



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Agenda Permasalahan Tahun 2006

Masalah-Masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan antar-variabel dan Metode Analisis
Doddy Sumbodo Singgih

Implementasi Kebijakan: Jaring Pengaman Sosial - Operasi Pasar Khusus Beras (JPS – OPKB) Keluarga Pra Sejahtera
Eko Supeno

Protes Sosial Buruh sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik
Kris Nugroho

Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)
Muryadi

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya
Sudarso

Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang
Toto Warsoko Pikir

The Difficult but Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two
Dian Yulie Reindrawati

Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik
Rochyati Wahyuni Triana

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosuebrotu (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5012442

e-mail : fisip@unair.ac.id

Pengantar Redaksi

Memasuki tahun 2006 banyak sekali agenda permasalahan pemerintah yang harus segera diselesaikan sebagai akibat lanjutan dari tahun sebelumnya. Menurut catatan yang ada pada redaksi, permasalahan cukup menonjol yang dihadapi memasuki tahun 2006 meliputi berbagai aspek baik sosial, ekonomi, hukum, politik, keamanan, budaya.

Permasalahan yang dihadapi saat ini merupakan akumulasi buah kebijakan pemerintah yang sarat dengan berbagai kepentingan dan kontroversi. Sebut saja misalnya kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (dengan harapan subsidi BBM dapat mengalir kepada masyarakat yang memang benar-benar membutuhkan) ditengah keterpurukan ekonomi dan daya beli masyarakat, belum lagi ketidakjelasan status hukum pejabat korup yang dapat berkeliaran secara bebas, maraknya terorisme dan separatisme, banyaknya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) seperti anjal, masyarakat miskin dan terlantar, gelandangan dan pengemis, dan sebagainya.

Hendaknya pemerintah dapat arif dan bijaksana untuk mengurai satu per satu permasalahan yang ada, sebelum permasalahan yang lain dan lebih besar datang. Di mana pada akhirnya menyebabkan ketidakpuasan, keputusasaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Secara teoritik kumpulan artikel, dan hasil penelitian yang diulas dalam jurnal ini tidak lain adalah beberapa contoh permasalahan yang dihadapi pemerintah memasuki tahun 2006, selain terdapat berbagai tulisan di luar topik utama, antara lain: Masalah-Masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan Antar-Variabel dan Metode Analisis disajikan Doddy Sumbodo Singgih; dari sisi kebijakan, tulisan Eko Supeno mengulas tentang Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial-Operasi Pasar Khusus Beras (JPS-OPKB) Keluarga Pra Sejahtera; Protes Sosial Buruh sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik oleh Kris Nugroho dari segi politis, kemudian wacana tentang Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Muryadi, sudut pandang sosial Sudarso mengupas tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya, secara ekonomi Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang oleh Toto Warsoko Pikir, dinamika pariwisata disampaikan oleh Dian Yulie Reindrawati tentang The Difficult but Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two, kemudian permasalahan kelembagaan dijelaskan oleh Rochyati

Topik Utama Edisi No. 2 (April) 2006:
Pornografi dan pelayanan Publik

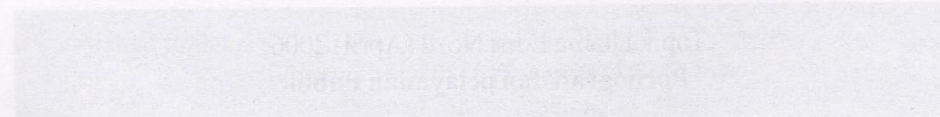
Wahyuni Triana mengenai Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Kepemerintahan dan Pelayanan Publik.

Kehadiran Jurnal *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* pada tahun 2006 ini semoga dapat memberikan pencerahan sekaligus alternatif pemecahan masalah dan menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam menuangkan gagasan serta ide kreatif demi perbaikan proses pembangunan serta perbaikan masyarakat.

Redaksi

Wakil Pemimpin Redaksi
Permasalahan yang dihadapi saat ini merupakan akumulasi dari berbagai faktor yang saling berkaitan. Salah satu faktor yang paling menonjol adalah korupsi yang telah merajalela di berbagai sektor kehidupan. Korupsi ini telah merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan menghambat pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan upaya yang komprehensif untuk memerangi korupsi, baik melalui penegakan hukum yang tegas, peningkatan transparansi pemerintahan, maupun pemberdayaan masyarakat sipil. Selain itu, tantangan lain yang dihadapi adalah perubahan struktur demografi yang cepat, peningkatan angka pengangguran, serta dampak negatif dari globalisasi. Untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut, diperlukan kebijakan yang inovatif dan responsif. Jurnal ini hadir sebagai wadah untuk membahas berbagai isu-isu tersebut secara mendalam dan kritis. Kami berharap jurnal ini dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi kemajuan ilmu pengetahuan dan pembangunan bangsa.

