

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pembangunan di Indonesia merupakan pembangunan manusia seutuhnya yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi setiap warga masyarakat. Didalam GBHN dinyatakan bahwa tujuan pembangunan adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik secara materiel atau spirituil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk merealisasikan tujuan tersebut pemerintah mengeluarkan kebijakan yang mendukung proses pembangunan dibidang kesejahteraan social yang merupakan upaya-upaya untuk menangani permasalahan social yang timbul di masyarakat. Permasalahan-permasalahan yang timbul diakibatkan terjadinya krisis ekonomi yang menghantam berbagai sendi-sendi perekonomian kita. Berbagai bidang kehidupan menjadi terimbas sebagai akibat dari adanya krisis ekonomi ini. Salah satu komponen bangsa yang menjadi korban dari adanya hal ini adalah rakyat kecil. Dimana semenjak adanya krisis ekonomi tersebut jumlah penduduk miskin meningkat tajam.

Akibat krisis ekonomi yang melanda di Indonesia penduduk miskin mencapai 80 juta jiwa. Tetapi kemudian BPS merevisi berdasarkan survey dampak krisis ekonomi tahun 1998 penduduk miskin mencapai 49 juta jiwa. Meskipun terjadi penurunan jumlah penduduk miskin krisis tahun 1997 persentasenya mengalami kenaikan dari 11% menjadi 24% pada tahun 1998.¹ namun perlu diketahui data ini adalah data kasar, dan bisa juga dikatakan

¹ *Warta Demografi*, tahun 28, No 2, 1999, hal 12

bahwa ini merupakan sebuah” fenomena gunung es” dimana jumlah yang tidak terlihat adalah lebih besar.

Kemiskinan merupakan salah satu masalah serius yang sedang dihadapi oleh pemerintah di Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam upaya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, baik secara nasional maupun secara kasus per kasus. Dalam masa otonomi daerah ini pengentasan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi pemerintah daerah mempunyai kewajiban yang sangat besar untuk mengatasi masalah kemiskinan yang ada didaerahnya.

Salah satu prasarat keberhasilan program-program pembangunan sangat tergantung pada ketepatan pengidentifikasian *target group dan target area*. Dalam program pengentasan nasib orang miskin, keberhasilannya tergantung pada langkah awal dari formulasi kebijakan, yaitu mengidentifikasi siapa sebenarnya “si miskin” tersebut dan dimana si miskin berada. Kedua, pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan melihat profil kemiskinan. Profil kemiskinan dapat dilihat dari karakteristik-karakteristik ekonominya seperti sumber pendapatan, pola konsumsi/pengeluaran, tingkat beban tanggungan dan lain-lain. Juga perlu diperhatikan profil kemiskinan dari karakteristik sosial budaya dan karakteristik demografinya seperti tingkat pendidikan, cara memperoleh fasilitas kesehatan, jumlah anggota keluarga, cara memperoleh air bersih dan sebagainya.

Pada era 1990-an, sebanyak 27,2 juta penduduk Indonesia adalah tergolong miskin. Kalau kata “miskin” ini dapat diidentikkan dengan kualitas

SDM yang rendah maka efisiensi kerja SDM tersebut dapat diasumsikan rendah. Faktor ini berpengaruh besar pada kurangnya dukungan terhadap pembangunan ekonomi yang berhasil. Oleh karena itu, inisiatif pemerintah untuk mengentaskan penduduk miskin yang jumlahnya masih relatif besar tersebut adalah relevan. Inisiatif ini dituangkan dalam Instruksi Presiden (INPRES) tentang peningkatan penanggulangan kemiskinan atau yang lebih dikenal dengan nama Inpres Desa Tertinggal atau IDT.

Setelah peristiwa tersebut kata “kemiskinan” menjadi populer sekali di masyarakat. Pemerintah secara terbuka telah berniat akan mengentaskan golongan penduduk miskin tersebut. Tekad nasional ini mendapat sambutan yang luas dari semua lapisan masyarakat, lebih-lebih setelah tekad ini diikuti dengan tindakan yang nyata dari pemerintah berupa dikeluarkannya Inpres Desa Tertinggal (IDT). Menurut Mubyarto, kemiskinan itu sendiri dapat diartikan sebagai:

“Situasi kekurangan yang terjadi karena bukan dikehendaki oleh miskin melainkan karena tidak dapat dihindari oleh kekuatan apapun atau kemampuan yang ada pada dirinya. Kemiskinan itu ditandai dengan sikap atau tingkah laku yang menerima keadaan seakan-akan tidak dapat berubah, yang tercermin dalam lemahnya kemampuan untuk maju, rendahnya produktifitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan, serta kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan”.² Berbagai macam alternatif kebijakan telah di coba oleh pemerintah untuk mengatasi hal ini. Diantaranya adalah

