

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah merupakan usaha mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, pada hakekatnya pembangunan bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Negara Indonesia sebagai negara berkembang, masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan harus mendapatkan perhatian dari pemerintah, karena pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang menuju terciptanya tujuan pembangunan nasional.

Proses pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia baik secara materil maupun spirituil. Sehingga masa depan suatu bangsa dan negara dipertaruhkan dalam proses pembangunan yang terjadi dalam penyusunan kebijakan, baik untuk dunia ketiga sekaligus untuk dunia maju. Kebijakan-kebijakan pemerintah dibuat agar harapan-harapan masyarakat bisa tercapai, yaitu tercukupinya kebutuhan baik materil maupun spirituil. Akan tetapi ditengah-tengah pembangunan dari berbagai prespektif terlihat suatu realitas dari kurangnya adanya pembangunan (*inderdevelopment*)⁴. Artinya

⁴ Carolin Rasmussen & Louise C. White, *Management Development*, McGraw-Hill, 1998

bahwa pembangunan yang kian berkecamuk dan menunjukkan hasilnya, masalah kemiskinan dan kesenjangan sosial sebagai salah satu agenda utama dalam setiap konsep mengenai pembangunan, justru merasuk makin mendalam.

Indonesia sebagai salah satu dari sekian banyak negara berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan tidak luput dari masalah kemiskinan dan kesenjangan. Hal semacam ini telah memaksa pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan pembangunan yang khususnya dirancang untuk membantu orang-orang miskin yang kekurangan pangan. Selama kurun waktu dari dua dasawarsa ini pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan tentang penanganan masalah kemiskinan. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain dengan memberikan bantuan pangan berupa penjualan beras khusus untuk orang-orang miskin. Hal ini dimulai ketika krisis ekonomi yang berawal dari depresi rupiah pada bulan Juli 1997 telah merajalela dan telah menjadikan rakyat Indonesia sangat menderita. Dampak lain dari krisis ekonomi yang terjadi dalam adalah pendapatan masyarakat yang berkurang, salah satunya karena banyaknya pekerja yang diberhentikan dari pekerjaannya (PHK) dan akhirnya karena banyak pekerja yang diberhentikan dari pekerjaannya dampak yang paling nyata terlihat meningkatnya jumlah orang miskin diseluruh Indonesia.

Kemiskinan yang hampir merata menjadi masalah bagi para pembuat kebijakan di negara Indonesia untuk memerlukan penanggulangan secara menyeluruh, maka perlu dikembangkan suatu strategi yang lebih diarahkan. Pada pembangunan nasional yang merata adil dan merata untuk seluruh rakyat Indonesia.

Indonesia berusaha mengurangi/menanggulangi kemiskinan melalui program pembangunan dimana prioritas dari pembangunan nasional adalah :

1. Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan.
2. Mewujudkan supermasi hukum dan pemerintahan yang baik.
3. Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan yang berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan.
4. Membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya.
5. Meningkatkan pembangunan daerah.²

Berbagai program yang berkaitan dengan pengentasan persolalan kemiskinan telah banyak dilakukan di Indonesia baik oleh pemerintah, LSM maupun berbagai kelompok swadaya masyarakat lain. Sebenarnya sejak PJPT I sudah banyak kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan di Indonesia, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan tersebut dapat dikelompokkan kedalam beberapa jenis yakni :

1. Pentrasferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres.

2. Dan seterusnya

3. Perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kopedes, KURK, BKK, KCK, Kredit Bimas dsb), dan pemberian subsidi di sektor pangan (RASKIN).
4. Pembangunan Infrastruktur ekonomi pedesaan khususnya infrastruktur pertanian.
5. Pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan seperti Program Pengembangan Pendapatan Petani Kecil (P4KT).³

Berpijak dari masalah pangan (beras) perlu kita ketahui bahwa sebagian besar penduduk negara kita adalah petani, oleh karena itu negara kita merupakan Negara Agraris serta hasil dari petani tersebut pada dasarnya merupakan kebutuhan yang paling pokok bagi masyarakat Indonesia. Peningkatan produksi pangan seperti beras termasuk usaha peningkatan penanganan pasca panen. Produksi pangan bertujuan untuk memantapkan swasembada pangan yang sekaligus memperbaiki mutu makanan. Dengan adanya peningkatan produksi pangan juga diarahkan untuk dapat meningkatkan perbaikan taraf hidup petani dan menjamin penyediaan pangan untuk masyarakat dengan tingkat harga yang layak bagi produsen maupun konsumen. Pangan dalam hal ini beras, merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia sehingga dengan adanya suatu cara ataupun metode yang baik di dalam mengolah hasil pertanian akan berpengaruh terhadap hasil yang akan diperoleh.

Untuk mengatur dan menyalurkan hasil pertanian tersebut, maka sangat diperlukan suatu badan usaha yang mau bekerja untuk menangani di dalam masalah pangan yakni beras dan menampung dari hasil pertanian tersebut. Guna memenuhi keperluan seperti penampungan dan penyaluran pangan beras pemerintah telah menyediakan suatu badan usaha yang bertugas untuk mengatur serta menampung hasil-hasil pertanian di dalam negeri, yaitu Perum Bulog (Badan Urusan Logistik) untuk tingkat pusat serta Dolog (Depot Logistik) untuk tingkat daerah. Dengan adanya peran serta Bulog maupun Dolog dalam hal pengadaan pangan dan penyalurannya di Indonesia diharapkan dapat membantu para petani di dalam menjamin tingkat harga dasar gabah yang layak sehingga tidak akan merugikan para petani untuk lebih bergairah didalam meningkatkan produksi pangan. Sebab apabila produksi pangan dikuasai pihak swasta akan merugikan para petani dan akibat yang lebih buruk lagi adalah tergoncangnya perekonomian negara kita. Dengan adanya Bulog sebagai wadah penyetabil harga dasar gabah melalui pemerintah dengan mengeluarkan peraturan atau kebijakan penetapan harga dasar gabah guna menampung hasil pertanian yakni gabah. Serta dengan adanya program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin) diharapkan dapat mengatasi kemiskinan yang telah melanda negara kita guna membantu keluarga miskin dari kesulitan hidup. Artinya ini merupakan sistem saling menguntungkan yaitu dimana petani berusaha terus

Dengan melihat latar belakang masalah diatas maka dalam penulisan skripsi ini penulis mengambil judul “ANALISIS TERHADAP PERAN BULOG DALAM PENGADAAN PANGAN DAN PENYALURAN RASKIN DI SUB DOLOG WILAYAH V KEDU TAHUN 2002-2004.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka dalam penulisan skripsi ini penulis akan membatasi masalah yaitu :
“Bagaimana peran Perum Bulog (Sub Dolog Wilayah V Kedu) mendukung kebijakan pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan dengan program penyaluran beras (Raskin) di wilayah kedu tahun 2002-2004 ?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

➤ Tujuan Operasional

Untuk mengetahui peran dari Perum Bulog dalam mendukung kebijakan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan.

➤ Tujuan Substansial

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memperoleh hasil yang bisa memberikan sedikit sumbangan pikiran dalam upaya pemecahan masalah kemiskinan.

➤ Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti diharapkan dapat digunakan untuk menerapkan ilmu yang telah diterima dibangku kuliah sehingga lebih mengetahui kegunaan teori tersebut guna mendapatkan pengalaman dalam praktek penelitian.
2. Bagi Fakultas diharapkan dapat menambah perbendaharaan ilmiah dipergustakaan khususnya perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
3. Bagi pihak Dolog dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam penentuan kebijakan yang lebih baik.