1891/TTS/PPK/RS/148-04 TTS
ISSN 2502-6120



DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Masalah-masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan antar-variabel dan Metode Analisis

Doddy Sumbodo Singgih

1

Implementasi Kebijakan: Jaring Pengaman Sosial - Operasi Pasar Khusus Beras (JPS – OPKB) Keluarga Pra Sejahtera

Eko Supeno

9

Protes Sosial Buruh Sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik

Kris Nugroho

23

Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Muryadi

35

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya

Sudarso

45

Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang

Toto Warsoko Pikir

59

The Difficult But Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two

Dian Yulie Reindrawati

69

Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Kepemerintahan dan Pelayanan Publik

Rochyati Wahyuni Triana

75

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JARING PENGAMAN SOSIAL - OPERASI PASAR KHUSUS BERAS (JPS – OPKB) KELUARGA PRA SEJAHTERA

Eko Supeno

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair, Surabaya

Abstract

This Article is result of research in the form of evaluation towards policy of government in 1998 i.e. program of Net Peacemaker of Social to assist impecunious society in the form of subsidy. One of them is policy of program net peacemaker of social operation for special market of rice (JPS-OPKB)– subsidizing price under market price, per its kg only Rp. 1000. Each; Every pertained KK that belongs pre prosperous (very impecunious to impecunious) earns facility of subsidy, where each; every KK distributed by its subsidy counted 20 kg rice. Result of evaluation shows that policy is not implemented well, because it's found various collision in operational level.

Key words: *implementation, policy, subsidy*

Pembangunan bagai dua sisi mata uang. Di satu sisi, ada pihak yang diuntungkan dengan hasil pembangunan atau mereka-mereka yang dapat memanfaatkan hasil-hasil pembangunan. Dan di sisi lain, ada kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap hasil-hasil pembangunan atau yang tidak dapat menikmati hasil-hasil pembangunan. Ironisnya jumlah kelompok yang ke dua ini lebih banyak daripada kelompok yang pertama. Kondisi ini semakin parah ketika negara sedang dihadapkan dengan kondisi krisis ekonomi. Sehingga jumlah pengangguran meningkat sangat tajam empat kali lebih cepat dari sebelumnya. Bahkan diperkirakan jumlah penduduk miskin Indonesia dalam satu

tahun terakhir ini meningkat 400 - 500% atau sekitar 90 juta jiwa. Parahnya kondisi kelompok yang tidak dapat menikmati hasil-hasil pembangunan atau kelompok miskin ini sudah barang tentu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Karenanya pemerintah melalui Program Jaring Pengaman Sosial (JKP) — dengan berbagai program derivatifnya seperti misalnya, Program Keamanan Pangan (*food safety*), Program Penciptaan Lapangan Kerja, Program Perlindungan Sosial, Program Pengembangan Ekonomi Rakyat, Operasi Pasar Khusus (OPK) beras bagi keluarga pra sejahtera (KPS), dan berbagai program lainnya — berupaya menahan laju kemiskinan ini jauh lebih parah.

Permasalahan yang menaiki dikaji adalah, sejauh mana kebijakan tersebut mampu menyelesaikan atau mencapai apa yang diharapkan. Salah satu kebijakan tersebut adalah program JPS yaitu pelaksanaan Operasi Pasar Khusus (JPS-OPK) berupa beras bersubsidi yang ditujukan kepada keluarga pra sejahtera.¹

Permasalahan

Permasalahan yang hendak di jawab dan didiskusikan dalam makalah ini adalah:

1. Sejauhmana implementasi kebijakan JPS-OPK dapat mengatasi atau mengurangi rawan pangan pada keluarga pra sejahtera?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan keberhasilan atau ketidakberhasilan kebijakan JPS-OPK bagi keluarga pra sejahtera?

Sekilas tentang JPS-OPK

Program JPS-OPK Beras

Operasi Pasar Khusus merupakan salah satu upaya pemerintah dalam kerangka Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*), khususnya dalam mencukupi kebutuhan pangan pokok bagi kelompok masyarakat tidak mampu baik sebagai akibat kondisi ekonomi yang bersangkutan, maupun akibat pengaruh Krisis Ekonomi dan Moneter yang hingga saat ini belum pulih kembali. Operasi Pasar Khusus, merupakan suatu kegiatan

penyaluran pangan pokok (beras) bersifat khusus dan bersubsidi dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, dalam rangka mencegah kondisi rawan pangan ke tingkat lebih parah dari kelompok masyarakat miskin yang dikategorikan sebagai Keluarga Pra-sejahtera. Secara organisatoris ada dua tingkatan pelaksana OPK yaitu tingkat pusat dan daerah. Di Tingkat Pusat penanggungjawab kebijakan penetapan secara nasional untuk menerima bantuan OPK beras adalah Menko Kesra dan Taskin, sedang penanggungjawab kebijakan pelaksanaan OPK termasuk kebijakan subsidi adalah Menko Ekuin. Sedangkan penanggungjawab koordinasi pelaksana OPK adalah Menteri Negara Pangan dan Hortikultura. Penanggungjawab pelaksana OPK di tingkat pusat adalah Kabulog. Penanggungjawab penyiapan data Keluarga Pra Sejahtera adalah Meneg. Kependudukan/Kepala BKKBN. Dan terakhir penanggungjawab di tingkat pusat dalam pelaksanaan OPK di daerah adalah Menteri Dalam Negeri.