² Mubyarto, *program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, 1994, hal 17

seperti yang telah disinggung dimuka yaitu dengan dicanangkannya program Inpres Desa Tertinggal atau yang kita kenal IDT. Program ini bisa dikatakan sudah berumur agak lama. Dan yang baru sedang diusahakan untuk ditetapkan oleh pemerintah saat ini adalah mengenai program jaring pengaman social atau JPS. Program JPS ini merupakan program induk yang memiliki beberapa cabang yang semuanya diprioritaskan untuk dapat mengurangi jumlah penduduk miskin di Indonesia. Atau paling tidak meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat terutama yang berada di kantong-kantong kemiskinan. Salah satu bidang program jaring pengaman social ini adalah bidang ketahanan pangan, dengan programnya yang bernama Beras untuk Keluarga Miskin atau yang sering dikenal dengan sebutan Raskin. Dengan program Beras miskin ini pemerintah lewat Badan Urusan Logistik menyalurkan beras untuk keluarga miskin dalam upaya penyelamatan masyarakat miskin dari berbagai permasalahan yang biasa mengiringi kemiskinan dan kelaparan seperti, tingkat kesehatan yang rendah, kekurangan gizi, dan berbagai keresahan masyarakat lainnya serta tindakan kriminalitas karena didorong oleh rasa lapar.

Sebagai seorang makhluk Tuhan yang senantiasa dibebani dengan berbagai kebutuhan pokok yaitu sandang, pangan dan papan maka manusia tidak dapat lepas dari ketiganya termasuk juga dengan masalah pangan. Pangan merupakan sebuah kebutuhan yang sudah tidak bisa ditawar-tawar lagi karena menjadi salah satu kebutuhan manusia yang paling pokok. Mau tidak mau masalah pangan akan selalu ditemui oleh setiap manusia dalam

perjalanan hidupnya. Selama hal ini bisa terpenuhi maka itu bukanlah sebuah masalah yang rumit. Namun yang menjadi sebuah permasalahan yang cukup rumit disini apabila manusia sudah cukup kesulitan dalam memenuhi kebutuhannya akan pangan ini. Terlebih lagi dengan semakin meningkatnya harga-harga akan berbagai macam kebutuhan pokok seperti yang saat ini terjadi di Indonesia. Ditambah lagi dengan adanya krisis ekonomi yang semakin berkepanjangan maka semakin lengkaplah penderitaan masyarakat miskin ini.

Berdasarkan data Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Jambi, jumlah keluarga miskin di Jambi tahun 1999 tercatat 114.529 kepala keluarga (KK). Tahun 2000 (pendataan Oktober-Desember 2000) keluarga miskin mencapai 118.092 KK (479.429 jiwa). Sedangkan keluarga prasejahtera (alasan ekonomi dan non-ekonomi) tahun 2000 sebanyak 68.768 KK, dan sejahtera I (alasan ekonomi dan non-ekonomi) 147.286 KK. Sedangkan untuk data tahun 2005 Sekitar 135.056 keluarga atau 573.562 jiwa penduduk di Provinsi Jambi masih hidup dalam garis kemiskinan. Jumlah penduduk miskin itu mencapai 21,23 persen dari sekitar 636.229 keluarga yang ada di provinsi itu. Dari seluruh keluarga miskin di Jambi tersebut terdapat 43.145 keluarga yang masuk kategori miskin sekali dan 91.911 keluarga kategori miskin. Keluarga prasejahtera yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal. Sedangkan keluarga sejahtera tahap I adalah keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan

kebutuhan sosial psikologisnya. Menurut Muchsin Hamza, berdasarkan hasil pemutakhiran data keluarga tersebut, jumlah keluarga miskin di Jambi setahun belakangan menurun sekitar 4.269 keluarga dibanding jumlah keluarga miskin tahun 2003 sekitar 139.325 keluarga. Sedangkan jumlah jiwa penduduk miskin justru meningkat dari 555.810 jiwa tahun 2003 menjadi 573.562 jiwa.³

Di Jambi ada 184.000 KK petani dan buruh sadap karet, 60 persen di antaranya tergolong miskin dan rawan pangan. Petani dan buruh sadap karet ini tersebar di Kabupaten Merangin, Sarolangun, Tebo, Bungo, Batanghari, Muaro Jambi, dan Tanjung Jabung Barat. Penduduk miskin dan rawan pangan itu umumnya petani dan buruh sadap karet serta pengangguran bekas pekerja industri kayu (kayu lapis dan penggergajian yang ilegal maupun resmi). Anjloknya harga karet dan banyaknya turun hujan (kalau sore dan malam hari hujan turun besoknya pohon karet tidak bisa dideres) menyebabkan pendapatan petani dan buruh sadap karet semakin merosot, sehingga tidak cukup lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum sehari-hari.

Untuk menghindari terjadinya rawan pangan tersebut, pemerintah daerah dengan didukung Badan Urusan Logistik berusaha mendukung program pemerintah yaitu program yang dilakukan secara rutin. Program ini adalah penyaluran beras miskin (Raskin). Program yang dilakukan per satu bulan sekali ini lebih dititik beratkan pada masyarakat pedesaan. mengingat petani dan buruh sadap karet rata-rata berdomisi di daerah pedesaan.

³ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi Jambi

Berdasarkan data yang di tulis oleh harian Jambi Express, bahwa selama pelaksanaan beras miskin di Jambi dari tahun 2000 sampai sekarang masih terdapat oknum yang menyalah gunakan keberadaan beras miskin ini, penyalah gunaan tersebut berupa⁴:

1. Kepala Desa Tanjung Gedang, Beras Miskin yang seharusnya dibagikan kepada keluarga miskin justru dijual oleh kepala Desa setempat
2. Desa Pauh Menang harga Raskin melambung 50%, masyarakat memprotes karena kualitas beras Raskin yang buruk. Selain itu beras Raskin diminati oleh para calo yang menjualnya kembali dengan harga 2x lipat.
3. Desa Tanah Abang, Sebagian warga miskin tidak mendapat jatah beras untuk rakyat miskin selama 6 bulan berturut-turut pada tahun 2004. Warga yang berhak menerima Raskin itu resah karena kesulitan mencukupi kebutuhan beras ditengah-tengah harga beras yang tinggi.
4. Desa Tambang Emas, Ratusan warga miskin menduduki kantor kepala desa. Sebelumnya warga mengamuk memprotes kepala setempat karena dianggap salah sasaran dalam membagikan beras untuk keluarga miskin.
5. Kabupaten Sarolangun, Beras Raskin dijual untuk OPM, sejumlah warga yang antri, Sumistri salah seorang warga menilai harga jual

⁴ <http://www.Jambi Express. Co.id>

OPM Rp.3700/kg terlalu mahal sebab kualitas berasnya sama dengan beras untuk masyarakat miskin Rp.1000/kg.

” Berasnya jelek dan baunya sedikit apek dan kemerah-merahan”, kata sumistri. Bahkan sejumlah warga membatalkan membeli beras setelah mengetahui kondisi beras yang buruk.

Dengan program beras miskin dalam upaya penyalurannya dan pelaksanaannya diharapkan terhindar dari kecurangan- kecurangan, ketidakpuasan, dan komplain terhadap kualitas beras seperti keadaan- keadaan yang telah terjadi selama ini sehingga beras miskin tersebut tepat sasaran dan mampu untuk penyelamatan masyarakat miskin dari berbagai permasalahan yang biasa mengikuti kemiskinan dan kelaparan seperti, tingkat kesehatan yang rendah , kekurangan gizi dan guna peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat.

B. PERUMUSAN MASALAH

Masalah adalah sebuah kesenjangan atau ketidakcocokan antara sesuatu yang telah direncanakan dengan hasil yang didapatkan atau luput dari rencana tersebut.

Berdasarkan uraian diatas maka diambil permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Beras miskin di Desa Rasau Kecamatan Pamenang Kabupaten Merangin – Jambi Tahun 2003-2005 ?

2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan Beras miskin di Desa Rasau Kecamatan Pamenang Kabupaten Merangin – Jambi Tahun 2003-2005 ?

C. LANDASAN TEORI

Teori merupakan titik tolak berpijak bagi langkah selanjutnya agar pembahasan tidak menentang dari topik yang akan diteliti, teori juga merupakan salah satu unsure penelitian yang penting untuk menerangkan fenomena sosial yang menjadi perhatian. Menurut Kerlinger menyatakan bahwa teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan proposisi yang saling kait-mengkait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atau fenomena yang ada dengan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variable yang terkait dengan fenomena dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi atas fenomena tersebut.⁵

1. Kebijakan

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris “policy” kata itu bisa diartikan sebagai kata politik. Karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijakan itu adalah merupakan proses politik. Dalam proses kebijakan, merumuskan masalah adalah merupakan kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh pembuat kebijakan. Kebijakan (policy) adalah semacam jawaban terhadap

⁵ zamroni. 1992. *pengantar pengembangan teori social*. Tiara wacana. Yogyakarta. Hal2

suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu masalah dengan cara tertentu dengan tindakan yang terarah.⁶

Pendapat lain menyatakan policy adalah apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah mengenai problem yang nampak. Hein dan Eulau menyatakan policy adalah suatu keputusan yang tepat yang ditandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya.⁷ James E. Aderson menyebutkan bahwa policy adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.⁸ R.S Parker memberikan pengertian kebijakan sebagai "suatu tujuan tertentu serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan satu subyek atau sehingga tanggapan terhadap suatu permasalahan yang ada di masyarakat".⁹

Rumusan lain yang menekankan pada prosesnya adalah dikemukakan oleh Carl. J yang menyatakan policy adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkaran tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam mencapai tujuan.¹⁰

⁶ Hoogerwerf, *ilmu pemeranan*, Jakarta, 1983, hal4

⁷ Charles O. Jones, *pengantar kebijakan publik*, raja grafika persada Jakarta, 1992. hal26

⁸ H Affan Gaffar. *Policy process dan formulation*, universitas 17 agustus '45 surabaya

⁹ ibid

¹⁰ Affan Gaffar, *op. cit*, hal6

Kebijakan mempunyai 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 social, politik, ekonomi, teknologi, dan sebagainya. Kebijakan publik ini juga bisa bersifat positif atau negatif. Hal ini erat kaitannya dengan kepentingan publik yang berlainan, sehingga kebijakan yang ada seringkali menimbulkan pro dan kontra ketika di terapkan dalam masyarakat apabila dilihat dari publik, maka menurut para ahli kebijakan tersebut bisa didefinisikan sebagai berikut:

Amin Santoso memberikan pengertian kebijakan sebagai "serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan atau dekrit pemerintah."¹¹

Menurut Hogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat diartikan sebagai proses yang selanjutnya yang dikemukakan sebagai berikut:

"Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian di berikan kepada tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan itu pada umumnya, tahap-tahap atau aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu penyusunan agenda pemerintahan, perumusan dan isi

¹¹ ibid

kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan-kebijakan”.¹²

Di dalam penyusunan kebijakan dapat dikatakan sebagai proses social dimana pelaku-pelaku utama dibantu dengan informasi teknik beinteraksi untuk meneruskan kebijakan. Dengan kata lain penyusunan kebijakan dipandang sebagai pemilihan 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:¹³

- a. Menentukan goals
- b. Penilaian kebutuhan
- c. Spesifikasi obyective
- d. Perancangan seperangkat tindakan alternatif
- e. Perkiraan konsekuensi dari tindakan alternatif
- f. Pemilihan satu atau lebih perangkat tindakan
- g. Implementasi tindakan-tindakan itu
- h. Evaluasi hasil
- i. Modifikasi goals, obyektivies dan perangkat tindakan didasarkan pada balikan.

¹² Abdul wahab, *pengantar analisa kebijakan negara*, rineka cipta Jakarta 1990, hal22

¹³ Robert R Mayer dan Ernest Green Word, diterjemahkan oleh prof.Dr.Harsja W. Bachtiaar, *rancangan penelitian kebijakan social*, pustekkom dikbib dan rajawali hal 25-27

Menurut Miftah Toha terdapat dua macam model kebijakan yang terdiri atas:

a. Model Institusional (model kelembagaan)

Kebijakan negara sebagai hasil kerja lembaga pemerintah (eksekutif, legislative, dan yudikatif) nasional, regional, dan local, modern ini tergolong sangat sederhana.

Ciri-ciri model ini adalah:

1. lembaga pemerintahan memberi pengabsahan legitimasi
2. public policy bersifat umum atau universal karena menyangkut seluruh warga negara
3. hanya pemerintah yang dapat memonopoli kekuasaan
4. model kelompok

b. Model Rasional komprehensif

Model ini didasarkan pada konsep “economic man” (manusia yang berekonomik) yang berkaitan dengan cost kebijakan, model ini paling efisien (perbandingan antara input dan output) diperhatikan dan efektif tanpa memperhitungkan inputnya yang terpenting out tercapai.¹⁴

Dalam pembuatan kebijakan haruslah mencakup hubungan timbal balik, baik dari pelaku kebijakan, individu atau kelompok yang mempunyai andil didalam suatu kebijakan karena mereka mempengaruhi oleh keputusan pemerintah.

¹⁴ Miftah Toha, *Dimensi Prima Administrasi*, Jakarta, Rajawali pres, 1993, hal 86-103

PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Tabel 1.1

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan

FASE	KARAKTERISTIK	ILUSTRASI
Penyusunan agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. banyak masalah yang tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan korespondennya menyiapkan undang-undang mengirimkan kekomisi kesehatan dan kesejahteraan untuk disetujui dan dipelajari.
Formulasi kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengantisipasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislative.	Rancangan berhenti dan komite tidak terpilih. Peradilan negara bagian memperlihatkan pelanggaran penggunaan tes kemampuan standar dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bisa terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus diantara lembaga, atau keputusan peradilan.	Dalam keputusan mahkamah agung pada kasus roeV tercapai keputusan mayoritas wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.	Bagian keuangan kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak pada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintah menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislative, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan social seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan atau korupsi.

Sumber data: analisa kebijakan publik edisi kedua

Dari berbagai pendapat kebijakan diatas penulis merumuskan proses kebijakan tersebut sebagai kegiatan dari ke-4 keseluruhan proses bagian, berupa perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintahan, pengerahan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Dalam upaya membuat kebijakan harus diusahakan secara terus-menerus baik oleh pemerintah maupun masyarakat itu sendiri, guna meningkatkan proses kebijakan maka terlebih dahulu adanya analisa kebijakan untuk pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Karena dengan adanya analisa kebijakan dapat menciptakan penilaian pengetahuan yang relevan.

2. Implementasi kebijakan

Implementasi adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan.¹⁵

Menurut Abdul wahab, kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai implementasi kebijakan negara baru muncul pada awal tahun 1970-an di amerika serikat.¹⁶

Kata implementasi kebijakan berawal dari sebuah kamus Webster, yang merumuskan secara singkat bahwa *to impelement* (mengimplementasikan) berarti:

“to provide the means for carrying out to give practical effect to (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang nantinya akan menimbulkan dampak dan akibat terhadap sesuatu)”

¹⁵ Charles O, *pengantar kebijakan publik*, ed Nashir Budiman, 1991

¹⁶ Abdul Wahab, *pengantar analisa kebijakan*, Rineka cipta, Jakarta 1990, hal.22

Menurut Van Meter dan Van Horn yang merumuskan bahwa proses implementasi adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintahan atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Selain itu implementasi kebijakan publik yang telah dihasilkan oleh system politik juga banyak dipengaruhi oleh lingkungan, dimana hal ini bisa membentuk, Ook dan Cambell menyebutkan:

“organizational diffusion in the process of implementing a public policy, and for this process, the researchers is interested in determining if (and when) a policy’s treatment has been made widely available to the target population”¹⁷

yang berarti implementasi kebijakan harus mencakup target atau keinginan masyarakat.