D. Kerangka Dasar Teori

Teori merupakan titik tolak berpijak bagi langkah selanjutnya agar pembahasan tidak menentang dari topik yang akan diteliti, teori juga merupakan salah satu unsur penelitian yang penting untuk menerangkan fenomena sosial yang menjadi perhatian. Menurut Kerlinger (1973) menyatakan bahwa teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan proposisi yang saling kait mengkait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atau fenomena yang ada dengan menunjukan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variabel yang terkait dengan fenomena dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi atas fenomena tersebut⁴. Menurut Koentjaraningrat, teori sebagai kerangka penelitian disamping merupakan kesimpulan indukatif yang mengeneralisasi hubungan antara fakta-fakta

⁴ Zuhendi, 1992, *Dasar-Dasar Penelitian Teori Sosial dan Humaniora*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

atau kelas-kelas fakta, suatu teori yang telah matang juga dapat berfungsi sebagai pendorong proses berfikir deduktif yang bergerak dari alam abstrak ke alam fakta kognitif. Sehingga peran teori disini adalah sebagai kerangka yang memberi batasan terhadap fakta-fakta kongkrit yang terbilang banyak dalam kenyataan hidup bermasyarakat yang harus diperhatikan⁶.

1. Peranan

Teori peranan memiliki asumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari harapan terhadap peran yang dipegang oleh aktor politik. Seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga itulah yang kemudian dibentuk suatu peran, sehingga peran aktor sangat tergantung atau dugaan yang muncul. Peranan dapat pula diartikan sebagai suatu yang terjadi bagian atau yang memegang pimpinan serta dinamisasi dari seluruh posisi atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok dalam hubungan dengan kelompok atau kelompok yang lebih besar dalam suatu peristiwa.

Banyak sekali pengertian peranan yang telah dikemukakan oleh para pakar. Disini hanya ditulis dua pengertian dalam peranan. "WJS. Purwodarmito" peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (terjadinya sesuatu hal atau peristiwa). "Laurence Roos" peranan adalah dinamisasi dari status subyektif.⁷ Adapun yang dimaksud status adalah keseluruhan posisi atau

⁶ Koentjaraningrat. 1991. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Gramedia. Jakarta

kedudukan yang dimiliki oleh seseorang didalam pola kelakuan secara timbal balik antar individu dengan kelompok didalam masyarakat, baik kedudukan yang diwariskan maupun kedudukan yang diusahakan.⁸

Astrid S. Susanto mengemukakan bahwa peranan itu mengandung 3 hal :

1. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagian organisasinya.
3. Peranan dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.⁹

Soekanto mendefinisikan peranan (role) adalah sebagai berikut :

“Peranan merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan) kedudukan apabila seseorang atau beberapa orang yang melakukan hak dan kewajiban sesuai kedudukan maka ia atau mereka, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan.”¹⁰

Lebih jauh Soekanto menjelaskan bahwa peranan mencakup paling sedikit tiga hal diantaranya yaitu :

⁸ Rafih Linton dalam Drs. Ismun, “Suatu Pengantar Ringkas Sosial”, Hm. Mars, Bandung, 1971, Hal 40.

⁹ Astrid S. Susanto, “Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial”, Bina Cipta, Jakarta, 1983, Hal 95.

¹⁰ Soekanto Soekanto, “Sosiologi Suatu Pengantar”, Rineke Cipta, Bandung, 1987, Hal 100.

- Peranan adalah meliputi saran yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam artian ini menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu, dalam masyarakat atau organisasi.
- Peranan dapat dikatakan juga sebagai perilaku individu yang penting dalam struktur sosial.¹¹

Peranan menurut Jack C. Plano, Robert E. Riggs dan Helena S. Robin adalah sebagai berikut:

*Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.*¹²

Blalock lebih lanjut juga mengemukakan bahwa peranan adalah “*merupakan suatu konsep yang dipakai sosiologi untuk mengetahui pola tingkah laku yang teratur dan relatif bebas dari orang-orang tertentu yang kebetulan menduduki berbagai posisi dan menunjukkan tingkah laku yang sesuai dengan tuntutan peranan yang dilakukannya.*”¹³

Konsep-konsep diatas merupakan interaksi antara seseorang yang menjalankan peranan dengan orang yang berada disekitarnya. Ketika interaksi berlangsung dalam masyarakat maka individu yang dapat memberi pelayanan lebih,

¹¹ Ibid, Hal 147.

¹² Jack C. Plano, Robert E. Riggs, Helena S. Robin. Terjemahan Edi S, Siregar. *Kamus Analisa Sosial*, Rajawali Perss, Jakarta. 1989, Hal 220.

¹³ *Kamus Analisa Sosial*, Rajawali Perss, Jakarta. 1989, Hal 220.

serta memiliki kelebihan nilai sosial atau ganjaran akan cenderung menentukan interaksi dengan kata lain kedudukan ini memiliki kekuasaan, sementara kedudukannya yang dominan dapat pula diperoleh dengan sumber yang lain selain kekayaan dan kehormatan, ada juga unsure lain seperti dengan pengetahuan serta keterampilan yang diperoleh secara periodik.

2. Kebijakan

Kebijakan adalah berasal dari kata bahasa Inggris "*Policy*", kata itu bisa diartikan sebagai kata politik, karena pada hakekatnya proses pembuat kebijakan itu adalah merupakan proses politik. Dalam proses kebijakan, merumuskan masalah adalah merupakan kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh pembuat kebijakan.

- Laswell dan Kaplan mengartikan kebijakan sebagai "suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah."⁶
- Robert Eyestone memberikan pengertian kebijakan sebagai "
- hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan lingkungan (masyarakat, swasta, perusahaan)."¹⁴
- Jhon Endersen mendefinisikan kebijakan sebagai "tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor/sejumlah aktor dalam mengatasi persoalan tertentu."¹⁵

⁶ Pendapat Harold D. Laswell dan Kaplan, oleh Drs. Mirfan Islam, MPA. *Modul Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, 1994.

¹⁴ Zaenuri, Muhammad. *Kelembagaan publik*. 2002

- R.S Parker memberikan pengertian sebagai “suatu tujuan tertentu/serangkaian prinsip/tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan satu subyek sehingga tanggapan terhadap suatu permasalahan yang ada dimasyarakat.”¹⁶

Kebijakan ini memiliki sifat memaksa, yaitu kekuatan yang memaksa orang untuk mentaati atau mempengaruhi orang agar kebijakan tersebut bisa terlaksana. Sehingga dengan kebijakan tersebut kepentingan orang banyak bisa terpenuhi dalam pengertian kepentingan publik. Kebijakan ini berkaitan dengan banyak bidang, seperti bidang sosial, politik, ekonomi, teknologi dan sebagainya. Kebijakan publik ini juga bisa bersifat positif maupun negatif. Hal ini erat kaitanya dengan kepentingan publik yang berlainan, sehingga kebijakan yang ada sering kali menimbulkan pro dan kontra ketika diterapkan dalam masyarakat. Apabila dilihat dari publik maka menurut para ahli kebijakan tersebut bisa di definisikan sebagai berikut:

- Amin Santoso memberikan pengertian kebijakan sebagai “serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan/dekrit pemerintah.”¹⁷
- Dye kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.”¹⁸

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Thomas D. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1985, p. 137

Para sarjana ilmu politik juga membuat tipologi umum kebijakan publik sebagai berikut :

1. *Substance policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
2. *Prosedural policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan serta bagaimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan.
3. *Distributive policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pendistribusian pelayanan atau jasa-jasa dan keuntungan-keuntungan bagi sekelompok orang khususnya penduduk, individu-individu, kelompok-kelompok dalam komunitas tertentu.
4. *Redistributive policies* adalah kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-haknya diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk, misalnya antara golongan kaya (the haves) kepada golongan miskin (the haves not).
5. *regulatory policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan-larangan pembuatan atau tindakan bagi orang-orang atau kelompok-kelompok kebijakan ini.
6. *Self regulatory policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pembatasan atau pengawasan terhadap hal atau kelompok tertentu.

