendapatan rumah tangga miskin untuk menutupi tingkat garis kemiskinan, menjadi lebih tinggi 20 persen tanpa program raskin. Demikian juga, tingkat konsumsi kalori rumah tangga miskin dan rumah tangga rawan

pangan akan lebih rendah antara 17 dan 50 kkal/per hari tanpa program raskin (Sawit dan Tabot, 2005). Oleh karena itu, evaluasi program perlu dilaksanakan untuk mengetahui apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan indikator keberhasilan yang tercantum dalam Pedoman Umum Program Raskin tahun 2005.

Pemilihan Kabupaten Bantul sebagai obyek studi didasarkan pada komitmen Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengentaskan kemiskinan. Bupati Bantul, Idham Samawi, menyatakan bahwa terdapat tiga langkah utama dalam pengentasan kemiskinan, yaitu: (1) melakukan perencanaan yang matang berbasis pada data yang akurat dan *database* yang tunggal, yang menjadi dasar dari seluruh program yang dikembangkan; (2) melakukan upaya-upaya sedemikian rupa sehingga keluarga miskin berkurang beban hidupnya, melalui berbagai bantuan yang bertujuan untuk meringankan, mengurangi, membebaskan beban-beban (biaya) yang harus dikeluarkan keluarga; dan (3) melakukan upaya-upaya pemberdayaan. Data yang dimaksud, bukan saja menyangkut jumlah, melainkan juga berkaitan dengan kondisi dan posisi keluarga miskin tersebut. Data ini diproyeksikan dapat menampilkan profil dari keluarga miskin, termasuk masalah-masalah yang dihadapi (Samawi, 2007).

Pada tahun 2007, tercatat sebanyak 77.362 Kepala Keluarga (KK) miskin di Kabupaten Bantul, 35 persen dari jumlah keseluruhan KK. Di tahun yang sama, Kabupaten Bantul mendapat jatah raskin sebesar 64.386 kg. Sasaran yang diinginkan dari program raskin adalah terpenuhinya kebutuhan energi melalui beras bagi keluarga miskin dengan tingkat harga bersubsidi di tempat dan jumlah yang telah ditentukan sebagai upaya meningkatkan ketahanan pangan dan kesejahteraan rumah tangga. Oleh karena itu, sesuai dengan komitmen Pemerintah Kabupaten Bantul, program ini harus dapat dilaksanakan dengan memenuhi berbagai kriteria, yaitu tepat sasaran, tepat harga, tepat waktu, tepat administrasi dan tepat kualitas.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa selama ini yang menjadi permasalahan utama dalam pelaksanaan program raskin adalah permasalahan penentuan sasaran atau *targeting*. Pemerintah dan Perum Bulog harus mampu berupaya memperbaiki sistem dan pengelolaan beras untuk rakyat miskin, terutama dalam hal penentuan sasaran. Hal ini

sangat diperlukan agar beras yang diberikan benar-benar dapat mencapai sasaran yang diharapkan, yaitu keluarga yang miskin dan rawan pangan.

## Rumusan Masalah

Program raskin yang dilakukan oleh pemerintah seringkali pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Penentuan keluarga miskin yang menjadi sasaran program raskin seringkali tidak tepat dilakukan. Penentuan sasaran yang tidak tepat ternyata memberikan dampak yang buruk terhadap pelaksanaan program raskin. Banyak kebocoran yang terjadi, sehingga masyarakat yang seharusnya menerima manfaat dari program itu menjadi tidak dapat menerimanya.

Seharusnya pemerintah dan Perum Bulog mampu untuk memperbaiki sistem dan pengelolaan beras untuk rakyat miskin, terutama dalam hal penentuan sasaran. Hal tersebut sangat diperlukan agar program raskin yang dijalankan dapat menemui sasaran yang diharapkan, yaitu keluarga miskin dan masyarakat yang tergolong rawan pangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penelitian ini diarahkan untuk dapat melakukan penentuan sasaran penerimaan beras bersubsidi (raskin) di Kabupaten Bantul dengan menggunakan pendekatan *Vulnerability Analysis Mapping* (VAM). Analisis diarahkan pada penentuan lokasi dan wilayah serta jumlah kepala keluarga yang berhak untuk menerima beras yang merupakan sasaran program.

## Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang ada, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menentukan daerah atau wilayah di Kabupaten Bantul yang dapat digolongkan sebagai daerah rawan pangan dengan menggunakan pendekatan VAM.

## LANDASAN TEORI

### Keamanan Pangan

Konsep-konsep keamanan pangan sangat multi dimensional dan membutuhkan analisis pada tingkatan yang berbeda dalam setiap analisis kerentanan, yakni dalam tingkatan kelompok, rumah tangga, dan individu. Dalam analisis ketiga dimensi

tersebut, beberapa elemen yang harus dipertimbangkan dalam perhitungannya adalah:

1. tingkat harapan hidup
2. peningkatan resiko dan strategi manajemennya
3. kerentanan

Menganalisis setiap elemen dan kaitan-kaitannya akan membantu menciptakan pengertian akan keamanan pangan dalam hal ketersediaan, akses, dan kegunaannya (WFP, 2004:5).

Formulasi konsep dasar ketahanan pangan menurut FAO adalah semua penduduk untuk setiap saat, baik secara fisik maupun ekonomi, dapat memenuhi kebutuhan makanan pokoknya. Bank Dunia memodifikasi konsep tersebut dan memformulasikan bahwa ketahanan pangan adalah kemudahan bagi semua orang untuk setiap saat dapat mencukupi kebutuhan makanan untuk melakukan aktifitas dan kehidupan yang sehat. Bank Dunia telah memberikan pengertian tersendiri antara kerawanan pangan yang tetap dan yang bersifat sementara.

Kerawanan pangan yang tetap menggambarkan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan makan yang dikarenakan ketidakmampuan untuk menyediakan makanan yang terjadi terus menerus. Hal ini mempengaruhi rumah tangga dalam hal untuk membeli maupun membuat makanan bagi mereka sendiri.. Kerawanan pangan yang bersifat sementara didefinisikan sebagai penurunan sementara bagi rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Hal ini merupakan hasil dari ketidakstabilan harga makanan, produksi makanan dan pendapatan rumah tangga.

Sementara Departemen Pertanian Indonesia mendefinisikan ketahanan pangan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi bagi setiap warga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dalam pengertian kebijakan operasional pembangunan, Departemen Pertanian (1999) menterjemahkan ketahanan pangan menyangkut ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan), dan stabilitas pengadaannya. Di samping aspek produksi, ketahanan pangan mensyaratkan pendapatan yang cukup bagi masyarakat untuk mengakses bahan pangan, keamanan pangan, serta distribusi (Rachman, 2004:1).

### **Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin)**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 secara umum telah menurunkan tingkat kesejahteraan rumah tangga. Penurunan daya beli masyarakat akibat kenaikan semua kebutuhan biaya hidup, hilangnya sebagian besar sumber pendapatan masyarakat karena PHK melengkapi tekanan terhadap stabilisasi sistem pangan secara menyeluruh. Pemerintah Indonesia merespons krisis moneter tersebut dengan berbagai macam program yang tujuannya untuk melindungi kelompok miskin dan keluarga rawan pangan, kesehatan, pendidikan dan rawan lainnya. Salah satu diantaranya adalah program raskin yang awalnya dinamakan OPK (Operasi Pasar Khusus Beras).