Untuk tingkat daerah penanggungjawab pelaksanaan OPK di tingkat Propinsi adalah Gubernur dibantu secara fungsional oleh instansi terkait dan berbagai pihak bila dipandang perlu. Penanggungjawab pelaksanaan OPK di tingkat kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota dan dipandu secara fungsional oleh instansi terkait dan berbagai pihak yang dipandang perlu. Dan terakhir

¹ Ukuran dari KPS (keluarga pra sejahtera) didasarkan pada kriteria yang ditetapkan oleh BKKBN, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal kebutuhan akan spiritual, pangan (indikatornya seluruh anggota keluarga makan kurang dari dua kali sehari), sandang, papan (seperti lantai masih lantai tanah, sirkulasi udara tidak ada), kesehatan dan KB.

penanggungjawab pelaksanaan pendistribusian pangan (beras) dari gudang di tingkat propinsi adalah Ka Dolog maupun di tingkat Kabupaten atau kotamaya/KaSubdolog sampai titik-titik distribusi di daerah sesuai dengan perencanaan yang dibuat bersama-sama Pemda setempat. Dalam operasionalisasi di lapangan kegiatan Operasi Pasar Khusus melibatkan banyak kelompok dalam masyarakat disamping dari pihak pemda dan dolog yaitu:

- Keluarga Pra Sejahtera yang menerima beras OPK
- Petugas Pelaksana OPK Sub Dolog/Gudang
- Petugas Pelaksana/Pembantu-instansi terkait (BKKBN/PLKB/Perangkat desa/PKK/LKMD/Masyarakat dll)
- Pimpinan/Koordinator dari instansi terkait
- Lain-lain (buruh, pengangkut, masyarakat umum dst)

Banyaknya kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan OPK merupakan upaya untuk memperlancar proses distribusi sekaligus sebagai bentuk pengawasan, sehingga terhindar dari berbagai bentuk penyimpangan yang mungkin akan terjadinya.

Mekanisme Pelaksanaan OPK

Mekanisme pelaksanaan OPK melalui tahap-tahap dari pejabat di tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah, adapun langkah-langkahnya adalah:

- Menteri Negara Pangan dan Holtikultura mengkoordinasikan instansi terkait di tingkat pusat dalam rangka merumuskan kebijakan OPK,

yaitu dengan menyusun Pedoman Umum Pelaksanaan OPK;

- Bulog mengalokasikan kebutuhan beras untuk OPK seluruh Indonesia serta menyelesaikan perhitungan pembayarannya dengan Departemen cq. Ditjen Anggaran. Selanjutnya Bulog menerbitkan Petunjuk Pelaksanaan (juklak) OPK;
- Gubernur/KDH Tingkat I mengkoordinasikan pelaksanaan OPK di daerah masing-masing dengan memperhatikan masukan dari instansi terkait. Dengan mengacu pada Pedoman Umum dan Petunjuk Pelaksanaan masing-masing Pemerintah Daerah menyusun Petunjuk Teknis disesuaikan dengan kondisi dan situasi masing-masing;
- Dolog dan Sub Dolog bersama instansi terkait secara operasional melaksanakan OPK untuk target sasaran yang mengacu pada data yang telah disepakati (di tetapkan oleh Pemda atas Dasar masukan dari Kantor BKKBN daerah).
- Penyediaan dana maupun biaya-biaya OPK yang timbul sebagai akibatnya adanya subsidi baik terhadap harga pangan (beras) maupun biaya operasional sepenuhnya menjadi beban pemerintah.
- Pembayaran terhadap pangan yang dibeli adalah tunai dan bagi kepala keluarga/daerah yang tidak mampu dengan pertimbangan tertentu dapat secara konsinyasi selambat-lambatnya 2 (dua) minggu setelah penyerahan barang dengan jaminan Pemda setempat apabila terjadi wanprestasi.

Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan

Sebagai bentuk organisasi yang baik sudah barang tentu dalam proses pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tidak bisa lepas dari kemungkinan adanya penyimpangan. Untuk dalam pelaksanaan OPK ini juga dilakukan kegiatan monitoring dan evaluasi. Dan sebagai bentuk pertanggungjawaban terakhir pelaksanaan OPK ini diwajibkan menyusun pelaporan. Lebih rinci proses monitoring, evaluasi dan pelaporan adalah sebagai berikut:

- Di tingkat Pusat, setiap bulan minggu ke IV atau sesuai dengan kebutuhan, dilakukan Rapat Koordinasi dipimpin oleh Menpangan dan Hortikultura dengan melibatkan unsur terkait dalam lingkup Ekuin, Kesra dan Polkam untuk membahas perkembangan pelaksanaan OPK berdasarkan laporan daerah-daerah. Selanjutnya Menteri Negara Pangan dan Hortikultura melaporkan pelaksanaan OPK pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang EKUIN dan KESRA bulan berikutnya;
- Tingkat propinsi dan kabupaten/kota maupun di jajaran daerah di bawahnya, setiap bulan selambat-lambatnya pada minggu ke III, dengan dikoordinir oleh Pemda setempat diadakan Rapat Koordinasi dengan seluruh Penanggungjawab OPK di setiap tingkatan tersebut dalam rangka pengecekan data sasaran, menyusun perencanaan, monitoring pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan OPK.