7. *Material policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan sumber-sumber material yang nyata atau pelimpahan kekuasaan tertentu bagi penerimanya.
8. *Symbolic policies* adalah kebijakan-kebijakan yang mungkin bisa merugikan atau menguntungkan tetapi hanya memiliki dampak riil yang kecil terhadap masyarakat atau bersifat himbauan.
9. *Collective goods policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan bagi keperluan orang banyak (kolektif).
10. *Private goods policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan tertentu bagi kepentingan seseorang (*private*) yang tersedia dipasaran bebas dan mereka yang membutuhkan harus membayar biaya tertentu.
11. *Liberal policies* adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan sosial terutama diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan.
12. *Conservative policies* adalah konservatif aturan sosial yang sudah cukup baik.¹⁹

Di dalam penyusunan kebijakan dapat dikatakan sebagai proses sosial dimana pelaku-pelaku utama dibantu dengan informasi teknik berinteraksi untuk meneruskan kebijakan. Dengan kata lain penyusunan kebijakan dipandang sebagai pemilihan

¹⁹ Drs. M. Efan Jelamu, MBA, *Manajemen ADMP (1993) SKS 401, UIN Ar-Raniry, 2001*

goals tindakan kolektif sedangkan perencanaan merupakan padanan dan pemilihan cara atau alat untuk mencapai goals tersebut sehingga penyusunan kebijakan dapat dicirikan oleh analisa teknis atau rasional. Robert R. Mayer didalam proses penyusunan kebijakan diperlukan sembilan langkah yaitu:

1. Menentukan goals
2. Penilaian kebutuhan
3. Spesifikasi obyective
4. Perancangan seperangkat tindakan alternatif
5. Perkiraan konsekuensi dari tindakan alternatif
6. Pemilihan satu atau lebih perangkat tindakan
7. Implementasi tindakan-tindakan itu
8. Evaluasi hasil
9. Modivikasi goals, obyektives dan perangkat tindakan didasarkan pada balikan ²⁰

3. Kemiskinan

Kemiskinan bisa diterjemahkan sebagai kondisi kekurangan yang dialami seseorang atau suatu keluarga. Kemiskinan juga lazim dilukiskan sebagai kekurangan pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok. Mereka dikatakan berada dibawah garis kemiskinan apabila pendapatannya tidak

²⁰ Robert R. Mayer dan Ernest Green Ward, diterjemahkan oleh Prof. Dr. H. H. W. D. ...

cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, pakaian, tempat berteduh dll.²¹ Setelah Indonesia dihantam krisis yang berkepanjangan, maka tidak dapat dipungkiri lagi bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia semakin meningkat. Bahkan bila tidak segera diatasi, bukan tidak mungkin bila di masa depan masalah kemiskinan ini menjadi sebuah masalah yang cukup pelik dan sangat sulit untuk dicari akar permasalahannya karena sudah sangat mengakar. Dilain pihak jumlah kemiskinan yang semakin meningkat juga memperlihatkan kegagalan pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya sebagai aparaturnegara. Gagal disini berarti bahwa pemerintah yang sedang berjalan dirasa tidak sanggup lagi untuk mencari jalan keluar permasalahan kemiskinan ini dengan segera perlu kita ketahui bersama. Bahwa saat ini wilayah-wilayah kemiskinan di Indonesia sebagaian besar berpusat di desa-desa, namun dengan hal ini tidak berarti bahwa di kota-kota besar tidak dihadapkan pada masalah kemiskinan. Hanya saja jumlahnya yang mungkin berbeda dengan kemiskinan diwilayah pedesaan.

Masyarakat pedesaan sering disebut sebagai masyarakat yang memiliki ciri kehidupan yang bersifat *gemeinschaft*. *Gemeinschaft* ini mencirikan suatu kehidupan yang saling kenal mengenal, hidup tentram, rukun, berjiwa gotong royong dan kuatnya tradisi yang berlaku dalam masyarakatnya. Berbicara masyarakat desa maka permasalahan yang identik adalah masalah kemiskinan, lemahnya aspek informasi dan keterbelakangan. Penekanan aspek *welfare*, adalah aspek yang bisa menjelaskan

²¹ Das, M. (1990). *Das Desa*. Jakarta: UI Press.

ketika sampai pada indicator-indikator untuk menentukan kemiskinan. Dalam menentukan garis kemiskinan banyak para ahli menggunakan income perkapita atau pendapatan rata-rata per kepala, banyak gizi yang ada dalam makanan sehari-hari, kemampuan mencukupi kebutuhan akan bahan-bahan pokok, angka rata-rata kematian dalam suatu masyarakat.²²

Partohardjo dan kawan-kawan (1993) dari Litbang Departemen Pertanian, yang melakukan penelitian tentang karakteristik daerah pedesaan miskin, menemukan beberapa variabel yang mencirikan kemiskinan di pedesaan yang pada umumnya disebabkan karena faktor lemahnya posisi sumber daya manusia, sumber daya alam, kurangnya penguasaan teknologi, lemahnya infrastruktur dan lemahnya aspek kelembagaan, termasuk budaya, sikap dan motivasi. Lemahnya aspek sumber daya manusia ini dapat dilihat dari masih besarnya penduduk yang tidak lulus Sekolah Dasar (SD), kurang terampilnya masyarakat yang mengakibatkan rendahnya tingkat pengetahuannya.²³ Akibat situasi yang seperti itu, maka tingkat sosial ekonominya juga rendah, akhirnya mereka terperangkap pada *poverty trap* / jebakan kemiskinan. Diluar Jawa, hal ini terlihat dengan kebiasaan ladang berpindah atau penduduk miskin bercocok tanam dengan tingkat penguasaan teknologi yang rendah. Rendahnya sumber daya alam juga merupakan karakteristik daerah miskin, lebih separuh daerah miskin memiliki lahan yang tingkat kesuburannya rendah, kondisi

²² Alfian, Mely G. Tan, Selo Sumarjan (ed.), *Kemiskinan Struktural*, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial (YIIS), Jakarta

²³ Partodihardjo, S. Ismail, I.G, Subandi, Adyana, M.O., & Darmawan, DA. (1993). *Peranan System Usaha Tani Terpadu dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan di Berbagai Agroekosistem*. Makalah

lahannya rawan erosi dan topografinya bergelombang atau bergunung. Untuk daerah miskin yang berada didaerah banyak hujan dicirikan oleh seringnya banjir tetapi didaerah yang kurang hujan dicirikan oleh keringnya lahan pertanian. Selanjutnya faktor lemahnya penguasaan teknologi menyebabkan cara bercocok tanam yang sederhana, sehingga produktivitas pertanian menjadi rendah. Sementara itu faktor infrastruktur yang mencirikan daerah miskin adalah prasaranan jalan dan perhubungan yang kurang memadai, sarana air yang kurang, pasar kurang tersedia begitu juga sarana seperti kesehatan dan pendidikan yang relatif rendah.