Dalam program OPK, pemerintah menyediakan beras bersubsidi dengan harga Rp 1.000/Kg, menjangkau hampir sepertiga jumlah penduduk. Bantuan pangan ini diberikan dalam bentuk beras dengan pertimbangan antara lain karena beras merupakan pangan pokok mayoritas penduduk dan porsi pengeluaran untuk pangan bagi penduduk miskin adalah cukup tinggi.

Pelaksanaan program OPK menjadi tanggung jawab Bulog sepenuhnya. Penunjukan Bulog untuk melaksanakan program ini antara lain karena beberapa alasan seperti kesiapan sarana pergudangan, SDM dan stok beras Bulog yang tersebar di seluruh Indonesia, dan mekanisme pembiayaan yang memungkinkan Bulog mendistribusikan terlebih dahulu berasnya, kemudian baru ditagihkan kepada pemerintah.

Pada tahun 2002, nama program diubah dengan raskin (beras untuk keluarga miskin) dengan tujuan agar lebih dapat tepat sasaran. Akronim raskin dipilih agar masyarakat tahu bahwa beras murah hanya ditujukan bagi keluarga termiskin. Bulog menekankan bahwa program ini tidak boleh lagi dianggap sebagai program darurat akibat krisis ekonomi, tetapi harus dipandang sebagai program perlindungan sosial (Hastuti dan Maxwell, 2003).

Sasaran program raskin (UU No. 13 tahun 2005 tentang APBN 2006) adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin (RTM) sebanyak 10,83 juta RTM melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 10 sampai dengan 15 Kg/RTM/bulan selama 10 bulan dengan harga Rp.1.000 per

kg netto di titik distribusi. Sementara tujuan program raskin adalah mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin melalui pemberian bantuan sebagian kebutuhan pangan dalam bentuk beras (Pedoman Umum Program Raskin, 2005).

Lebih lanjut, Pedoman Umum Program Raskin (2005) menyatakan bahwa indikator keberhasilan pelaksanaan program raskin adalah tepat sasaran penerima manfaat, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, dan tepat administrasi:

1. tepat sasaran penerima manfaat; raskin hanya diberikan kepada rumah tangga miskin penerima manfaat raskin hasil musyawarah desa yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) dan diberi identitas (kartu raskin atau bentuk lain),
2. tepat jumlah; jumlah beras raskin yang merupakan hak penerima manfaat adalah sebanyak 10 sampai dengan 15 kg/RTM/bulan selama 10 bulan sesuai dengan hasil musyawarah desa,
3. tepat harga; harga beras raskin adalah sebesar Rp. 1.000/kg netto di titik distribusi,
4. tepat waktu; waktu pelaksanaan distribusi beras kepada rumah tangga miskin penerima manfaat raskin sesuai dengan rencana distribusi,
5. tepat administrasi; terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar dan tepat waktu.

Sejak diluncurkannya program OPK hingga kemudian berubah namanya menjadi program raskin, telah banyak evaluasi dan monitoring yang dilakukan untuk meninjau efektivitas dan tingkat keberhasilan program tersebut.

Evaluasi program raskin tahun 2007 di Propinsi Jawa Timur, Sumatera Barat, dan Sulawesi Tenggara dilakukan oleh lembaga penelitian Smeru. Diperoleh hasil bahwa efektivitas program raskin masih rendah, terutama diakibatkan oleh masalah distribusi raskin dari titik distribusi hingga ke penerima manfaat. Masalah ini selalu timbul setiap tahun program raskin dilaksanakan. Efektivitas yang rendah disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan transparansi program; tidak akuratnya targeting, jumlah, frekuensi, dan harga beras yang diterima; tingginya biaya manajemen program; pengawasan dan evaluasi yang tidak efektif; dan mekanisme penanganan keluhan yang tidak efektif (Lembaga Penelitian Smeru, 2008).

## **Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan masalah yang sering dihadapi di setiap negara terutama di negara yang sedang berkembang (NSB) seperti Indonesia. Negara yang sedang berkembang menghadapi masalah kemiskinan yang sangat berhubungan erat dengan masalah distribusi pendapatan. Banyak negara yang sedang berkembang mengalami peningkatan dalam pertumbuhan ekonomi tetapi tidak dapat mengurangi angka kemiskinan yang ada. Penduduk miskin yang relatif tinggi di negara yang sedang berkembang disebabkan juga karena tingginya pertumbuhan penduduk di negara tersebut.

Kemiskinan dapat dilihat dari dua sisi yang pertama yaitu kemiskinan absolut dimana dengan pendekatan ini diidentifikasi jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan tertentu. Kedua kemiskinan relatif yaitu pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan pendapatan Dengan kata lain kemiskinan relatyif adalah amat erat kaitannya dengan masalah-masalah distribusi pendapatan. Secara umum terdapat beberapa definisi kemiskinan dan kriteria garis kemiskinan yang digunakan saat ini, sehingga mengakibatkan beberapa perbedaan strategi penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan. Batas garis kemiskinan yang digunakan oleh setiap negara ternyata berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan wilayah atau lokasi dan standar kebutuhan hidup yang berbeda-beda antara negara yang satu dengan yang lainnya. Biro Pusat Statistik pada tahun 1994 menggunakan batas miskin dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan minuman makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang serta berbagai barang dan jasa. BPS menggunakan dua macam pendekatan, yaitu kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan Head Count Index. Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan yang sering digunakan. Dalam metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan head count index merupakan ukuran yang menggunakan kemiskinan absolut. Jumlah penduduk miskin adalah jumlah penduduk

yang berada dibawah garis suatu batas yang sering disebut batas garis kemiskinan, yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Dengan demikian garis kemiskinan terdiri dari dua komponen, yaitu garis kemiskinan makanan (food line) dan garis kemiskinan non-makanan (non-food line). (kuncoro, M. 2006)

Konsep-konsep terhadap kemiskinan semakin berkembang dari waktu ke waktu. Semula konsep terhadap kemiskinan hanya difokuskan kepada pendapatan semata. Saat ini, konsep kemiskinan sudah berkembang menjadi lebih dinamis, meluas hingga mencakup kerentanan dan ketidakberdayaan.

Ciri-ciri masyarakat miskin menurut Sumedi dan Supadi (2004:7) adalah: (1) tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka (politik); (2) tersingkir dari institusi utama masyarakat yang ada (sosial); (3) rendahnya kualitas SDM termasuk kesehatan, pendidikan, ketrampilan yang berdampak pada rendahnya penghasilan (ekonomi); (4) terperangkap dalam budaya rendahnya kualitas SDM seperti rendahnya etos kerja, berpikir pendek, dan fatalisme (budaya atau nilai); (5) rendahnya pemilikan aset fisik termasuk aset lingkungan hidup seperti air bersih dan penerangan.

Bank Pembangunan Asia mendefinisikan kemiskinan sebagai penurunan terhadap aset dan kesempatan yang dimiliki oleh setiap manusia. Setiap orang berhak terhadap akses dalam memperoleh pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan yang paling mendasar. Setiap rumah tangga miskin berhak untuk mempertahankan diri mereka sendiri dengan tenaga kerja yang dimiliki dan memperoleh penghasilan yang layak (ADB, 2006:15).

Pada umumnya, definisi kemiskinan adalah pendapatan minimum yang dibutuhkan untuk memperoleh asupan kalori dasar. Salah satu pendekatan yang paling baik dan mengimplementasikan matriks keseluruhan dari kemiskinan adalah konsep kebutuhan dasar dari Philipina, yang mendefinisikan dalam 3 tingkat hirarki kebutuhan, yaitu:

- a. *Survival*: makanan atau gizi, kesehatan, air bersih atau sanitasi dan pakaian.
- b. *Security*: rumah, damai, pendapatan dan pekerjaan.