Selanjutnya hasil dari Rakor tersebut secara berjenjang dilaporkan ke jajaran di tingkat atasnya, sampai ke Koordinator OPK di Tingkat Pusat selambat-lambatnya pada awal minggu ke IV;

- Untuk efektifitas dan efesiensi penyaluran beras OPK di lapangan sampai kepada yang membutuhkan, maka diadakan pengawasan secara rutin di tingkat pelaksana setiap bulannya yang dikoordinasikan oleh PEMDA setempat baik propinsi dan kabupaten/kota dengan melibatkan DOLOG/SUB DOLOG dan instansi terkait. Pengawasan dari Titik Distribusi sampai ke penerima bantuan dapat melibatkan mahasiswa, LSM dan Organisasi kemasyarakatan yang ada;
- Untuk penyempurnaan pelaksanaan OPK, evaluasi silang dilakukan oleh suatu Tim Independen dari Perguruan Tinggi, dan LSM yang ditunjuk. Pengaturan Perguruan Tinggi dan LSM yang ditunjuk yang akan melakukan evaluasi OPK akan dikoordinasikan oleh Menteri Negara Pangan dan Hortikultur;

Rencana dan Realisasi OPK Dolog Jatim

Dari total keluarga pra sejahtera sebesar 13.681.596 di Jawa Timur yang direncanakan mendapat beras OPK hanya 13.450.373 KK. Dari rencana tersebut baru terlaksana sekitar 95% atau 12.866.355 KK.²

² Sumber data dari Dolog Jatim, terhitung sejak bulan Desember 1998. Penentuan jumlah keluarga pra sejahtera berdasarkan data yang dikeluarkan oleh BKKBN Jatim.

Metodologi Penelitian

Studi evaluasi ini merupakan penelitian survei. Di mana hanya menggali dan menyajikan fakta-fakta pelaksanaan OPK di lapangan tanpa bermaksud menganalisa secara mendalam (*indepth*). Lokasi studi evaluasi ini secara purposif ditetapkan di 13 Kabupaten Dati II Jawa Timur, 34 Kecamatan dan 124 desa. Dipilihnya lokasi tersebut dengan pertimbangan keterwakilan atas dasar karakteristik geografis, masyarakat, dan wilayah. Dalam studi evaluasi ini ada dua kelompok sampel. Yaitu *pertama* kelompok sasaran OPK yaitu keluarga pra sejahtera penerima beras OPK; dan *kedua* yaitu kelompok yang terkait dengan pelaksanaan OPK seperti Sub Dolog, Aparat pemerintahan daerah mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, hingga Desa, Instansi terkait seperti PLKB, PKK, LSM, dan Karang Taruna. Kelompok pertama besar sampel yang ditetapkan melalui teknik kuota (*quota sampling*) yaitu 3.945 responden. Sedang kelompok kedua sebesar 359 responden atau informan yang ditetapkan melalui teknik purposif.

Data primer dan data sekunder diperoleh melalui wawancara (yang dipandu lewat kuesioner), kepustakaan dan observasi. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kuantitatif dan kualitatif. Artinya data yang diperoleh dari hasil wawancara diubah dalam bentuk angka-angka yang kemudian diberi makna serta di lakukan triangulasi (*chek and recheck*) dengan hasil wawancara pada kelompok responden kedua (informan).

Hasil Studi Evaluasi

1. Kondisi ekonomi responden dilihat dari total pendapatan keluarga dalam sebulan menunjukkan kisaran pendapatan keluarga responden relatif dapat dikatakan sangat minim. Kalau dimungkinkan untuk di rata-rata kisarannya antara 90 ribu sampai 120 ribu per bulan. Hal ini jelas masih di bawah upah minuman (rata-rata Jatim 145.000 rupiah per bulan). Hal ini mengisyaratkan kemampuan daya beli mereka terhadap pemenuhan kebutuhan konsumsi sangat rendah.
2. Dari hasil observasi pada kondisi responden penerima beras menunjukkan kisaran 85 - 90 % adalah murni keluarga pra KS. Sedang sisanya dapat dikatakan bukan keluarga pra KS atau KS
3. Mayoritas responden atau kisaran 95 - 99 % memanfaatkan beras OPK sebagai pemenuhan kebutuhan mereka. Sedang sisanya dimanfaatkan untuk hal lainnya seperti; dijual kembali, disimpan untuk membayar zakat (ditemukan di kawasan Sumenep), atau barter dengan kebutuhan lainnya.
4. Mayoritas responden (sekitar 80 %) menyatakan mereka membeli beras OPK tepat 1000 rupiah. 20 % sisanya membeli atau menebus beras OPK di atas Rp. 1000 per Kg. Kenaikan sekitar 100 hingga 300 rupiah Kg. Penyebabnya sangat variatif, ada karena kebijakan aparat desa setempat untuk kepentingan operasional seperti konsumsi bongkar muat, beli kantong plastik, ongkos angkut dari titik