Faktor kelembagaan yang mencirikan daerah miskin adalah lemahnya peranan kelembagaan formal yang disebabkan karena kelembagaan informal yang masih dominan. Struktur organisasi , teknologi, tujuan dan partisipasi masyarakat yang disyaratkan dalam kelembagaan formal sering tidak sesuai dengan lingkungan setempat. Dari penjelasan tersebut maka dapat kita ambil kesimpulan sementara bahwa kelemahan terhadap penguasaan pengetahuan, keterampilan, sumber daya alam, teknologi, infrastruktur dan kelembagaan sangat menonjol dalam meningkatkan dan mempertahankan daerah-daerah miskin.

Konsep kemiskinan yang dianut secara resmi memang mengacu pada kemampuan penduduk untuk memenuhi tingkat kehidupan tertentu. Dalam hal ini tingkat kehidupan didekati dengan pemenuhan konsumsi sekelompok bahan makanan dan bukan makanan. Sekalipun konsep ini terasa sangat ekonomis, tetapi menurut Darwin Neutien, *gaya hidup dan kebiasaan konsumsi merupakan fenomena sosial*

ekonomis.²⁴ Diberbagai kabupaten di Indonesia, khususnya di Jawa Tengah, masalah kemiskinan ini menjadi masalah utama dari tujuh masalah pokok yang dimiliki oleh masing-masing daerah.²⁵ Selain kemiskinan ini masalah pokok yang dihadapi oleh pemerintah di daerah diantaranya adalah masalah pengangguran, masalah kesehatan, masalah pendidikan serta rendahnya sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Terlepas dari hal ini masalah kemiskinan adalah masalah yang pokok dan mendasar yang dihadapi oleh seluruh masyarakat di dunia ini.

Menurut John Friedmann mendefinisikan arti kata kemiskinan dalam dimensi yang lebih luas, bukan lagi sekedar fenomena ekonomis. Kemiskinan diartikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasikan basis kekuasaan sosial yang meliputi antara lain :

- Modal produktif atau aset-aset (misal tanah, perumahan, peralatan, dll).
- Organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (misal koperasi).
- Pengetahuan dan ketrampilan yang memadai.
- Informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan.²⁶

Sementara Moeljarto Tjokrowinoto mengatakan bahwa kemiskinan bukan hanya masalah *welfare*.²⁷ Masalah kemiskinan pada hakekatnya mengandung 6 buah alasan, yaitu :

²⁴ Darwin Nasution, *Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Prosektif, Vol. 5 No. 4, 1993

²⁵ *Kemiskinan Menjadi Masalah Pokok Bagi Daerah*, Kedaulatan Rakyat 19 Mei 2003

²⁶ John Friedmann, dalam Andre Bayo Ala, *Beberapa Pendekatan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*. Alfabeta, Bandung, 1999, hal. 112

1. Masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan (vulnerability). Pembangunan infrastruktur ekonomi dan pertanian dapat saja meningkatkan pendapatan para petani dalam besaran yang memadai. Akan tetapi kekeringan musim dan dua tahun berturut-turut akan dapat menurunkan tingkat hidupnya sampai hidupnya pada titik terendah.
2. Kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi didalam masyarakat tidak memberi peluang kepada mereka yang berpartisipasi dalam proses produksi yang eksploratif yang menuntut kerja keras dalam jam kerja yang panjang dengan imbalan yang rendah. Hal ini disebabkan oleh posisi tawar menawar mereka dalam struktur hubungan produksi amat lemah. Kemiskinan dengan demikian juga berarti hubungan dependensi kepada pemilik tanah, rentenir, pimpinan proyek, elit desa, dsb.
3. Kemiskinan adalah masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi emosional dan sosial menghadapi elite desa dan para birokrat yang menentukan keputusan yang menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengatualisasikan diri.
4. Kemiskinan juga berarti menghabiskan semua atau sebagian terbesar penghasilan untuk konsumsi pangan dalam kuantitas dan kualitas yang

²⁷ Meelianto Tiendawinata, *Strategi Alternatif Pembangunan Kemitraan* (Jakarta: 1997), 1-11

terbatas sehingga konsumsi gizi mereka sangat rendah yang mengakibatkan produktivitas (dan sering juga etos kerja) mereka rendah.

5. Kemiskinan juga ditandai dengan rasio ketergantungan karena besarnya keluarga dan beberapa diantaranya masih balita. Hal ini akan berpengaruh pada rendahnya konsumsi yang akan mengganggu tingkat kecerdasan mereka sehingga didalam kompetisi merebut peluang dan sumber-sumber dalam masyarakat anak-anak kaum miskin akan berada di pihak yang lemah.
6. Kemiskinan juga terefleksikan dari budaya kemiskinan yang diwariskan dari satu generasi ke generasi yang lain.²⁸

Kemiskinan itu sendiri bila ditelusuri lebih lanjut ada dua jenis apabila dibedakan menurut jenisnya²⁹, yaitu :

a. Kemiskinan Relatif

Merupakan kemiskinan yang dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan tertentu dibandingkan dengan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan lainnya.

b. Kemiskinan Absolut

Adalah suatu keadaan dimana tingkat pendapatan absolut dan satu orang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Batas garis

²⁸ Dian Pamilawati, *Proses Pengambilan Keputusan Pada Kelompok Sasaran Program Inpres Desa Tertinggal*. UGM. 1996.

²⁹ Mechter Messed, *Relatif, Disakresi dan Dampaknya*, 1994, 1137

kemiskinan absolut adalah setara dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2150 kalori per orang, plus beberapa kebutuhan non makanan lain.

Peter Hagul mengungkapkan bahwa kemiskinan menempatkan dirinya dalam berbagai wajah, orang miskin adalah orang yang tidak berpunya; tidak saja tidak punya harta milik, tetapi juga tidak punya pendidikan yang cukup, tidak punya kesehatan yang baik, tidak punya pengaruh atau kekuasaan di desa. Kemiskinan adalah suatu syndrome, suatu jalinan fenomena yang saling mengkait dan mungkin karena itulah masalah kemiskinan, khususnya di daerah pedesaan tidak kunjung bisa dibrantas.³⁰ Para pejabat cenderung memahami masalah kemiskinan sebagai masalah budaya. Orang miskin karena tidak memiliki etos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah. Dalam kaitannya dengan masalah ini, Robert J. Lampman mengungkapkan salah satu faktor utama penyebab kemiskinan adalah dalam budaya individu yang mengalami deprivasi atau kemiskinan. Salah satu budaya yang tumbuh dalam individu yang mengalami kemiskinan adalah sikap *nrimo* atau fatalisme.³¹ John Kenneth Gbraith memandang sikap *nrimo* yang melekat pada kelompok masyarakat miskin dalam kaca mata yang lain, dengan keterangan yang cukup menarik. Ia mengemukakan bahwa : rakyat yang turun temurun sepanjang abad hidup dalam kemiskinan di desa terpencil telah berdamai dengan keadaanya. Jika tidak begitu, sungguh ini sesuatu yang ajaib. Mereka tidak ulet berusaha,

³⁰ R. J. Lampman, *The Culture of Poverty*, New York, 1964, hal. 10.

generasi demi generasi, abad demi abad, untuk mengatasi keadaan yang sudah begitu kuasa menghancurkannya. Mereka “nrimo” sikap menerima ini bukan pertanda dari kelemahan watak, sebaliknya ia adalah suatu jawaban yang sangat rasional. Mengetahui keperkasaan pengaruh keseimbangan kemiskinan dimana mereka hidup, maka penyesuaian diri adalah pilihan terbaik.³²

Sementara “nrimo” menurut Frans Seda digambarkan sebagai sikap yang memandang kemiskinan sebagai nasib atau takdir Tuhan, sehingga timbullah struktur ekonomi, politik dan sosial yang menggambarkan budaya kemiskinan (*culture of property*).³³ Budaya kemiskinan itu sendiri dapat didefinisikan sebagai suatu kebudayaan atau sub kultur yang mempunyai suatu struktur yang *way of life* yang diwariskan dari generasi ke generasi melalui jalur keluarga.