- c. *Enabling*: pendidikan dasar, partisipasi, perawatan keluarga, *psychosocial*.

### **Vulnerability Analysis Mapping (VAM)**

*Vulnerability* didefinisikan sebagai kemungkinan dalam penurunan yang tajam dalam memperoleh makanan atau tingkat konsumsi makanan. *Vulnerability* menggambarkan ketidakmampuan bertahan, ketidakamanan dan peningkatan resiko, *shock*, dan stres. Dalam hal mempertahankan hidup, tiap-tiap rumah tangga berusaha untuk melindungi diri dari bahaya dan resiko yang akan menghadang. Dalam perjuangan untuk melawan semua resiko itu, tingkat keberhasilannya sangat bergantung pada tingkat pemberian. Sehingga pada dasarnya *vulnerability* mempunyai dua komponen penting:

$$\text{vulnerability} = \text{peningkatan resiko} + \text{ketidakmampuan mengatasi masalah}$$

Berdasarkan definisi itu, fluktuasi yang tajam dalam konsumsi merupakan perhatian utama dalam analisis kerentanan yang merupakan hasil dari ketidakmampuan untuk melindungi dengan berbagai macam resiko yang dapat berpengaruh bagi rumah tangga dalam memperoleh makanan. Sehingga kemudahan dalam memperoleh makanan dan gizi merupakan bagian dari keamanan dalam kehidupan. Kehidupan akan aman ketika rumah tangga memiliki tingkat aman terhadap kemudahan untuk mendapatkan sumber daya dan pendapatan untuk melakukan aktifitas yang akan mengurangi resiko ataupun menghilangkan *shock* dan menentukan kesesuaian (WFP Nepal, 2001:10).

Perubahan dalam tingkat konsumsi makanan sering kali disebabkan oleh beberapa permasalahan, yaitu (WFP, 2002:2):

- a. adanya perubahan dalam jenis makanan yang dikonsumsi
- b. perubahan harga makanan
- c. perubahan pada tingkat penghasilan.

Tingkat kerentanan pun cenderung akan meningkat pada saat tingkat bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia meningkat, ketika adanya kebijakan pemerintah yang menekan produktivitas dan tingkat konsumsi pada tingkatan yang

rendah ataupun ketika ada rumah tangga miskin yang bertumpu pada sumber-sumber konsumsi ataupun penghasilan yang rentan.

*Vulnerability Analysis Mapping* (VAM) merupakan sebuah analisis mengenai kerentanan yang diperkenalkan oleh World Food Program (WFP) di awal tahun 2000. Analisis ini digunakan oleh WFP sebagai basis data dalam menentukan bantuan dan pengembangan program yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengerti, dan menentukan permasalahan yang tepat dari kerawanan pangan dan kerentanan di negara tertentu. Metode VAM ini juga dapat memberikan informasi tambahan dan dukungan analisis yang dibutuhkan selama dijalankannya program bantuan dan pelaksanaan pengembangan program serta pada tahapan evaluasi.

## METODE PENELITIAN

### Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari suatu instansi atau lembaga yang berupa data yang sudah jadi. Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Bantul, Dinas Kesejahteraan Rakyat Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, Badan Pusat Statistik, Perum Bulog, jurnal, dan buku-buku literatur yang terkait dengan penelitian ini.

### Obyek Penelitian

Penelitian ini mengambil obyek keluarga miskin yang ada di Kabupaten Bantul, dengan menggunakan data jumlah penduduk miskin Kabupaten Bantul pada tahun 2006. Periode pengambilan tahun tersebut digunakan karena data penduduk miskin pada tahun 2006 adalah dasar perhitungan untuk lokasi program raskin pada tahun 2007.

### Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan analisis VAM sehingga membutuhkan data mengenai penduduk miskin yang ada di Kabupaten Bantul. Data penduduk miskin tersebut diperoleh dari Dinas Kesejahteraan Rakyat Pemberdayaan Perempuan dan KB yang melakukan pengelompokan keluarga sejahtera menjadi lima tahap, yaitu:

- a. Keluarga Pra Sejahtera (sangat miskin)
- b. Keluarga Sejahtera I (miskin)
- c. Keluarga Sejahtera II
- d. Keluarga Sejahtera III
- e. Keluarga Sejahtera III plus

Data penduduk miskin ini digunakan karena BKKBN adalah satu-satunya lembaga yang melakukan pendataan secara rutin setiap tahun dari bulan Oktober sampai dengan Desember yang dilakukan oleh para Kader Keluarga Berencana (KKB) yang difasilitasi oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sampai pada tingkat desa bahkan sampai tingkat Rukun Tetangga (RT), sehingga data yang diperoleh langsung sampai tingkat keluarga.

## Alat Analisis

### *Vulnerability Analysis and Mapping* (VAM)

*Vulnerability analysis* atau analisis kerentanan merupakan sebuah analisis yang digunakan untuk menentukan daerah-daerah yang dianggap rentan terhadap kekurangan pangan. Dalam analisis ini dapat diketahui jumlah rumah tangga atau siapa saja yang masuk dalam kategori yang rentan yang dikelompokkan dari rumah tangga yang tingkat kerentanannya paling tinggi sampai dengan yang paling rendah.

VAM dapat memberikan informasi terutama tentang siapa dan berapa jumlah rumah tangga yang rawan pangan, serta dimana mereka berada, sehingga bisa digunakan untuk menyusun strategi dalam mengatasi resiko rawan pangan (Sawit, 2002:27).

Pemetaan (*mapping*) berguna untuk mengelompokkan secara grafis daerah-daerah yang rentan terhadap kekurangan pangan. Pemetaan ini dilakukan dengan memberikan warna tertentu pada peta wilayah, di mana setiap warna menggambarkan tingkat kerentanan tertentu.

Penentuan tingkat kerentanan dengan menggunakan metode VAM ini akan memudahkan perencanaan dalam penambahan dan pengurangan keluarga sasaran serta dapat membangun basis data yang dapat dipertanggung jawabkan. Pemetaan atau penjabaran dalam sebuah peta juga akan memudahkan untuk memilih daerah dengan tingkat kerentanan tertentu dengan memanfaatkan data dari BKKBN,

sehingga dapat ditentukan pula jumlah keluarga yang perlu dibantu.

Metode VAM adalah sebagai berikut (Sawit, 2002:32):

$$\text{VAM} = 1. \text{Poverty Depth} = \frac{\text{KPS}}{\text{KPS} + \text{KS1}} \times 100\%$$

$$2. \text{Prevalent Poor} = \frac{\text{KPS} + \text{KS1}}{\text{Total jumlah keluarga}} \times 100\%$$

- a. *Poverty Depth*: Persentase jumlah Keluarga Pra Sejahtera (KPS) terhadap total Keluarga Pra Sejahtera (KPS) dan Keluarga Sejahtera 1 (KS-1). Ukuran ini menunjukkan jumlah penduduk yang benar-benar miskin di antara penduduk miskin. Data KPS dan KS-1 diperoleh dari pendataan penduduk yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Keluarga (BKK) Pemerintah Kabupaten Bantul.
- b. *Prevalent Poor*: Total KPS dan KS-1 dibagi dengan jumlah Kepala Keluarga (KK) secara keseluruhan. Ukuran ini menunjukkan perentase keluarga miskin di antara total keluarga yang ada pada suatu wilayah. Data KPS dan KS-1 dari pendataan penduduk yang dilakukan oleh BKK Kabupaten Bantul.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Program raskin tahun 2007 ditujukan untuk menyuplai 1,9 juta ton beras pada 15,8 juta rumah tangga miskin. Setiap rumah tangga miskin ditargetkan mendapat jatah beras sebanyak 10 kilogram per bulan dengan harga Rp1.000,- per kilogram. Total anggaran program raskin sebesar Rp6,28 triliun dibiayai oleh APBN (Lembaga Penelitian SMERU, 2008).