Menurut Palumbo dan Harder suatu kesuksesan dalam implementasi kebijakan harus diikuti dengan terdapatnya program yang lebih responsible.¹⁸ George C. Edwards menyebutkan adanya empat factor dalam implementasi kebijakan yaitu: komunikasi, sumber atau input, watak atau sikap dan struktur birokrasi.¹⁹

Dengan demikian didalam proses implementasi kebijakan peran pemerintah dalam hal ini sebagai administrator negara sangat penting.

¹⁷ T D Cook dan D.T cambell, *quasi-experimentation: design and analisis issues for field setting*, Chicago: rand mcnally, 1997, hal 226-227

¹⁸ Dennis J. Palumbo dan Maarvin A.Harder, *implementing public policy*, Lexington, Massachusetts: D>C heath and company, hal XV

Sementara itu proses pelaksanaan kebijakan publik dapat segera dimulai begitu ia mendapat pengesahan dari lembaga berwenang.

Study mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan Santoso mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut:

“Analisa mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab keberhasilan/ kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan didalam pelaksanaan kebijakan itu”.

Memperkuat kebijakan itu Amir Santoso diatas pelaksanaan kebijakan itu bersifat teknis administrasi belaka, Abdul Wahab mengemukakan fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang ada didalam ilmu kebijakan Negara (policy science) dan sebagainya “policy delivery system” (system penyampaian/ penerusan kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara/sarana-sarana tertentu yang dirancang /didesain secara khusus dan diarahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran yang di kehendaki).²⁰

Kewajiban dan tugas dari badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan saja, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan atau tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itu pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

²⁰ Amir Santoso, *jurnal ilmu politik 3 suatu pengantar*, Gramedia Jakarta, 1998, hal 8

Dalam pencapaian keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerweert:

“Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih”.²¹

Dengan demikian yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Suatu program kebijakan meliputi susunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti didalam pelaksanaan patokan-patokaan yang harus diadakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan yang konkrit yang dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang di harapkan maupun yang tidak diharapkan.

Supaya pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipenuhi. Dalam hal ini Hoogerwerf mengutip pendapat Marse yang menyatakan:

“Sebab musabab kegagalan dalam suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari

²¹ Hoogerweert, *ilmu pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, hal157

pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan dan membagi potensi-potensi yang ada”²²

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variable-variabel yang membentuk kebijakan yang berkaitan dan hasilnya. Variable tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, aktifitas pelaksanaan, (enforcement), karakteristik dari agency pelaksanaan, kondisi social politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksanaan dan penyelenggaraan.

Dari uraian diatas penulis merumuskan bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dari maksud tersebut adalah komunikasi, sumber daya disposisi sikap pelaksanaan dan struktur birokrasi.

Adapun faktor-faktor dari pelaksanaan kebijakan dibedakan menjadi dua definisi yaitu.²³

a. Faktor pendukung

Faktor pendukung disini adanya kerjasama yang baik antara pelaksanaan program dengan penerima maupun aparat pemerintahan, tersedianya prasarana dan sarana yang mencakup untuk mendukung kelancaran program.

²² Hoogerwerf, *ilmu pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, 1983, hal 6

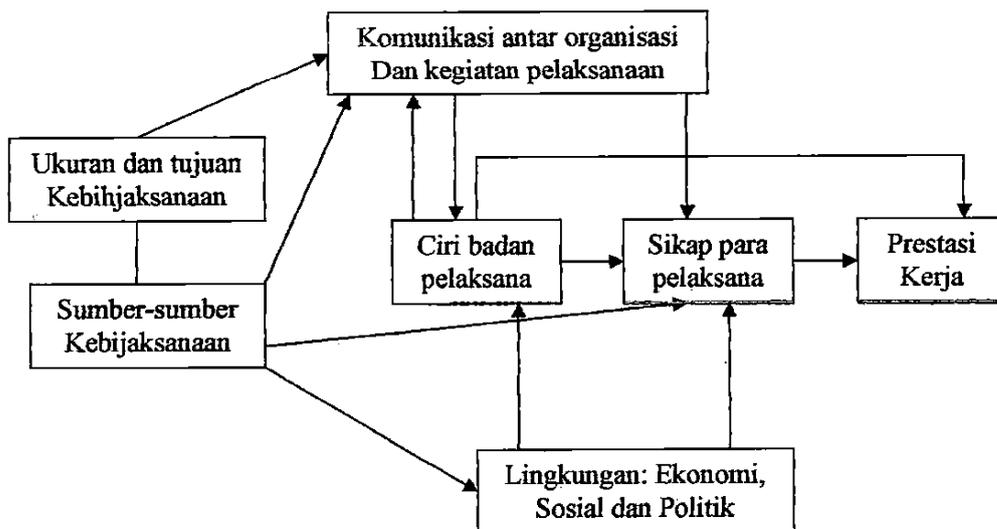
²³ Syahrin Naihay, *kebijakan Publik*, Mida Pustaka, Yogyakarta, 2006.

b. Faktor penghambat

Kurangnya pemahaman masyarakat secara mendalam mengenai program dan kurangnya partisipasi secara aktif dari masyarakat penerima ataupun yang tidak menerima dalam pelaksanaan program.