Kemudian juga ada kategori lain mengenai kemiskinan ini, yang didasarkan pada penyebab yang melatar belakangnya, yaitu³⁴ :

a. Kemiskinan Alamiah

Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang timbul sebagai akibat dari sumber daya-sumber daya yang langka ataupun tidak mencukupi dan atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah, artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin memang ada secara alami dan bukan lah sebuah hal yang sengaja dibuat ada.

³² John Kenneth Gbraith, Frans Seda, *Simfoni tanpa henti : Economic Politik Masyarakat Baru Indonesia*, Gramedia Widia Sarana Indonesia , Jakarta, 1992 hal 46

³³ *Ibid*

³⁴ Mochtar Mas'ud, *Politik Bioteknologi dan Pembangunan*, 1994 hal 127

b. Kemiskinan Buatan

Adalah kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Kemiskinan buatan ini identik dengan kemiskinan struktural. Sebagaimana diungkapkan oleh Selo Soemarjan bahwa kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.³⁵ Ciri utama dari kemiskinan struktural ini adalah tidak terjadinya sesuatu hal yang disebut sebagai mobilitas sosial vertikal dan walaupun terjadi itu sifatnya sangat lamban.

Robert Chambers, seorang ahli pembangunan pedesaan berkembang Inggris, memberikan pemahaman tentang kemiskinan dari sudut pandang orang miskin sendiri. Menurut Chambers, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang ia sebut sebagai *deprivation trap* atau jebakan kekurangan.³⁶ Ada lima unsur ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu :

- ✓ Kemiskinan itu sendiri
- ✓ Kelemahan fisik
- ✓ Keterasingan
- ✓ Kerentanan

³⁵ Selo Soemarjan, *Aspek Sosial Budaya Pembangunan Desa dalam Masyarakat, 1990*

³⁶ Leckman Soetjipto, *Sekelompok Pemahaman Kemiskinan dan K...*

✓ Ketidak berdayaan

Dari kelima unsur tersebut kerentanan dan ketidak berdayaanlah yang sering kali menjadi sebab keluarga miskin menjadi miskin. Kerentanan yang dimaksud adalah ketidak mampuan keluarga miskin untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu.

Kerentanan ini sering menimbulkan *preoperty racket* atau roda penggerak kemiskinan yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual milik mereka yang berharga sehingga keluarga itu semakin dalam memasuki lembah kemiskinan. Sementara ketidak berdayaan tercermin dalam kasus dimana elit desa yang seandainya memfungsikan mereka sebagai penjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidak berdayaan keluarga miskin ini juga dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang memiliki kekuasaan baik dalam bidang sosial politik dan ekonomi dan lemahnya keluarga miskin *to bargain* dalam banyak hal. Sementara itu, BKKBN memberikan indikator kemiskinan diantaranya adalah:

1. Pada umumnya anggota keluarga tidak mampu makan dua kali sehari atau lebih.
2. Bagian lantai yang terluas dari tanah karena alasan ekonomi.
3. Anak sakit atau pasangan subur ingin ber KB tidak mampu dibawa ke sarana kesehatan.

4. Keluarga tidak mampu membayar...

5. Setahun terakhir anggota keluarga tidak memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru.
6. Luas lantai rumah kurang 8 M² untuk tiap penghuni.
7. Pekerja buruh kasar.
8. Tidak ada anggota keluarga yang berumur 15 tahun keatas yang mempunyai penghasilan tetap.
9. Sudah ada anaknya yang putus sekolah (Pedidikan Dasar).

4. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Strategi penanggulangan kemiskinan membutuhkan langkah nyata strategi berhasil memenuhi sasaran dan tujuan kebijaksanaan dan program penanggulangan kemiskinan perlu dimanfaatkan pada arah yang benar yaitu ditujukan pada peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*) pada pemberian akses dan peningkatan ekonomi rakyat. Adapun upayanya meliputi :

- a. Modal usaha (*investment*) yaitu memberdayakan ekonomi masyarakat dengan mengembangkan mekanisme penyaluran dana bantuan dan kredit lunak kepada masyarakat untuk mengembangkan kegiatan sosial ekonomi produktif yang dapat menjamin adanya surplus untuk tabungan dan akumulasi modal oleh masyarakat.
- b. SDM (*human resource*) yaitu memperkuat kapasitas SDM dengan

- c. Sarana (*equipment*) dan prasarana (*infrastructure*) yaitu mengembangkan prasarana dan sarana serta jaringan pemasaran sehingga masyarakat dengan mudah mendapatkan input produksi dan menjual produk ke pasar melalui kemitraan dengan dunia usaha dan penyediaan jasa pendukung lainnya.
- d. Penguatan kelembagaan dan pengembangan teknologi (*institutional strengthenen and technology change*) yaitu upaya meningkatkan alih informasi pembangunan terlembaga dengan baik.
- e. Sistem informasi (*informasi system*) yaitu meningkatkan kemampuan pemantauan pengendalian dan pelaporan pelaksanaan berbasis sistem informasi geografis agar dapat diketahui perkembangan pelaksanaan secara tepat arah, tepat sasaran dan tempat tujuan.

Sasaran kebijaksanaan dan program penanggulangan kemiskinan sangat terkait dengan pemberdayaan ekonomi rakyat dan khusus masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan demikian sasaran pokok kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan adalah :

1. Meningkatkan pendapatan masyarakat ditingkat bawah dan menurunya jumlah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan.
2. Berkembang kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kegiatan sosial ekonomi produktif.
3. berkembangnya kemampuan masyarakat dan meningkatkan kapasitas...

Dalam program pembangunan nasional 2000-2004 disebutkan bahwa penanggulangan kemiskinan terdapat 2 strategi utama yang ditempuh :

1. Melakukan berbagai upaya dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok dan melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara akibat dampak negatif krisis ekonomi dan kemiskinan struktural.
2. Melakukan berbagai upaya untuk membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan structural antara lain memberdayakan mereka agar mempunyai kemampuan yang tinggi untuk melakukan usaha dan mencegah terjadinya kemiskinan baru.³⁷

5. Kesejahteraan

Berasal dari kata sejahtera, menurut pengertian yang tertulis dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata sejahtera dapat diartikan sebagai berikut :

“Aman, sentosa dan makmur (terlepas dari segala macam gangguan)”.