Data rumah tangga miskin yang dijadikan dasar perhitungan alokasi pagu raskin 2007 adalah data BPS yang dikeluarkan pada 1 September 2006 sekaligus merupakan data penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) dengan 3 kriteria, yaitu sangat miskin, miskin dan hampir miskin. Pagu raskin 2007 tersebut dapat memenuhi 100 persen rumah tangga sangat miskin dan miskin, tetapi baru memenuhi 82,72 persen seluruh penerima BLT. Alokasi pagu raskin tahun 2007 kepada setiap provinsi disusun

atas pertimbangan jumlah rumah tangga miskin tahun 2006 sebanyak 19,1 juta. Jumlah rumah tangga miskin sebagai acuan alokasi pagu raskin tahun 2007 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 275.110 rumah tangga dengan jatah beras sebesar 33.013 ton (Bulog, 2007).

Walaupun pelaksanaan program raskin secara nasional tahun 2007 menggunakan data rumah tangga miskin versi BPS, Kabupaten Bantul menggunakan data rumah tangga miskin versi Badan Koordinasi Keluarga (BKK) sebagai acuan pelaksanaan. BKK adalah satu-satunya lembaga yang melakukan pendataan secara rutin setiap tahun yang dilakukan oleh para Kader Keluarga Berencana (KKB) yang difasilitasi oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sampai pada tingkat desa bahkan sampai tingkat Rukun Tetangga (RT), sehingga data yang diperoleh langsung sampai tingkat keluarga. Data yang dikeluarkan BKK Kabupaten Bantul cukup lengkap mencakup status perkawinan, status pendidikan, dan keikutsertaan program KB untuk tiap rumah tangga, serta pentahapan keluarga sejahtera. Berdasarkan data ini, terdapat 129.037 rumah tangga (total jumlah KPS dan KS-1 di Kabupaten Bantul) yang berhak memperoleh raskin. Namun, menurut rincian alokasi keluarga miskin penerima raskin Kabupaten Bantul, hanya terdapat 64,386 rumah tangga yang menjadi target penerima raskin.

Ketidakcocokan data yang menjadi acuan menyebabkan efektivitas program raskin masih rendah. Angka kemiskinan seringkali rancu yang disebabkan oleh perbedaan indikator yang digunakan (antara lain Statistik, BKKBN, Dinas Kesehatan, PMD, dan sebagainya) sehingga masih ada kesimpangsiuran data. Untuk itu, diperlukan indikator tunggal yang lebih sesuai dengan keadaan riil Kabupaten Bantul. Lebih lanjut, diperlukan evaluasi pelaksanaan program raskin di Kabupaten Bantul untuk menganalisis kesalahan yang mungkin terjadi agar dapat menjadi bahan pertimbangan pada pelaksanaan program tahun berikutnya. Evaluasi program raskin di Kabupaten Bantul ini dilakukan dengan menggunakan metode VAM. Metode VAM memudahkan perencanaan dalam penambahan dan pengurangan kepala keluarga sasaran serta dapat membangun basis data yang dapat dipertanggungjawabkan. Pemetaan atau penjabaran dalam sebuah

peta juga memudahkan untuk memilih daerah-daerah dengan tingkat kerentanan tertentu dan dengan memanfaatkan data dari BKK maka dapat ditentukan pula jumlah kepala keluarga yang perlu dibantu.

Penentuan kepala keluarga yang menjadi sasaran atau target raskin diharapkan dapat lebih tepat dengan penggunaan metode VAM. Dengan demikian, efektivitas dan tujuan program raskin dapat lebih mudah tercapai.

### **Perkembangan Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera 1**

KPS (sangat miskin) diartikan sebagai keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan.

KS-1 (miskin) diartikan sebagai keluarga yang mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, tetapi belum mampu memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya. Pengertian yang dimaksudkan dengan kebutuhan sosial psikologis adalah kebutuhan akan pendidikan, keluarga berencana, interaksi dalam keluarga, interaksi dalam lingkungan tempat tinggal dan transportasi.

Dalam perkembangan KPS dan KS-1 (ditunjukkan selengkapnya dalam lampiran 3), terlihat bahwa kecamatan yang memiliki KPS terbanyak adalah kecamatan Jetis dengan jumlah KPS sebanyak 9.319 keluarga atau sebesar 63,74 persen dari total 14.621 KK di Jetis. Jumlah keseluruhan KPS di kabupaten Bantul adalah sebanyak 85.314 keluarga. Dari jumlah keseluruhan tersebut, kecamatan dengan persentase terbesar KPS juga adalah Kecamatan Jetis. Berdasarkan data BKK tahun 2006, sebanyak 21,5 persen kepala keluarga di Kecamatan Jetis tidak bekerja. Angka tersebut lebih besar daripada rata-rata kabupaten sebesar 15,8 persen. Banyaknya kepala keluarga yang tidak bekerja ini yang kemungkinan besar menyebabkan besarnya jumlah KPS di kecamatan Jetis.

Kecamatan yang memiliki jumlah KS-1 terbesar adalah Kecamatan Sewon dengan jumlah KS-1 sebanyak 5010 keluarga atau sebesar 21,81 persen dari jumlah penduduk di kecamatan itu. Kecamatan yang memiliki persentase KS-1 terbesar adalah kecamatan Dlingo dengan jumlah KS-1 sebanyak 3.014 keluarga. Jumlah KK total kecamatan Dlingo

adalah 11.193, sehingga persentase KS-1 Dlingo adalah 26,93 persen. Total jumlah KS-1 di kabupaten Bantul adalah sebesar 2.572 keluarga.

Jumlah KPS di wilayah Kabupaten Bantul adalah sebesar 36,68 persen dan jumlah KS-1 adalah sebesar 18,8 persen dari total jumlah KK 232.572. Lampiran 3 juga menunjukkan bahwa rata-rata KPS per kecamatan adalah sebesar 38,95 persen atau sebanyak 5.018 keluarga dan rata-rata KS-1 per kecamatan adalah 18,54 persen atau sebanyak 2.572 keluarga.

Berdasarkan rata-rata jumlah KPS per kecamatan di Kabupaten Bantul (36,68 persen), ternyata 8 kecamatan memiliki persentase KPS di atas rata-rata. Terdapat 6 kecamatan yang memiliki persentase KS-1 di atas rata-rata KS-1 per kecamatan (18,54 persen). Total kecamatan di Kabupaten Bantul adalah 17 kecamatan. Hampir separo kecamatan di kabupaten Bantul masih memiliki jumlah KPS di atas rata-rata, sementara sepertiga kecamatan Kabupaten Bantul masih memiliki KS-1 di atas rata-rata. Hal ini menandakan bahwa upaya pemberantasan kemiskinan di Kabupaten Bantul masih perlu mendapatkan perhatian khusus. Banyaknya jumlah KPS dan KS-1 di Kabupaten Bantul juga disebabkan banyaknya penduduk yang kehilangan mata pencaharian setelah terjadi gempa besar pada bulan Mei 2006. Jumlah KPS dan KS-1 meningkat drastis dari 79.357 keluarga di tahun 2005 menjadi 129.037 keluarga di tahun 2006.