Implementasi adalah proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan. Untuk itu dalam pelaksanaan implementasi kebijakan perlu adanya proses untuk tercapainya kebijakan yang dapat dilaksanakan dan diterapkan di institusi dan masyarakat.

Gambar Model Proses Implementasi



Gambar 1.1. Model Proses Implementasi

Sumber : D.S Van Meter and Van Horn, *The Policy Implementation Process: A conceptual Framework, Administrasi and Society*, 1975, hal 445-448

Menurut Van Meter dan Van Horn setidaknya ada dua buah tipologi kebijakan menurut:

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan
- b. Jangkauan kesepakatan terhadap tunjangan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi

Kemudian dari bagan diatas nampak beberapa variable bebas dalam proses implementasi kebijakan yang saling berkaitan, yaitu:

- a. Ukuran dan tunjangan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri atau badan instansi pelaksana
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan
- e. Sikap dari para pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, social dan politik.

Variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun non formal, sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan didalam lingkungan sistem politik dan kelompok sasaran. Akhirnya pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan. Peran penting dari sebuah implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tujuan formal pada

keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
- c. Pengaruh langsung berbagai variable politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

3. Kemiskinan dan Masyarakat Desa

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 dimasa depan masalah kemiskinan itu menjadi sebuah masalah yang cukup pelik dan sangat sulit untuk dicari akar permasalahannya karena sudah sangat mengakar. Di lain pihak jumlah kemiskinan yang semakin meningkat juga memperlihatkan kegagalan pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara. Gagal disini berarti bahwa pemerintahan 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 sebagian terpusat 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 di wilayah pedesaan. Masyarakat pedesaan sering

disebut sebagai masyarakat yang memiliki ciri kehidupan yang bersifat *Gemeinschaft*. *Gemeinschaft* ini mencirikan suatu kehidupan yang saling kenal-mengenal, hidup tenteram, 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.

Kemiskinan bisa diterjemahkan sebagai suatu 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 cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, tempat berteduh dan lainnya.

Penekanan aspek *welfare*, adalah aspek yang bisa menjelaskan ketika sampai pada indikator-indikator untuk menentukan kemiskinan. Dalam menentukan garis kemiskinan banyak para ahli menggunakan *income perkapita* atau pendapatan rata-rata perkepala, banyak gizi yang ada dalam makanan sehari-hari, kemampuan mencukupi kebutuhan akan bahan-bahan pokok, angka rata-rata kematian dalam suatu masyarakat dan sebagainya.²⁴

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

²⁴ Alfian, Mely.G.tan, Selo Sumardjan(ed)*kemiskinan structural*, yayasan ilmu-ilmu social , Jakarta

ekonomi, tetapi menurut Darwin Nasution, gaya hidup dan kebiasaan ekonomi merupakan fenomena sosio-ekonomi.²⁵

Sementara itu, John Friedman mendefinisikan arti kata kemiskinan dalam dimensi yang lebih luas, bukan lagi sekedar fenomena ekonomis. Kemiskinan diartikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan social yang meliputi antara lain: modal produktif atau aset-aset (misal, tanah, perumahan, peralatan, dll.), organisasi social dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (misal koperasi), pengetahuan dan keterampilan 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 *pertama*, masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan. Pembangunan infrastruktur ekonomi dan pertanian dapat saja meningkatkan pendapatan para petani dalam besaran yang memadai, akan tetapi kekeringan musum dua tahun berturut-turut akan dapat menurunkan tingkat hidupnya sampai hidupnya sampai pada titik terendah. *Kedua*, 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

²⁵ Darwin nasution, *factor-faktor penyebab kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*, prospektif. Vol.5 No.4.1993

²⁶ John Friedmann, dalam Andre Bayo Ala, *beberapa pendekatan dan strategi memerangi kemiskinan*, Akademika, Yogyakarta, 1988, hal6

²⁷ Moeljarto Tjokrowinoto, *strategi alternatif pengentasan kemiskinan*, makalah seminar bulanan P3PK UGM, Yogyakarta, 13 september 1993

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, elite desa, dsb. *Ketiga*, kemiskinan adalah masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi emosional dan social menghadapi elite desa dan para birokrat yang menentukan keputusan yang menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri. *Keempat*, kemiskinan juga berarti menghabiskan semua atau sebagian besar penghasilan untuk konsumsi pangan dalam kuantitas dan kualitas yang terbatas sehingga konsumsi gizi mereka sangat rendah yang mengakibatkan produktivitas (dan kadang-kadang juga etos kerja) mereka rendah. *Kelima*, 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 dipihak yang lemah. *Keenam*, kemiskinan juga terefleksikan dari budaya kemiskinan yang diwariskan dari satu generasi kegenerasi yang lain.²⁸