Sedangkan kesejahteraan itu sendiri menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah dapat diartikan sebagai berikut :

“Keamanan, keselamatan, ketentraman, kesenangan hidup dan kemakmuran “.

Secara harfiah kesejahteraan itu sendiri mengandung makna yang luas dan mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran tertentu tentang suatu hal yang

³⁷ xx

menjadi ciri utama dari pengertian tersebut.³⁸ Pada dasarnya setiap manusia yang hidup di bumi ini walaupun dimanapun mereka berada, selalu mempunyai pemikiran, keinginan, kehendak dan cita-cita untuk mencapai kesejahteraan hidupnya. Pemekaran daya cipta suatu bangsa bukan saja sebagai sebuah proses yang ditentukan oleh kondisi sosial pula. Dalam hidupnya manusia pasti akan bertemu dengan sesuatu yang bernama kebutuhan. Dan usaha untuk memnuhi kebutuhan hidupnya tersebut tidak terlepas dari kondisi lingkungan, budaya, kenyataan sejarah, maupun gejala-gejala sosial yang muncul. Usaha manusia dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya terkait sangat erat dengan usaha pencapaian kesejahteraan hidup mereka.

Menurut UU No. 6 tahun 1974, didalamnya juga disebutkan pengertian dari kesejahteraan sosial yaitu :

“Suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk berusaha mencapai pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani serta sosial yang sebaik-baiknya bagi dirinya, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban bagi manusia da sesuai dengan Pancasila.”³⁹

Kesejahteraan adalah kemampuan memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan material yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan

³⁸ Fadhil Nurdin, *Pengantar Studi Kesejahteraan Sosial*, 1990.

³⁹ Undang-Undang No. 6 Tahun 1974.

serasi, selaras dan seimbang antar anggota dan antar keluarga dengan masyarakat.⁴⁰ Menurut Sutari Imam bernabib, kebutuhan manusia yang mendatangkan kesejahteraan adalah kebutuhan jasmani dan kebutuhan rohani, seperti sandang, pangan, harga diri, rasa aman tentera, kerukunan, kedamaian, kepuasan dan keseimbangan hidup. Kesejahteraan keluarga merupakan bagian dari upaya menuju tercapainya keadilan sosial dilanjutkan usaha-usaha untuk memberi kesempatan yang lebih luas dan merata dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk juga perbaikan pelayanan sosial dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesadaran , tanggung jawab serta kemampuan tiap anggota masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan.

Tolak ukur kesejahteraan keluarga :

a. Keluarga Sejahtera Tahap I :

1. Melaksanakan ibadah menurut agama yang dianut masing-masing.
2. Makan dua kali sehari atau lebih.
3. Memiliki pakaian yang berbeda untuk dirumah, bekerja/sekolah dan bepergian.
4. Bagian yang terluas dari lantai rumah bukan dari tanah.
5. Bila anak sakit dan PUS ingin ber-KB dibawa kesarana/petugas kesehatan serta diberi pengobatan/cara KB modern.

b. Keluarga Sejahtera Tahap II :

1. Melaksanakan ibadah secara teratur.
2. Menyediakan daging/ikan/telur minimal seminggu sekali.

⁴⁰ Undang-Undang No. 10 tahun 1999

3. Memperoleh pakaian baru minimal satu stel setahun sekali.
4. Luas rumah minimal 8 m² untuk setiap penghuni rumah.
5. Tiga bulan terakhir dalam keadaan sehat dan dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing.
6. Ada anggota keluarga usia 15 tahun keatas berpenghasilan tetap.
7. Anggota keluarga usia 10-60 tahun bisa baca tulisan latin.
8. Anak usia 7-15 tahun bersekolah.
9. PUS dengan anak hidup 2 atau lebih saat ini memakai kontrasepsi.

c. Keluarga Sejahtera Tahap III :

1. Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama.
2. Memiliki tabungan keluarga.
3. Makan bersama minimal sekali sehari dan dimanfaatkan untuk berkomunikasi.
4. Mengikuti kegiatan masyarakat dilingkungan tempat tinggal.
5. Rekreasi beresama diluar rumah minimal 6 bulan sekali.
6. Memperoleh berita dari surat kabar/radio/TV/Majalah.
7. Mampu menggunakan sarana transportasi setempat.

d. Keluarga Sejahtera Tahap III Plus :

1. Secara teratur dengan sukarela memberikan sumbangan materil untuk kegiatan sosial.
2. Aktif sebagai pengurus perkumpulan/yayasan/institusi masyarakat.

Secara sederhana kesejahteraan itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu

kondisi kehidupan dimana kesimpulannya lebih baik dari pada keadaan sebelumnya.

dalam kaitannya dengan usaha manusia untuk memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani mereka.⁴¹ Pada prinsipnya hidup sejahtera adalah suatu kondisi dimana keseimbangan lahir dan batin manusia dapat tercipta dalam kaitannya dengan usaha manusia kebutuhan jasmani dan rohani mereka yang mempunyai hubungan erat dengan lingkungan keluarga, lingkungan masyarakat, serta lingkungan yang lebih luas lagi. Dengan kata lain manusia sebagai individu berada dalam sebuah sistem yang ada di lingkungan sekitarnya.

Perlu kita ketahui bersama bahwa pada umumnya konsepsi kesejahteraan dalam masyarakat yang relatif lebih maju menempatkan keluarga inti sebagai sentral pengembangan, sedang dalam masyarakat adat menempatkan keharmonisan kelompok masyarakat adat melalui kewajiban sosial yang harus dipenuhi oleh anggotanya. Dengan demikian konsepsi kesejahteraan pada masyarakat yang relatif lebih maju lebih menekankan pada peningkatan kondisi sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan sebagai masa depan kehidupannya.

6. Bulog dan Dolog

Bulog adalah merupakan suatu lembaga pemerintah non Departemen yang berada dibawah tanggung jawab Presiden. Badan urusan logistik (Bulog) untuk ditingkat pusat dan Dolog (depot logistik) untuk tingkat daerah mempunyai tugas utama menjaga kestabilan harga khususnya beras dan gabah ditingkat konsumen maupun produsen. Untuk membantu serta melengkapi tugas dari pada Bulog tersebut

⁴¹ V. Agus Triandono, *Prinsip-prinsip dan Metode Penelitian Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hal. 100.

maka dibentuklah Bulog ditingkat Propinsi dan Sub Dolog di tingkat Kotamadya atau Kabupaten serta perwakilan atau gudang-gudang diseluruh Indonesia. Disamping sebagai stabilisator harga pangan yaitu beras, gabah, gula, gandum dan bahan pokok lainnya mempunyai peran dalam pengadaan pangan untuk penyediaan stock Nasional pangan dalam negeri dan juga sebagai penyalur beras untuk keluarga miskin (Raskin). Pihak Bulog dalam menstabilkan tingkat harga pangan selalu memperhatikan keadaan harga pasar yang berlaku. Secara lebih tepat memperkirakan saat-saat dimana permintaan masyarakat konsumen terhadap pangan beras meningkat.