### **Poverty Depth dan Prevalent Poor**

*Poverty depth* diartikan sebagai persentase jumlah KPS terhadap total KPS dan KS-1. Ukuran tersebut menunjukkan jumlah penduduk yang benar-benar miskin di antara penduduk miskin. *Prevalent poor* diartikan sebagai total KPS dan KS-1 yang dibagi dengan jumlah KK secara keseluruhan. Ukuran tersebut menunjukkan persentase keluarga miskin diantara total keluarga yang ada pada suatu wilayah.

Dalam perhitungan *poverty depth* dan *prevalent poor* kabupaten Bantul (ditunjukkan selengkapnya dalam lampiran 4), terlihat bahwa kecamatan yang mempunyai nilai *poverty depth* terbesar adalah kecamatan Jetis, yaitu sebesar 81,62 persen. Hal ini menunjukkan besarnya jumlah penduduk yang

tergolong pra sejahtera (sangat miskin) di kecamatan tersebut. Kecamatan yang memiliki nilai *poverty depth* terendah adalah kecamatan Kasihan (37,68%). Tingkat *poverty depth* ini erat kaitannya dengan persentase KPS. Persentase KPS yang dimiliki kecamatan Jetis adalah yang terbesar, sehingga demikian pula dengan nilai *poverty depth* nya.

Kecamatan yang memiliki nilai *prevalent poor* terbesar (ditunjukkan selengkapnya dalam lampiran 4) adalah Kecamatan Pundong dengan nilai *prevalent poor* sebesar 79,44 persen. Hal ini menunjukkan bahwa persentase jumlah keluarga miskin (KPS dan KS-1) di Pundong merupakan yang terbesar bila dibandingkan dengan 16 kecamatan lainnya. Bila kemiskinan dianggap sebagai akibat dari rendahnya pendidikan, status pendidikan penduduk Pundong dapat menjelaskan tingginya nilai *prevalent poor* kecamatan ini. Hanya 3,5 persen penduduk Pundong yang tamat perguruan tinggi atau akademi, sementara rata-rata kabupaten adalah 7,2 persen. Sebaliknya, kecamatan yang memiliki nilai *prevalent poor* yang paling rendah adalah Kecamatan Kasihan (28,57%) yang 9,2 persen penduduknya tamat perguruan tinggi atau akademi.

Nilai *poverty depth* kabupaten Bantul adalah 66 persen, sedangkan nilai *prevalent poor* nya adalah 55,57 persen. Nilai rata-rata *poverty depth* dari seluruh kecamatan adalah 65,39 persen dan nilai rata-rata *prevalent poor* dari seluruh kelurahan adalah 57,59 persen. Berdasarkan nilai rata-rata *poverty depth* seluruh kecamatan, terdapat 7 kecamatan yang memiliki nilai *poverty depth* di atas rata-rata atau sebesar 41 persen dari total seluruh kecamatan. Jumlah kecamatan yang memiliki nilai *prevalent poor* di atas rata-rata adalah 9 kecamatan atau sebesar 53 persen dari total jumlah kecamatan di kabupaten Bantul.

Besarnya nilai *poverty depth* dan *prevalent poor* ini menunjukkan bahwa masih banyak keluarga yang berada dalam kategori miskin (yakni yang berada pada tahapan KPS dan KS-1). Hal ini juga menunjukkan bahwa selama ini upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah, terutama pemerintah daerah, dalam mengentaskan kemiskinan masih jauh dari keberhasilan.

## Analisis VAM

Berdasarkan nilai-nilai pada jumlah KPS, KS-1, *poverty depth*, dan *prevalent poor*, maka dapat ditentukan skor untuk masing-masing. Skor ini kemudian ditotal dan diperoleh skor untuk peta. Skor akhir (skor peta) menunjukkan tingkat kerentanan. Pemetaan dibuat dengan cara memberikan warna pada masing-masing tingkat kerentanan. Interpretasi skor dan warna untuk peta di Kabupaten Bantul dirangkum dengan menggunakan tabel 2.

Berdasarkan tabel 2 dan tabel 3, dapat dibuat tabulasi dan distribusi keluarga dan kecamatan target di Kabupaten Bantul, yaitu sebagai berikut tabel 4.

Untuk menunjukkan penyebaran dalam dalam tingkat kerentanan pangan pada masing-masing kecamatan di Kabupaten Bantul, maka dilakukan pemetaan. Pemetaan ini berdasarkan pada hasil perhitungan dan berdasarkan pewarnaan yang telah di tentukan.

Berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan metode VAM terlihat bahwa (tabel 4.3):

- a. terdapat tiga kecamatan dengan tingkat kerentanan tertinggi, yaitu Kecamatan Jetis, Sewon, dan Banguntapan dengan jumlah total KPS 22.345 keluarga, total KS-1 11.430 keluarga, dan jumlah total KK sebesar 33.775;
- b. terdapat tujuh kecamatan dengan tingkat kerentanan tinggi, yaitu Kecamatan Pandak, Bambanglipuro, Pundong, Imogiri, Dlingo, Piyungan dan Pleret dengan jumlah total KPS 41.341 keluarga, total KS-1 17.879 keluarga, dan total KK 59.220;
- c. terdapat dua kecamatan dengan tingkat kerentanan sedang, yaitu Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kasihan dengan jumlah total KPS 8.059 keluarga, total KS-1 7.006 keluarga, dan total KK 15.065;
- d. terdapat satu kecamatan dengan tingkat kerentanan rendah, yaitu Kecamatan Pajangan dengan jumlah KPS 4.104 keluarga, KS-1 973 keluarga, dan jumlah KK 5.077;
- e. terdapat empat kecamatan dengan tingkat kerentanan terendah, yaitu Kecamatan Kretek, Sanden, Srandakan, dan Sedayu dengan jumlah total KPS 9.465, total KS-1 6.435, dan total KK 15.900;

- f. jumlah keluarga miskin (KPS dan KS-1) di Kabupaten Bantul paling banyak berturut-turut berada pada daerah dengan tingkat kerentanan tinggi sebanyak 59.220 keluarga, tingkat kerentanan tertinggi sebanyak 33.775 keluarga, tingkat kerentanan terendah sebanyak 15.900 keluarga, tingkat kerentanan sedang sebanyak 15.065 keluarga, dan terakhir pada tingkat kerentanan rendah sebanyak 5.077 keluarga;
- g. dari total luas wilayah Kabupaten Bantul sebesar 506,85 kilometer persegi, wilayah dengan tingkat kerentanan tertinggi mencapai 15,2 persen; tinggi 46,8 persen; sedang 10,7 persen; rendah 6,6 persen; dan terendah 20,2 persen dari total luas wilayah.