- distribusi (kantor desa) hingga rumah mereka, dan sebab-sebab lainnya.
5. Pembayaran beras oleh pihak desa pada sub dolog yang seharusnya langsung setelah beras sampai pada titik distribusi, ternyata 50% lebih bersedia/mampu membayar paling lambat dua hari.
 6. OPK beras seharusnya ditujukan bagi keluarga pra sejahtera namun kenyataannya hanya 20% responden yang menerima sesuai dengan ketentuan sedang sisanya 80% merasa beras OPK dibagi merata dengan warga diluar KPS. Sehingga para keluarga pra sejahtera tersebut hanya menerima beras dibawah berat yang seharusnya yaitu antara 5-7Kg per KK.
 7. Berkurangnya jatah beras yang seharusnya diterima keluarga pra sejahtera akibat dari kebijakan Kepala Desa/Perangkat desa dengan berbagai macam pertimbangan, seperti; untuk mengatasi adanya kecemburuan warga desa, kemampuan daya beli, kepentingan pemerataan, dan kepentingan lainnya.
 8. Secara umum responden memberikan pandangan kualitas beras bergerak dari baik ke cukup. Mereka yang memberikan jawaban baik atau cukup umumnya memberi alasan karena harganya relatif murah. Maka sudah sepantasnya kalau kualitasnya demikian. Sedang mereka yang memberi pandangan kualitas relatif jelek bahkan sangat jelek karena mereka merasa uang 1000 rupiah itu sangat besar artinya buat mereka sehingga mereka menuntut pertukran yang maksimal. Bagi mereka yang tidak terkategori KPS merasa beras OPK kualitasnya lebih jelek dibandingkan dengan beras yang mereka makan sehari-harinya.
 9. Ada kecenderungan meningkatnya angka kemiskinan statistik sebagai akibat adanya pelayanan khusus pemerintah kepada mereka yang tidak mampu, yang kemudian mendorong terjadinya sifat ketergantungan masyarakat kepada pemerintah untuk selalu dibantu dan diperhatikan. Maka bukan hal yang mengherankan kalau kemudian seluruh responden mengharapkan kebijakan OPK ini hendaknya diteruskan.
 10. Banyak ditemukan beras yang diterima responden beratnya tidak persis 10 Kg per kantong. Kekurangan antara 1-3 ons perkantong. Tak satupun responden yang mempertanyakan kekurangan ini pada Gudang/sub dolog. Mereka hanya mengeluh pada perangkat desa. Namun perangkat desa tidak bisa berbuat banyak. Karena pada saat serah terima beras yang seharusnya ditimbang terlebih dahulu ternyata mereka tidak melakukan. Alasannya karena masalah teknis dan hanya percaya saja.
 11. Penyaluran OPK di Kabupaten Pasuruan, terdapat keluhan masyarakat dimana pembayaran OPK oleh Keluarga Pra-S dikaitkan dengan adanya iuran lain (seperti; sumbangan pembangunan desa, Pemasangan Pipa Air).
 12. Secara umum fungsi pengawasan OPK di Daerah atau dilapngan yang seharusnya melibatkan LSM dan Mahasiswa setempat belum menunjukan aktifitas yang optimal.

Pendekatan

Diantara fungsi-fungsi pemerintah adalah menjalankan fungsi pelayanan dan pembangunan. Untuk menjalankan fungsi pelayanan dan pembangunan maka suatu pemerintahan harus mengambil kebijakan publik. Namun dalam memutuskan dan melaksanakan suatu kebijakan publik seringkali suatu pemerintahan menghadapi kendala bahkan mengalami kegagalan. Konsekuensi dari suatu kebijakan publik yang salah akan melahirkan masalah. Jika hal ini terjadi terus menerus akan melahirkan krisis kepercayaan. Dilihat dari pengertiannya, pada dasarnya kebijakan mempunyai tujuan, pada pemerintahan yang baik, yang mengarah pada perbaikan atau sesuatu yang menguntungkan pada sasaran kebijakan atau bertujuan itu mengatasi masalah. Sebelum menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik terlebih dahulu akan dijelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan. Menurut W. Jenkins (1989:21), adalah:

a set of inter related decisions ... concern the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation.

Senada dengan Jenkins bahwa kebijakan harus memiliki tujuan, menurut Abraham Kaplan bahkan kebijakan harus memiliki arah, lebih jauh menurut Kaplan (1990:17) kebijakan adalah "*a projected program of goals, values, and practices*". Kenapa kebijakan itu diambil tujuannya adalah memecahkan masalah bukan menciptakan masalah sebagaimana dijelaskan oleh Anderson (1986:17) bahwa

kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah. Senada dengan Anderson bahwa kebijakan adalah dalam rangka memecahkan masalah bukan membuat masalah baru dikemukakan oleh E. Hugh Huclo (1989:1), bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa masalah atau permasalahan.