Partohardjono dan kawan-kawan dari Litbang Departemen Pertanian, yang melakukan penelitian tentang karakteristik daerah dipedesaan miskin, menemukan beberapa variabel yang mencirikan kemiskinan dipedesaan 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

²⁸ Dian pamilawati. *Proses pengambilan keputusan pada kelompok sasaran program impres desa tertinggal*. Skripsi fakultas ilmu social dan politik. UGM, yogyakarta. 1996, hal 17-19

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.²⁹

Rendahnya sumberdaya alam juga merupakan karakteristik daerah miskin. Lebih separuh daerah miskin memiliki lahan yang tingkat kesuburannya rendah, kondisi lahannya rawan erosi, dan tofografinya 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 factor lemahnya penguasaan teknologi menyebabkan cara bercocok tanam yang sederhana, sehingga produktifitas pertanian menjadi rendah. Sementara itu factor infrastruktur yang mencirikan daerah miskin adalah prasarana 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 karena kelembagaan informal yang masih dominan. Struktur organisasi, teknologi, tujuan dan partisipasi masyarakat yang diisyaratkan dalam kelembagaan formal sering tidak sesuai dengan lingkungan setempat. Dari penjelasan tersebut diatas maka dapat diambil kesimpulan sementara bahwa "kelemahan" terhadap penguasaan pengetahuan, keterampilan, sumber daya alam, teknologi,

²⁹ Parodiharjdo, S. ismail, I.G. Subandi, Andyana, M.O, & Darmawan, D.A (1993) *peranan system usaha tani terpadu dalam upaya pengentasan kemiskinan di berbagai agroekosistem*. Makalah disampaikan pada symposium penelitian tanaman pangan III di Bogor, 23-25 agustus 1993

infrastruktur dan kelembagaan sangat menomjol dalam meningkatkan dan “mempertahankan” daerah-daerah miskin.

Kemiskinan itu sendiri bila ditelusuri lebih lanjut ada dua jenis apabila dibedakan menurut jenisnya,³⁰ yaitu:

a. Kemiskinan relatif

Merupakan kemiskinan yang dinyatakan dengan beberapa 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 dari satu orang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2150 kalori per orang plus beberapa kebutuhan non makanan lain.

Kemudian juga ada kategori lain mengenai kemiskinan ini, yang didasarkan pada penyebab yang melatar belakangnya, yaitu.³¹

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

³⁰ Mochtar Masoed, *politik birokrasi, dan pembangunan*, 1994 hal 137

³¹ *ibid*

memang ada secara alami dan bukanlah sebuah hal yang sengaja dibuat ada.

b. Kemiskinan buatan

Adalah kemiskinan yang terjadi karena struktur social 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 social masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.³²

Ciri utama dari kemiskinan struktural ini adalah tidak terjadinya sesuatu hal yang disebut sebagai mobilitas sosial vertikal, dan walaupun terjadi itu sifatnya sangat lamban.

Dalam mengukur tingkat kemiskinan banyak sekali digunakan berbagai cara ataupun kriteria pengukuran. Pada umumnya kriteria yang dipakai dalam mengukur garis kemiskinan ini adalah dengan membandingkan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh 40 persen penduduk dengan pendapatan rendah dengan 40 persen penduduk berpendapatan tinggi.³³ Lain lagi apabila pengukuran kemiskinan itu menurut Prof Sajogyo. Dimana menurut beliau bahwa pengukuran kemiskinan dapat dilakukan dengan pendekatan absolut. Cara yang dikembangkan oleh beliau adalah dengan

³² Selo Soemarjan, *aspek social budaya pembangunan desa dalam masyarakat*, 1990

³³ Heru Nograho, ed awan SD, *kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*, 1995, hal30

3. Anak sakit atau pasangan usia subur ingin ber KB tidak mampu di bawa kesarana kesehatan
4. Keluarga tidak mampu mengkomsumsi pangan sumber protein minimal seminggu sekali
5. Setahun terakhir anggota keluarga tidak memperoleh paling kurang satu stell 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 (pendidikan dasar).

D. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian, bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti berusaha mendapatkan sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Sedangkan mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih apa yang sudah ada, sedangkan menguji kebenaran dilakukan jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragu-ragukan kebenarannya,³⁵ maka tujuan dari penelitian ini adalah:

³⁵ Sutrisno Hadi, *metode penelitian social*, 1987 hal 3

2. Faktor pendukung dan penghambat program Beras Miskin ini adalah sebagai berikut:

a. Faktor pendukung:

- Antusiasme masyarakat dalam memanfaatkan program
- Sikap dari aparat pelaksana
- Transparansi dan keterbukaan
- Waktu dan jadwal pelaksanaan program
- Adanya informasi yang lengkap

b. Faktor Penghambat:

- Jumlah petugas pelaksana program dilapangan
- Sarana dan prasarana
- Kualitas beras

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif eksploratif.