**Tabel 2.** Hasil Perhitungan Analisis VAM

| No | Kecamatan     | Skor KPS | Skor KS-1 | Skor PD | Skor PP | Skor KK | Total Skor | Skor Peta |
|----|---------------|----------|-----------|---------|---------|---------|------------|-----------|
| 1  | Kretek        | 2        | 2         | 4       | 3       | 2       | 13         | Terendah  |
| 2  | Sanden        | 2        | 2         | 4       | 3       | 2       | 13         | Terendah  |
| 3  | Srandakan     | 2        | 2         | 4       | 4       | 2       | 14         | Terendah  |
| 4  | Pandak        | 4        | 4         | 4       | 5       | 3       | 20         | Tinggi    |
| 5  | Bambanglipuro | 4        | 2         | 5       | 5       | 3       | 19         | Tinggi    |
| 6  | Pundong       | 4        | 2         | 5       | 5       | 2       | 20         | Tinggi    |
| 7  | Imogiri       | 4        | 4         | 4       | 4       | 4       | 20         | Tinggi    |
| 8  | Dlingo        | 3        | 4         | 4       | 5       | 3       | 19         | Tinggi    |
| 9  | Jetis         | 5        | 3         | 5       | 5       | 4       | 22         | Tertinggi |
| 10 | Bantul        | 3        | 3         | 4       | 4       | 4       | 18         | Sedang    |
| 11 | Pajangan      | 3        | 1         | 5       | 4       | 2       | 15         | Rendah    |
| 12 | Sedayu        | 2        | 2         | 4       | 3       | 3       | 14         | Terendah  |
| 13 | Kasih         | 2        | 5         | 3       | 2       | 5       | 17         | Sedang    |
| 14 | Sewon         | 4        | 5         | 4       | 4       | 5       | 22         | Tertinggi |
| 15 | Piyungan      | 4        | 2         | 5       | 5       | 3       | 19         | Tinggi    |
| 16 | Pleret        | 4        | 3         | 5       | 5       | 3       | 20         | Tinggi    |
| 17 | Banguntapan   | 4        | 5         | 4       | 3       | 5       | 21         | Tertinggi |

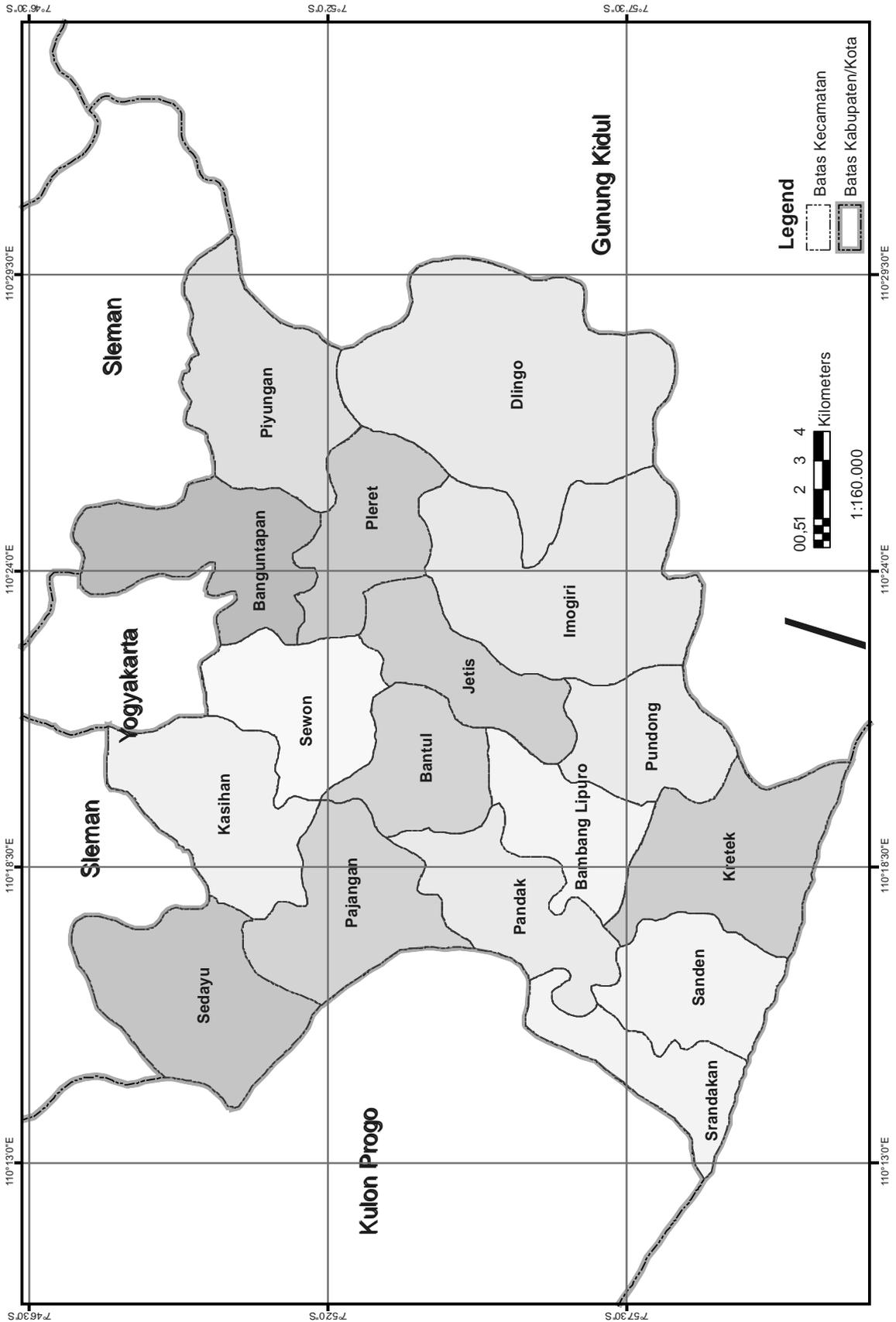
**Tabel 3.** Klasifikasi Tingkat Vulnerabilitas berdasarkan Skor dan Warna

| Skor        | Tingkat Vulnerabilitas | Warna  |
|-------------|------------------------|--------|
| 20,3 – 22   | Tertinggi              | Coklat |
| 18,5 – 20,2 | Tinggi                 | Merah  |
| 16,7 – 18,4 | Sedang                 | Kuning |
| 14,9 – 16,6 | Rendah                 | Hijau  |
| 13 – 14,8   | Terendah               | Biru   |

**Tabel 4.** Distribusi Keluarga berdasarkan VAM

| Skor        | Warna  | Tingkat Vulnerabilitas | Keluarga |        |        | Jumlah Kecamatan |
|-------------|--------|------------------------|----------|--------|--------|------------------|
|             |        |                        | KPS      | KS-1   | KK     |                  |
| 20,3 – 22   | Coklat | Tertinggi              | 22.345   | 11.430 | 33.775 | 3                |
| 18,5 – 20,2 | Merah  | Tinggi                 | 41.341   | 17.879 | 59.220 | 7                |
| 16,7 – 18,4 | Kuning | Sedang                 | 8.059    | 7.006  | 15.065 | 2                |
| 14,9 – 16,6 | Hijau  | Rendah                 | 4.104    | 973    | 5.077  | 1                |
| 13 – 14,8   | Biru   | Terendah               | 9.465    | 6.435  | 15.900 | 4                |

# KABUPATEN BANTUL



Berdasarkan pada hasil-hasil analisis VAM, maka dapat dipetakan tingkat kerentanan wilayah sebagai daerah sasaran di seluruh kelurahan-kelurahan di Kabupaten Bantul. Daerah dengan tingkat kerentanan tertinggi mutlak untuk mendapatkan prioritas yang paling tinggi dalam penyaluran raskin, diikuti dengan daerah atau kecamatan dengan tingkat kerentanan yang lebih rendah.