Dari beberapa pengertian di atas menunjukkan bahwa kebijakan itu harus memiliki tujuan guna memecahkan masalah, mengandung nilai-nilai (yang diharapkan dan dipahami dalam masyarakat tertentu), dan dilaksanakan secara terarah. Siapa yang membuat kebijakan akan menentukan apakah kebijakan itu adalah kebijakan publik atau bukan. Artinya kalau kebijakan itu dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan maka kebijakan itu adalah kebijakan publik. Jika bukan dari lembaga-lembaga pemerintah maka ia bukanlah kebijakan publik. Lebih jauh tentang pengertian kebijakan publik dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1989:18), yaitu apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan adalah kebijakan publik. Sedang menurut James E. Anderson³ kebijakan publik adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Berangkat dari pengertian yang demikian maka kebijakan publik dapat diartikan serangkaian tindakan (baik aktif atau pasif) yang diambil pemerintah guna

³ Ibid, h. 19

mencapai tujuan tertentu — yaitu memecahkan masalah — yang mengandung nilai-nilai dan dilaksanakan secara terarah. Banyaknya ragam permasalahan dan kebutuhan pemerintah untuk menjalankan misinya maka kebijakan yang diambil oleh pemerintahpun terkategori atas dasar masalah dan kepentingnya. Hal inilah yang kemudian melahirkan ragam atau kategori kebijakan, yang pada pokoknya menekankan pada sasaran dan untuk hal apa suatu kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah. Adapun macam atau bentuk-bentuk kebijakan menurut Fred M. Frohch⁴ ada lima bentuk, yaitu *pertama, regulatory policies*, yaitu kebijakan yang membatasi tindakan atau perilaku seseorang. *Kedua, distributive policies*, yaitu kebijakan tentang pemberian pelayanan-pelayanan atau keuntungan-keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk. *Ketiga, redistributive policies*, yaitu kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan pendapatan pemilikan-pemilikan atau hak-hak diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk, misalnya antara golongan mampu dan tidak mampu. *Kempat, capitalization policies*, yaitu kebijakan dikeluarkan pemerintah terutama untuk meningkatkan kapasitas produksi, untuk kemudian didistribusikan pada masyarakat. Dan *kelima, ethical policies*, yaitu kebijakan yang diterapkan pada upaya mewujudkan isu-isu moral yang berada dalam masyarakat.

Untuk mengukur apakah suatu

kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Mengapa sulit diimplementasikan, banyak faktor yang mempengaruhi, menurut George C. Edwards III, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ada empat yaitu *pertama*, komunikasi, yaitu bagaimana menginformasikan semudah mungkin dapat dipahami oleh masyarakat sasaran maksud dan tujuan dari kebijakan yang diambil. *Kedua*, struktur birokrasi, yaitu didukung institusi pelaksana yang tidak berbelit-belit dan sederhana. *Ketiga*, sumber-sumber, yaitu tersedia sumber-sumber dana, daya dan sarana yang cukup. Dan *keempat*, disposisi, yaitu kecenderungan dari implementor yakni pemerintah pelaksanaan kebijakan dengan melihat kepentingannya mudah dilaksanakan atau sebaliknya.

Pembahasan

Jika dilihat dari konsepnya, jelas program JPS-OPK bagi KPS dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik berbentuk *kebijakan distribusi (distributive policies)*. Di mana dalam bentuk kebijakan ini JPS-OPK hanya memberikan kegiatan pelayanan yang menguntungkan pada suatu kelompok tertentu yaitu keluarga pra sejahtera. Mengapa kelompok ini yang mendapat perlakuan khusus, karena memang kelompok inilah yang paling

⁴ Ibid, h. 103-106

merasakan akibat dari krisis ekonomi sehingga daya beli mereka merosot sangat tajam. Untuk itu melalui kebijakan ini diharapkan mereka mampu membeli kebutuhan dan memenuhi pangan mereka. Sehingga, dalam skala nasional, diharapkan dapat mengatasi kondisi rawan pangan bagi keluarga miskin. Melalui kebijakan ini diharapkan pula dapat menghambat kondisi yang lebih parah bagi keluarga miskin agar tidak menjadi lebih parah.

Permasalahannya kemudian, apakah tujuan dan misi dari kebijakan ini dapat tercapai, ketika kebijakan ini dilaksanakan. Berdasar dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan apa yang dituju dan ditargetkan dalam kebijakan JPS-OPK khususnya di Jawa Timur dari beberapa sampel yang diambil mengindikasikan adanya kegagalan. Kegagalan itu dapat dilihat dari beberapa indikator berikut ini:

1. Meluasnya target sasaran penerima beras OPK

Sasaran penerima beras OPK ternyata tidak hanya keluarga pra sejahtera saja melainkan sampai pada keluarga non KPS. Meluasnya penerima beras OPK ini disebabkan tidak realistisnya pemerintah menetapkan sasaran penerima beras murah OPK yang hanya untuk keluarga pra sejahtera. Padahal tujuan utama program JPS-OPK adalah mengatasi kondisi rawan pangan pada kelompok masyarakat miskin. Sedangkan kondisi pedesaan, dengan kondisi ekonomi nasional seperti sekarang ini, menunjukkan adanya peningkatan jumlah orang miskin atau keluarga miskin. Sedangkan pemerintah hanya menetapkan keluarga miskin atas

indikator keluarga pra sejahtera yang ditetapkan oleh BKKBN yang pada intinya hanya menekankan atau pertimbangan kesehatan. Padahal kemiskinan ukurannya lebih luas dari sekedar pertimbangan kesehatan. Faktor ekonomi lebih besar pengaruhnya terhadap terciptanya keluarga miskin, seperti tingkat pendapatan, kemampuan daya beli, tingkat inflasi, dan kemampuan produksi masyarakat.