Pengadaan pangan dan penampungan yang dilakukan oleh pihak dolog untuk tingkat daerah adalah selalu sama dengan berbagai pihak. Hal ini dimaksudkan agar para petani mendapatkan suatu jaminan yang layak tentang harga gabah/beras sesuai dengan ketentuan harga pasar yang telah ditetapkan pemerintah. Sehingga para petani tidak akan lagi terkecoh oleh para tengkulak. Karena tengkulak biasanya akan membeli dengan harga murah dan menjual dengan harga tinggi, dan ini akan mempengaruhi harga dipasaran sehingga harga menjadi semakin tinggi. Apabila harga beras tinggi akan mempengaruhi/menyebabkan harga barang-barang konsumen lainnya naik. Untuk menghindari hal tersebut maka dilaksanakan kebijaksanaan makro yang merupakan salah satu fungsi Bulog. Pilihan kebijaksanaan yang dipilih tersebut pelaksanaannya berdasarkan pada mekanisme harga yang telah dikenal yaitu :

1. Kebijakan harga yang berorientasi kepada produsen yang dikenal dengan istilah *floor price* atau harga dasar dengan tujuan untuk menjamin keuntungan

harga dipasar sekaligus bagi produsen/petani agar merangsang peningkatan produksinya.

2. Kebijakan harga yang berorientasi kepada konsumen yang dikenal dengan istilah *ceiling price* (harga tertinggi) dengan tujuan untuk melindungi konsumen agar dapat membeli kebutuhan akan barang pokok yaitu beras dengan harga yang dapat terjangkau oleh masyarakat.

Mubyarto menyatakan tujuan utama dari kebijaksanaan pertanian adalah mengusahakan stabilitas harga dan pendapatan petani antara musim yang satu dengan musim yang lain dari tahun ke tahun.⁴² Fluktuasi harga yang terlalu besar merupakan penghambat kegiatan disektor pertanian. Sedangkan harga dan pendapatan yang terlalu rendah akan dapat mengurangi semangat petani untuk berproduksi dan sebaliknya harga dan pendapatan yang tinggi akan merenggang kaum petani. Dan pada masa selanjutnya panen atau paceklik yaitu dimana persediaan bahan makanan bagi masyarakat adalah minimum dan demikian barang beras adalah tinggi. Namun disaat panen halmana persediaan bahan makanan beras bagi masyarakat melimpah, harga gabah/beras menjadi lebih murah.

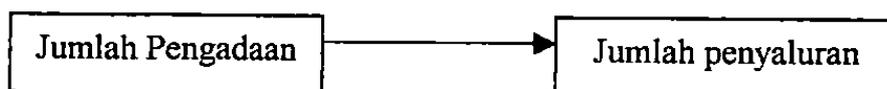
Sedangkan menurut Rochimin bahwa persediaan beras sebagai salah satu fungsi dan tugas pokok Bulog dalam rangka stabilitas harga, untuk dapat melaksanakan tugas tersebut perlu adanya:

- Mencukupi sarana yang dibutuhkan dalam pengadaan pangan, penyimpanan dan perawatan.
- Mengatur penyebaran stock beras.
- Mengetahui over atau minusnya stock pengadaan pangan khususnya Gabah.
- Untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan.

2. Menyusun program pengisian persediaan dengan tujuan :

- Penyediaan stock pangan yang tersedia apakah tersebar sesuai kebutuhan minimal penyuluhan pangan pada setiap daerah penyaluran.
- Mendekatkan pangan khususnya beras pada masyarakat.
- Mengamankan harga dasar.⁴³

Jumlah pengadaan gabah/beras yang dilakukan oleh Sub dolog sangat mempengaruhi terhadap jumlah penyalurannya. Pelaksanaan pengadaan, Sub Dolog menyalurkan untuk memenuhi kebutuhan berbagai golongan masyarakat.



Pengadaaan adalah suatu proses yang menyebabkan ada atau juga berarti suatu cara/perbuatan menyediakan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan pengadaan adalah pembelian beras yang dilakukan oleh pihak Dolog dari petani produsen untuk

⁴³ Basimim, *Melalui Waktu Kelangkaan Dalam Negara*, 1998

menyediakan gudang atau stock gudang.⁴⁴ Sedangkan penyaluran adalah suatu kegiatan atau tindakan memindahkan suatu barang dari pihak yang satu kepada pihak yang lain. Dalam hal ini penyaluran beras yang dilakukan oleh Dolog sampai kepada masyarakat. Dari gambar diatas dapat kita lihat bahwa jumlah pengadaan yang dilakukan oleh Sub Dolog sangat mempengaruhi terhadap jumlah penyaluran.

Sesuai dengan fungsi organisasinya Sub Dolog Wilayah V Kedu berkepentingan untuk menguasai besarnya persediaan bahan pangan terutama beras, yang sangat diperlukan untuk mendorong produksi para petani produsen dan untuk memelihara stabilitas harga.

Adapun kegiatan Sub Dolog Wilayah V Kedu antara lain :

1. Melaksanakan Pengadaan Pangan

Pengadaan pangan dalam hal ini mempunyai tujuan antara lain :

- Menyediakan stock bagi pemerintah dengan tujuan
 - a. Untuk memenuhi pembagian beras bagi anggaran dan perusahaan-perusahaan milik negara.
 - b. Memenuhi serta menjamin keperluan operasi pasar guna menjamin tingkat harga pangan yang layak bagi konsumen.
 - c. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan bahan pangan dan bahan baku industri.
 - d. Program beras untuk keluarga miskin (Raskin)

⁴⁴ Kementrian Dalam Negeri, 1997, hal. 100

- Memberikan jaminan imbalan harga yang layak kepada para petani produsen para petani produsen pangan beras untuk hasil produksinya sehingga petani produsen akan lebih bergairah dalam meningkatkan produksinya dan sekaligus mewujudkan pendapatan para petani produsen tersebut.

2. Melaksanakan Persediaan

Persediaan dalam hal ini mengandung arti sejumlah barang yang tersimpan dalam gudang-gudang yang dimiliki oleh Sub Dolog dan yang berada diatas alat angkutan darat maupun air/laut yang sedang dimuat bongkar maupun dalam perjalanan, yang disebabkan karena ada pergeseran atau perpindahan (Mutasi) antar daerah.

Pergeseran dan perpindahan persediaan yang lebih dikenal dengan nama movement dapat terjadi antar gudang dalam wilayah kerja Sub Dolog yang berfungsi sebagai jembatan pengisian persediaan ditempat yang kekurangan, sebagai sarana untuk menjamin kemantapan harga pangan persediaan yang dikuasai harus dapat dikelola dengan sebaik-baiknya.

3. Melaksanakan Penyaluran Pangan

Penyaluran dalam hal ini adalah merupakan semua kegiatan penyaluran barang khususnya beras dari persediaan yang telah dikuasai secara sah dan akibat pengeluaran tersebut persediaan yang dikuasai secara administrative fisik dan operasional menjadi kurang jumlahnya.

Secara garis besarnya penyaluran beras yang dilakukan oleh Sub Dolog tersebut dapat dibagi menjadi beberapa golongan :

1. Penyaluran untuk golongan anggaran

Dalam penyaluran untuk golongan anggaran setiap tahunnya relatif tetap. Namun penyaluran dari bulan ke bulan relatif kecil.

2. Penyaluran untuk operasional pasar

Penyaluran untuk operasi pasar pada dasarnya adalah dalam rangka menjaga *Ceiling Price* (harga tertinggi) yakni harga yang berorientasi pada konsumen agar dapat membeli kebutuhan akan bahan pokok yaitu beras dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat.

3. Penyaluran untuk golongan lainnya

Yang dimaksud golongan lain hal ini adalah penyaluran beras yang belum termasuk dalam dua golongan diatas. Dimana penyaluran bersifat insidental dan jumlahnya relatif kecil.