### Evaluasi Alokasi Raskin

Dengan memperhatikan hasil perhitungan untuk melakukan penentuan sasaran terhadap alokasi raskin dengan pendekatan VAM, maka dilakukan perbandingan atau evaluasi terhadap penyaluran raskin di kabupaten Bantul pada tahun anggaran 2007. Evaluasi dilakukan dengan membandingkan metode VAM dengan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Bantul.

Dengan metode VAM didapatkan hasil:

- 1) Melalui metode VAM dapat dihasilkan pemetaan secara geografis daerah-daerah atau kelurahan yang akan menjadi daerah sasaran dari penyaluran raskin yang akan dilakukan. Pemetaan itu didasarkan pada tingkat kerentanan yang berbeda, yakni dari tingkat kerentanan yang tertinggi sampai tingkat kerentanan terendah.
- 2) Memperhatikan tingkat kerentanan yang telah didapatkan dapat dibuat prioritas penyaluran raskin yang akan dilakukan. Prioritas yang dilakukan adalah dengan memberikan prioritas yang utama untuk wilayah yang memiliki kerentanan tertinggi terus berikutnya dengan tingkat kerentanan yang lebih rendah, sehingga targetting yang dihasilkan akan lebih dapat terencana.
- 3) Dengan asumsi tiap keluarga miskin memperoleh raskin sebanyak 10 kg per keluarga, dengan metode VAM didapatkan jumlah keluarga target raskin adalah sebanyak 129.037 keluarga miskin dengan raskin sebanyak 1.290.370 kg untuk tiap bulannya. Dengan memperhatikan tingkat kerentanan, dimana alokasi raskin diprioritaskan berdasarkan tingkat kerentanan, maka yang menjadi target prioritas adalah sebanyak 113.137 keluarga dengan raskin sebanyak 1.131.370 kg per bulan. Hasil ini didapatkan dengan menjum-

lahkan keluarga miskin dari tingkat kerentanan tertinggi sampai tingkat kerentanan rendah. Sisa alokasi raskin yang sebesar  $1.290.370\text{kg} - 1.131.370\text{kg} = 159.000\text{kg}$  disalurkan kepada keluarga miskin yang berada di kelurahan dengan tingkat kerentanan terendah, dengan jumlah keluarga sebanyak 15.900 keluarga miskin.

- 4) Melalui pendekatan VAM jumlah kelurahan yang menjadi prioritas adalah sebanyak  $17 - 4 = 13$  kelurahan, hasil ini didapatkan dengan melihat tingkat kerentanan yang ada, di mana tingkat kerentanan tertinggi sampai rendah menjadi prioritas yang utama.

Penentuan sasaran yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul:

- 1) Tidak ada kecamatan yang menjadi prioritas dalam penyaluran raskin, pemerintah kabupaten menyamaratakan semua kecamatan dalam targetting alokasi raskin yang dilakukan.
- 2) Pemerintah kabupaten mengalokasikan keluarga miskin yang menjadi sasaran penyaluran raskin pada tahun 2007 sebanyak 64.386 keluarga dengan alokasi raskin sebanyak 643.860 kg.
- 3) Jumlah kecamatan yang menjadi target pemerintah kabupaten adalah 17 kecamatan dan tidak ada kecamatan yang menjadi prioritas.

Terdapat perbedaan antara penentuan sasaran alokasi raskin yang dilakukan dengan metode VAM dan yang dilakukan oleh pemerintah kota. Perbedaan antara keduanya adalah:

- 1) Metode VAM memiliki pemetaan terhadap kecamatan target alokasi raskin yang digunakan sebagai basis data, sedangkan pemerintah kabupaten tidak menggunakan pemetaan.
- 2) Jumlah keluarga yang menjadi target dengan menggunakan metode VAM sebanyak 113.137 keluarga menjadi prioritas dari 129.037 keluarga sasaran. Sedangkan targetting yang dilakukan oleh pemerintah kota adalah sebanyak 64.386 keluarga. Dalam hal ini terdapat selisih yang besar antara jumlah keluarga yang menjadi target berdasarkan metode VAM dan yang menjadi target pemerintah kabupaten. Selisih tersebut sebanyak  $129.037 - 64.386 = 64.651$  keluarga. Jadi, ada 64.651 keluarga ditengarai tidak memperoleh jatah raskin sebagaimana mestinya.

- 3) Jumlah raskin yang disalurkan dengan metode VAM adalah 1.290.370 kg per bulan dengan prioritas utama penyaluran berdasarkan tingkat kerentanan sebanyak 1.131.370 kg per bulan, sedangkan raskin yang disalurkan oleh pemerintah kota sebanyak 643.860 kg.
- 4) Jumlah kecamatan yang menjadi target dengan metode VAM adalah 17 kecamatan dengan kecamatan yang menjadi prioritas penyaluran raskin sebanyak 13 kecamatan. Pemerintah kabupaten menargetkan 17 kecamatan memperoleh raskin tanpa adanya prioritas kecamatan yang memperoleh penyaluran raskin.

Berikut ini perbedaan penentuan sasaran raskin yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul dengan penentuan sasaran dengan menggunakan metode VAM (tabel 5).

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Penelitian ini menggunakan metode VAM untuk memetakan daerah atau wilayah-wilayah yang mengalami kerentanan dalam hal kerawanan pangan. Dengan menggunakan metode VAM dapat diketahui rumah tangga atau siapa saja yang dikategorikan rentan dari kerentanan tertinggi hingga yang paling rendah. Berdasarkan hasil analisis dengan metode ini, diperoleh kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Tidak adanya basis data yang digunakan oleh pemerintah kabupaten dalam melakukan penentuan sasaran bagi keluarga yang akan menerima raskin.
2. Penentuan sasaran bagi penerima raskin yang dilakukan selama ini oleh Pemkab Bantul tidak menempatkan wilayah-wilayah yang tergolong rawan pangan dalam skala prioritas utama atau tidak adanya prioritas dalam pelaksanaan program raskin yang dijalankan.
3. Kecamatan Jetis, Sewon, dan Banguntapan adalah kecamatan yang memiliki tingkat kerentanan tertinggi di Kabupaten Bantul. Penduduk di ketiga kecamatan ini sebagian menjadi buruh tani, buruh bangunan, petani, penarik becak/ojek, sehingga mereka tidak dapat meningkatkan taraf kehidupannya menjadi lebih baik. Tujuh kecamatan dengan tingkat kerentanan tinggi adalah Kecamatan Pandak, Bambanglipuro, Pundong, Imogiri, Dlingo, Piyungan dan Pleret yang sebagian besar penduduknya memiliki mata pencaharian bertani. Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kasihan memiliki tingkat kerentanan sedang. Kecamatan dengan tingkat kerentanan rendah adalah Kecamatan Pajangan. Empat kecamatan dengan tingkat kerentanan terendah adalah Kecamatan Kretek, Sanden, Srandakan, dan Sedayu. Keadaan ekonomi penduduk Kecamatan Kretek banyak terbantu oleh aktivitas pariwisata Pantai Parangtritis, sementara di Kecamatan Sedayu terdapat perguruan tinggi yang dapat memicu aktivitas ekonomi masyarakat seperti warung makan, rumah kos, dan tempat foto kopi.
4. Masalah penentuan sasaran sangat mendasar bagi keberhasilan program raskin yang dijalankan. Tetapi tampaknya tidak ada solusi yang sederhana. Semua ini merupakan masalah-masalah yang membutuhkan diskusi lebih lanjut dari analisis di dalam dan luar pemerintah dalam

**Tabel 5.** Evaluasi Penentuan Sasaran Raskin

| No | Penentuan Sasaran | Pemkab Bantul   | Metode VAM  |
|----|-------------------|---|---|
| 1  | Basis data        | Menggunakan pagu alokasi raskin yang dikeluarkan oleh Pemkab. | Menggunakan pemetaan dan hasil pendataan keluarga.            |
| 2  | Prioritas alokasi | Tidak ada prioritas   | Ada prioritas   |
| 3  | Keluarga target   | 64.386 keluarga   | 129.037 keluarga dengan prioritas 113.137                     |
| 4  | Alokasi raskin    | 643.860 kg  | 1.290.370 kg dengan 1.131.370 kg menjadi prioritas penyaluran |
| 5  | Kecamatan target  | 17 kecamatan  | 17 kecamatan dengan prioritas pada 13 kecamatan               |

mempertimbangkan metode yang tepat bagi penentuan sasaran yang dilakukan.