2. Sulitnya melaksanakan kebijakan pusat di tingkat lokal (desa)

Menurut kebijakan pusat beras OPK, seharga Rp 1000 per Kg lebih murah dibanding dengan harga pasaran peruntukannya terbatas yaitu hanya keluarga pra sejahtera. Faktanya terjadi perluasan penerima beras OPK ini. Hal ini disebabkan oleh para kepala desa yang bertanggung jawab pada distribusi akhir sering mengambil kebijakan sendiri dengan membagi secara merata beras OPK pada seluruh warganya baik yang terkategori mampu atau tidak. Yang terkategori KPS atau Non KPS. Diambilnya kebijakan ini menurut kepala desa untuk menghindari rasa kecemburuan dan gejolak yang akan muncul jika beras tersebut hanya untuk golongan atau kelompok masyarakat tertentu saja. Akibat kebijakan ini secara statistik ada peningkatan jumlah keluarga miskin. Karena kepala desa dalam setiap bulannya selalu mengajukan penambahan jumlah keluarga yang berhak mendapatkan beras OPK. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan pembagian beras pada warganya agar lebih meningkat. Hasil temuan ini

menunjukkan adanya *impotensi kebijakan* pusat.

3. Ketergantungan masyarakat pada program OPK beras

Menurut kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (dalam hal ini Menpangan) seharusnya program OPK ini selesai pada bulan April 1999. Namun dari hasil penelitian hampir semua responden mengharapkan kebijakan OPK ini diteruskan tidak hanya sampai bulan April 1999. Bahkan ada indikasi kalau program ini diberhentikan secara mendadak atau seketika dikuatirkan akan menimbulkan gejolak di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini melahirkan masalah baru. Yaitu melahirkan ketergantungan masyarakat pada pemerintah dalam mendapatkan beras dan dikuatirkan menimbulkan gejolak jika diberhentikan.

4. Kebutuhan masyarakat akan konsumsi yang tidak seragam

Selalu menjadi ciri pemerintah yaitu melihat masalah dan kebutuhan masyarakat adalah seragam padahal tidak selalu demikian. Sebagian responden menu utama mereka tidak beras melain jagung (ditemukan di beberapa desa di Sumenep dan Jember). Sehingga beras OPK mereka tukarkan dengan jagung. Bahkan ada yang disimpan untuk membayar zakat. Jelas ini merupakan salah satu kegagalan kebijakan OPK. Yaitu bermaksud mengurangi rawan

pangan pada keluarga miskin tetapi mereka tidak tahu persis kebutuhan pangan sasaran program.

Melihat beberapa indikator kegagalan dalam pelaksanaan atau implementasi program JPS-OPK diatas, menunjukkan program ini bukan merupakan kebijakan yang baik. Mengapa dikatakan demikian, karena dalam pelaksanaan atau implementasinya kebijakan ini banyak menimbulkan masalah baru. Yaitu melahirkan ketergantungan, menciptakan kecemburuan dan kemungkinan adanya gejolak jika diberhentikan seketika, serta adanya impotensi kebijakan pusat yang pada gilirannya akan melahirkan krisis kepercayaan bagi pemerintah. Persoalannya kemudian, mengapa program JPS-OPK bagi KPS tidak dapat diimplementasikan dengan baik? Dengan menggunakan indikator faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, ada beberapa faktor yang menyebabkan mengapa program JPS-OPK bagi KPS tidak dapat terimplementasi dengan baik yaitu karena :

1. Penyebaran informasi terhadap maksud dan tujuan program JPS-OPK bagi KPS kurang dilakukan
Maksud dan tujuan program JPS-OPK seharusnya sedini mungkin diinformasikan pada masyarakat, artinya ada sosialisasi terlebih terhadap kebijakan ini. Terutama pada tingkat lokal atau desa. Sehingga ada pemahaman bagi keluarga yang

⁵ Penjelasan diberikan Asmen Menpangan (Nur Sutrisno) ketika penulis mengikuti pemaparan hasil penelitian Studi evaluasi ini di Jakarta pada tanggal 5-6 Januari 1999