Dimana pengertian dari penelitian deskripsi eksploratif adalah:

Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah data-data dikumpulkan, disusun dan dijelaskan.³⁶

kemudian penelitian deskripsi eksploratif itu sendiri juga memiliki pengertian sebagai berikut:

³⁶ Winarno Surachmad, *pengantar penelitian ilmiah*. CV Tarsito, Bandung 1980, hal 33

Penelitian yang berusaha mencari, mengungkap, hal-hal yang belum diungkap sebelumnya.³⁷ Dimana didalam penelitian ini mencakup beberapa teknik, diantaranya dengan menggambarkan secara detail, mengklasifikasikan dan kemudian menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, seperti questioner ataupun dokumentasi.

2. Unit Analisis

Berdasarkan masalah yang diteliti dan ditulis dimuka maka yang menjadi unit analisa adalah individu/ masyarakat yang terlibat secara langsung dalam program Raskin ini. Kemudian unit analisa data yang dapat didapat keterangannya adalah:

- Individu / masyarakat penerima manfaat Raskin di desa Rasau
- Aparat pemerintah yang berada disekitar program Raskin.
- Aparat pemerintahan di desa Rasau

3. Lokasi Penelitian

Sebagai sebuah wilayah pedesaan yang berada dibawah Kabupaten Merangin, Kecamatan Pamenang, Desa Rasau merupakan sebuah desa yang menjadi salah satu Desa pelaksana program jaring pengaman social dan khususnya program Raskin yang ditujukan kepada rakyat miskin. Program ini dilaksanakan mengingat Desa Rasau KK miskin hampir $\frac{1}{4}$ dari keseluruhan jumlah KK Desa Rasau. Yaitu penduduk miskin sebanyak 208 pada tahun

³⁷Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *metode penelitian survey*, LP3ES, Jakarta, 1989. hal3

2003 dan 2004 sedangkan 232 pada tahun 2005. Untuk jumlah KK itu sendiri berjumlah 794 KK.

4. Jenis Data

Dalam penelitian ini, data yang dibutuhkan terdiri atas

a. Data primer

Data primer mempunyai arti sebuah data yang diperoleh dari keterangan pihak-pihak yang terkait langsung dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Seperti masyarakat desa dilokasi penelitian, perangkat desa serta aparat birokrasi yang berada di desa yang bersangkutan.

b. Data sekunder

Data sekunder ini memiliki arti sebagai sebuah data yang diambil dan didapatkan dari buku-buku, media massa serta berbagai dokumen-dokumen dan arsip-arsip yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Sebuah data mempunyai peranan yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Bahkan bisa dikatakan keduanya tidak bisa berjalan satu-satu. Artinya sebuah penelitian tidak akan berjalan dengan lancar tanpa adanya data yang menjadi pendukungnya. Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Metode observasi

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 di teliti, dengan kata lain dalam metode observasi ini peneliti dapat mengumpulkan fakta-fakta dan menafsirkan tentang pembagian Raskin ini.

b. Metode kuesioner

Metode kuesioner adalah sebuah metode pengumpulan data dengan menggunakan cara menyebarkan beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan masalah penelitian dengan jumlah responden tertentu. Kemudian dari hasil jawaban mereka ditabulasikan kedalam bentuk tabel dan prosentase yang dapat dianggap mewakili jawaban keseluruhan dari jumlah masyarakat yang diteliti. Didalam metode ini, penulis mengajukan pertanyaan kepada penerima beras miskin sebanyak 20% dari jumlah penerima.³⁸ Penerima Beras miskin sebanyak 208 di tahun 2003 dan 2004 dan 232 ditahun 2005. Untuk itu penulis menggunakan jumlah responden sebanyak 20% dari 232 penerima Raskin yaitu sebanyak 50 orang responden.

c. Metode interview

Melalui metode ini penulis mengumpulkan data dengan cara berdialog langsung dengan actor-aktor yang berada disekitar pelaksanaan

³⁸ Sutrisno hadi, Metode Penelitian sosial, 1987

program raskin ini baik masyarakat penerima manfaat langsung program raskin ini ataupun instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan program ini. Dalam metode interview ini penulis mengajukan beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan pelaksanaan program Raskin Kepada kepala Desa, Kadus, dan masyarakat penerima program beras miskin. Dan kemudian hasil jawaban dari responden tersebut dicatat secara detail oleh penulis guna melengkapi data yang diperlukan.

d. Metode dokumentasi

Metode dokumentasi ini adalah metode dimana penulis mengumpulkan dan mendapatkan data secara langsung melalui lembaga atau instansi yang ada. Data ini biasanya berupa arsip atau data-data pelaksanaan program Raskin di tahun-tahun sebelumnya. Pengambilan data ini dapat berasal dari data yang ada di kantor desa Rasau, maupun kantor-kantor yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan program Raskin ini.

6. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah:

Proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.³⁹

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif, dimana data yang diperoleh berupa kata-kata, gambar-gambar ataupun angka-angka yang dipisahkan menurut berbagai kategori. Dan untuk

³⁹ Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung 1993, hal 103S

kemudian diambil sebuah kesimpulan akhir yang merupakan sebuah kesimpulan dari masalah yang menjadi topic pembahasan dalam penelitian ini. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.