Alokasi raskin dengan menggunakan metode VAM sebagai alat untuk mendapatkan keluarga atau wilayah wilayah sasaran diharapkan dapat memberikan hasil yang tepat dalam hal penentuan sasaran dalam pelaksanaan raskin yang ada. Selain itu, penentuan target dengan metode VAM diharapkan dapat digunakan sebagai basis data, baik untuk penentuan sasaran raskin maupun dalam hal pelaksanaan kebijakan pemerintah lainnya dalam program pengentasan kemiskinan.

### Saran

Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan program raskin di Kabupaten Bantul dengan menggunakan metode VAM, Pemkab sebaiknya:

1. Menggunakan sistem basis data yang baik dan terarah dalam melakukan penentuan sasaran bagi program raskin yang di jalankan. Basis data yang diperlukan ini dapat diperoleh melalui salah satunya dengan menggunakan pemetaan terhadap keluarga miskin yang ada. Dengan adanya pemetaan yang didukung dengan ketersediaan data yang tepat, diharapkan program bantuan untuk rakyat miskin dapat lebih terencana dan tepat sasaran.
2. Menetapkan skala prioritas dalam menjalankan program raskin. Dengan adanya penetapan skala prioritas dalam pelaksanaan program raskin diharapkan program raskin akan lebih banyak menyentuh pihak-pihak yang benar-benar membutuhkannya. Untuk memenuhi hal itu maka perbaikan kinerja dari pemerintah dan aparat pemerintah sangat diharapkan, sehingga pemerintah dan aparat yang ada dapat lebih memfokuskan pada daerah atau wilayah rawan pangan di mana penerima manfaat berada.
3. Memperhatikan karakteristik masyarakat yang berbeda di tiap kelurahan dalam menjalankan program raskin. Khususnya bagi kecamatan dengan tingkat kerentanan tertinggi maupun tingkat kerentanan tinggi. Pemerintah seharusnya dapat mencari penyebab dari tingginya tingkat kerentanan yang ada untuk memperoleh pemecahan masalahnya. Sehingga pemerintah kabu-

paten dapat menentukan apakah wilayah-wilayah tersebut merupakan wilayah dengan tingkat kerentanan yang permanen ataukah sementara saja.

4. Dapat merangkul kalangan akademis maupun kelompok masyarakat yang ada untuk dapat duduk bersama untuk mencari metode yang tepat bagi penentuan sasaran program raskin, sehingga dapat dihasilkan metode yang lebih baik dan tepat dalam pelaksanaannya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Asia Development Bank. 2006, "From Poverty to Prosperity: Accounting Poverty Analysis for Indonesia" Manila.
- Badan Pusat Statistik. 2006, "Tingkat Kemiskinan Di Indonesia Tahun 2005-2006", No.47/IX/1 September.
- Bulog. 2004, "Raport Raskin : Kritik dan Pujian Sejak Awal Diluncurkan Sampai Sekarang(1998 - 2004)", <http://www.bulog.co.id/evaluasiraskin.php> (diakses tanggal 21 Agustus 2008).
- Bulog, 2007, "Persiapan Program Raskin 2007", <http://www.bulog.co.id/evaluasiraskin.php>. (diakses tanggal 21 Agustus 2008)
- Cahyat, A. 2004, "Bagaimana Kemiskinan Diukur? Beberapa Model Penghitungan Kemiskinan di Indonesia", Poverty & Decentralization Project, Center for International Forestry Research, CIFOR, Bogor.
- Devereux, S. 2002, "Social Protection for the Poor: Lessons From Recent International", Institute of Development Studies, Brighton-England.
- Devereux, S. 2006, "Social Protection Mechanism in Southern Africa", Institute of Development Studies, Brighton-England.
- Dewanti, I. T. 2006, "Penentuan Sasaran Raskin dengan Pendekatan VAM di Kota Sorong", Unpublished Thesis, Gadjah Mada University, Indonesia.
- Hastuti dan Maxwell, J. 2002, "Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif, Bukti-Bukti Dari Bengkulu dan Karawang", Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- Kuncoro, M. 2006, Ekonomi Pembangunan " Teori, Masalah dan Kebijakan" UPP STIM YKPN

- Lembaga Penelitian SMERU. 2008, "*The Effectiveness of The Raskin Program*", SMERU, Jakarta.
- Maryono, E. 2000, "*Studi Evaluasi JPS-OPK Beras di Daerah Perdesaan TA 1999/2000*", LP3ES, Menpanhor, Jakarta.
- Media Indonesia. 2005, "*Program Raskin Belum Berhasil*", <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Program%20Raskin%20belum%20Berhasil-MI.htm> (diakses tanggal 21 Agustus 2008).
- Pedoman Umum Program Bantuan Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) 2005, Jakarta.
- Rachman. H. P. S. 2004. "*Identifikasi Wilayah Rawan Pangan di Provinsi D. I. Yogyakarta*", ICASERD Working Paper No. 36, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Samawi, I. 2007, "*Kiat Bantul Bangkit Setelah Gempa*", Makalah Seminar Nasional "Peningkatan Peran Lembaga Keuangan Daerah sebagai Sumber Pembiayaan Sektor Usaha Informal dalam Mendukung Pengentasan Kemiskinan", Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Samuelson, P.A and Nordhaus, W.D. 1998, "*Economics*", 16<sup>th</sup> ed, The-McGraw-Hill Companies, Inc.
- Sawit, H. 2002, "*Penajaman Program Beras Murah di Propinsi DIY, Jateng dan Jatim: Pendekatan VAM untuk memperkuat Program Raskin*", Majalah Pangan No: 39/XI/Juli/2002.
- Sawit, H. dan Tabot, S.R. 2005, "*Raskin: A Macro-Program Assesment*", Perum Bulog, Jakarta.
- Sumedi dan Supadi. 2004, "*Kemiskinan di Indonesia: Suatu Fenomena Ekonomi*", Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- VAM Unit World Food Programme Nepal, 2001, "*Nepal Food Security and Vulnerability Profile 2000*", Nepal.
- World Food Programme. 2002, "*Role and Objectives of VAM Activities to Support WFP Food-Oriented Interventions*", VAM Standard Analytical Frame Work, United Nations World Food Programme, Rome.
- World Food Programme. 2004, "*Vulnerability Analysis" Concepts & Case Studies in Emergency, Recovering & Development Settings*", Technical Paper, United Nations World Food Programme, Rome.