4. Melaksanakan Perwatakan kualitas beras

Sub Dolog sebagai pemegang stock atas bahan pangan beras mempunyai jumlah stocknya dari tahun ketahun terus meningkat, namun disaat-saat tertentu stock bisa menjadi berkurang. Dengan jumlah stock yang besar maka sudah dapat dipastikan akan terjadi jangka waktu penyimpanan yang cukup lama, karena bahan yang tersimpan pada umumnya adalah

kualitas menjadi sangat penting. Artinya agar barang yang disimpan tidak menurun kualitasnya, dapat tahan untuk disimpan lama, susut barang kualitas sekecil mungkin, serta dapat disalurkan pada konsumen sebagai mana mestinya.

Usaha-usaha dari perawatan bahan pangan terutama beras secara garis bersama dapat dibagi menjadi dua yaitu :

a. Perawatan Kualitas secara preventif

Perawatan ini diarahkan untuk lebih meningkatkan kualitas awal sejak pemasukan alat pembungkusnya yang memadai, sanitasi gudang, pengaturan staple, gudang penyimpanan yang memenuhi syarat suatu spraying rutin.

b. Perawatan kualitas secara kuratif.

Perawatan ini diarahkan untuk meningkatkan ke efektifan fumigasi dan spraying.

Yang dimaksud fumigasi disini adalah suatu cara pemberantasan hama dengan menggunakan fumigan. Sedangkan pelaksanaan spraying dibidang perawatan kualitas mempunyai beberapa tujuan yaitu untuk mencegah terhadap barang yang disimpan supaya tidak terorientasi oleh hama.

Dengan demikian dalam rangka memberikan harga yang layak kepada petani produsen untuk hasil produksinya maka pemerintah melakukan pengadaan pangan berupa gabah/beras pada tingkat harga yang sesuai dengan harga dasar yang telah

ditetapkan, guna memenuhi stock nasional dan kebutuhan akan program beras untuk keluarga miskin (Raskin).

E. Definisi Konsepsional

1. Peranan adalah seperangkat perilaku yang diharapkan dari seorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.
2. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
3. Kemiskinan adalah kondisi kekurangan yang dialami seseorang atau suatu keluarga. Mereka dikatakan berada dibawah garis kemiskinan apabila pendapatan tidak cukup memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, pakaian, tempat berteduh, dll.
4. Kesejahteraan masyarakat adalah suatu kondisi dimana telah terjadi keseimbangan lahir dan batin manusia dapat tercipta dalam kaitannya dengan usaha manusia untuk memenuhi kebutuhan jasmani maupun rohani serta kebutuhan primer dan sekundernya terpenuhi.
5. Dolog adalah Depot Logistik yang merupakan suatu lembaga Pemerintah non Departemen untuk tingkat daerah dan Pulau (Badan

Urusan Logistik) untuk tingkat pusat yang berada dibawah tanggung jawab Presiden.

F. Definisi Operasional

1. Kesejahteraan masyarakat

Indikatornya adalah :

a. Terpenuhinya kebutuhan pangan

1. Keluarga dapat makan dua kali sehari atau lebih.
2. Keluarga paling kurang sekali seminggu dapat menyediakan makanan yang lebih baik seperti daging atau telur sebagai lauk pauk.
3. Mampu memenuhi kebutuhan kalori minimum yang harus disediakan oleh setiap anggota keluarga tidak kurang dari 2.100 kalori per orang dalam sebuah keluarga.

b. Terpenuhinya kebutuhan materil dan spiritual

1. Keluarga memiliki pakaian berbeda untuk dirumah, bekerja, sekolah dan bepergian.
2. Memiliki tempat tinggal yang representatif namun tidak harus mewah.
3. Dapat memperoleh minimal satu setel pakaian baru setahun sekali.

4. Sumber Data

Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data bisa berupa orang (*responden*), benda, peristiwa, dokumentasi dan data sekundernya terutama diperoleh dari kantor Sub Dolog Wilayah V Kedu dengan metode study pustaka dan dokumentasi.

Menurut Lofland, sumber data utama dalam penelitian ini kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, dan lain-lain. Sehingga jenis datanya dapat dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik.⁵¹

Dalam penelitian kualitatif, sebagaimana yang dikemukakan oleh Meoleong, penentuan sumber data tidak dilakukan secara acak, tetapi ditentukan secara sengaja(*purposive*).⁵² Oleh karena itu dalam penelitian kali ini, responden utama sebagai sumber data ditentukan secara sengaja, yaitu:

- Aparat Sub Dolog Wilayah V Kedu yang menangani program pengadaan gabah/beras dalam negeri untuk stok nasional dan raskin serta penyalurannya.
- Kontraktor yang bekerja sama dengan Sub Dolog Wilayah V Kedu sebagai penyeter gabah/beras dalam negeri.
- Titik distribusi yang menerima beras keluarga miskin.

Namun demikian, jumlah responden sebagai sumber data utama dapat berkembang secara berurutan guna memperoleh variasi informasi selengkap mungkin, sesuai dengan keperluan peneliti.

5. Tehnik Pengumpulan Data

a. Wawancara (Interview)

Yaitu pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian. Metode interview ini antara peneliti dan koresponden bertatap muka mengajukan pertanyaan dan mencatat keterangan yang dikemukakan oleh koresponden. Wawancara dilakukan terhadap aparat Sub Dolog Wilayah V Kedu yang menangani program pengadaan pangan dalam negeri untuk stok nasional dan penyaluran Raskin. Sementara itu guna mendapatkan data primer yang lebih dalam dan luas, penyusun juga menghimpun informasi dari beberapa sumber lain termasuk para rekanan kontraktor (mitra kerja) yang bekerja sama dengan Sub Dolog divisi regional wilayah V Kedu dalam pengadaan pangan.

b. Dokumentasi

Dengan tehnik dokumentasi ini, penyusun melakukan penyelusuran dokumen, terutama berupa buku-buku administrasi di Sub Dolog Wilayah V Kedu yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, surat kabar, internet, serta laporan hasil

Dalam penelitian ini, metode observasi adalah pengumpulan data dengan menggunakan cara pengamatan dan pencatatan secara runtut dan sistematis terhadap kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan yang berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti. Sehingga bisa memperkaya dan memperkuat data yang dibutuhkan.

6. Tehnik Analisa Data

Analisa data adalah:

Proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.⁵³

Analisa data, berdasarkan hasil sintesis pendapat dari Patton, Bogdan dan Taylor, dapat diartikan sebagai proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.⁵⁴ Sementara itu Sofyan Effendi dan Cris Manning menyebut analisa data sebagai penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan di interpretasikan. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa data digambarkan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Maka dalam kaitanya dengan penelitian ini analisa data dapat dirinci dalam langkah-langkah berikut ini:

⁵³ Lexy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif* PT Remaja Rosdakarya Bandung, 1993, hal. 110

1. Peringkasan data, yaitu meringkas data yang relevan dengan fokus penelitian kemudian menyederhanakan dan akhirnya mengambil inti dari data tersebut.
2. Mengklasifikasikan data yang diperoleh menjadi satuan-satuan informasi yang lebih berarti.
3. Menterjemahkan satuan-satuan informasi tersebut, kemudian melakukan penarikan kesimpulan.
4. Menarik abstraksi berdasarkan kesimpulan yang dapat dipakai sebagai acuan untuk menyusun hipotesis penelitian yang akan diuji.