- mampu untuk tidak turut membeli beras OPK. Dari hasil penjelasan pemerintah² memang keputusan untuk membuat program OPK ini dilakukan secara mendadak tanpa ada sosialisasi terlebih dahulu, yaitu sekitar bulan Juni 1998, yaitu ketika Indonesia sedang mengalami puncak krisis.
2. Disposisi kepentingan pemerintah yang tidak tepat sasaran
Kepentingan pemerintah untuk melaksanakan OPK adalah mengatasi rawan pangan pada keluarga miskin. Namun indikator keluarga miskin menggunakan para meter dari BKKBN yang lebih menonjolkan faktor kesehatan dari pertimbangan ekonomi. Pemetaan keluarga miskin seharusnya tersedianya terlebih dahulu kemudian kebijakan ini diambil sehingga tidak ada ketidak sesuaian antara kebijakn dengan realitasnya. Dimana ternyata di lapangan ada perluasan jumlah keluarga yang layak menerima beras OPK. Karena kalau dilihat dari tingkat pendapatan warga banyak yang berpenghasilan sangat rendah.
 3. Terbatasnya sumber dana, daya dan sarana pendukung di tingkat lokal/desa sulitnya medan pedesaan
Ditemukan adanya penerimaan berat beras yang tidak seharusnya (berkurang 1-3 ons) karena ketika beras sampai ditingkat desa pihak desa tidak pernah melakukan penimbangan (sebagai recheck atas penimbangan pihak gudang) terlebih dahulu untuk masing-masing kantong, karena kesulitan sarana timbangan dan sumber daya manusianya — tidak ada ongkos bagi pihak desa kecuali ongkos bongkar muat yang dibiayai oleh Dolog Rp. 10 per Kg. Ditemukan adanya pengeluaran biaya tambahan bagi KPS untuk menebus beras OPK karena mereka harus mengambil beras yang jauh dari rumah mereka, yaitu di kantor kelurahan sebagai titik distribusi akhir yang dibiayai oleh Dolog. Dengan fakta ini menunjukkan bahwa pemerintah kurang memperhatikan masalah sumber dana, daya, sarana, dan medan di pedesaan. Sehingga dalam perjalanannya timbul eksekse-eksekse pelaksanaan OPK. Dimana masyarakat membeli beras OPK lebih besar dari yang seharusnya, meskipun hal itu termasuk ongkos angkut tetapi mereka memasukan pada pos harga jika ditanyakan berapa mereka harus membeli beras OPK.
 4. Struktur birokrasi yang terlalu luas tetapi tidak efektif
Salah satu pendukung keberhasilan suatu kebijakan adalah lembaga pelaksanaanya dapat berjalan secara efektif dan efisien, Nampun dalam pelaksanaan OPK birokrat pelaksanaanya tidak berjalan dengan baik. Hal itu nampak kurang berfungsinya panitia pengawasan seperti LSM, Mahasiswa, Sub Dolog, Pemda, ketika pelaksanaan di lapangan. Mereka jarang sekali hadir. Maka bukan hal yang mengherankan kalau kemudian perangkat desa dengan bebasnya membagi beras pada keluarga di luar KPS. Bahkan dalam beberapa kasus beras OPK rawan penjarahan ketika dalam perjalanan dari gudang ke desa. Rawannya kondisi ini karena pihak kepolisian yang seharusnya bertanggung jawab

masalah keamanannya jarang ada di tempat.

Simpulan

1. Kebijakan JPS OPK bagi keluarga pra sejahtera kurang berhasil dalam pelaksanaannya karena pemerintah salah menetapkan sasaran yaitu dengan membuat parameter keluarga miskin hanya didasarkan parameter BKKBN yang lebih condong mengukur kemiskinan dari parameter kesehatan dibanding pertimbangan ekonomi. Kondisi membuat kepala desa mengambil keputusan memperluas penerima beras OPK sampai pada kelompok yang diluar daftar KPS. Karena faktanya banyak diluar KPS kondisi ekonominya juga sangat parah.
2. Kebijakan yang bersifat seragam mengidekasikan pemerintah kurang memperhatikan kebutuhan riil dari masyarakat, karena banyak di kalangan masyarakat kebutuhan utama mereka bukan pada beras melainkan jenis bahan pokok lainnya seperti jagung, sagu, bahan pokok lokal lainnya. Sehingga beras yang mereka dapatkan dari OPK mereka barter atau dijual kembali.
3. Keterbatasan daya, dana, dan sarana dan sulitnya medan kurang menjadi perhatian dari pembuat kebijakan sehingga seringkali pelaksanaan OPK menyulitkan

aparatus di tingkat desa untuk membuat keputusan yang kurang menguntungkan bagi sasaran OPK.

4. Program JPS-OPK dalam pelaksanaannya melahirkan masalah baru seperti:

- adanya ketergantungan masyarakat pada program OPK. Yaitu dengan mengharapkan program OPK ini diteruskan tanpa batas waktu. Karenanya untuk menghindari ketergantungan ini maka perlu diupayakan adanya konsep yang terintegrasi tentang sejauh mana dan seberapa lama pelayanan OPK tersebut secara bijaksana dapat diterapkan yang bersifat mendidik dan mendewasakan atau mengangkat status masyarakat yang kurang mampu tersebut menjadi mandiri;
- adanya kecemburuan bagi keluarga diluar KPS, karena mereka juga merasa kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan kondisi ekonomi mereka tidak jauh lebih buruk dibandingkan dengan KPS;
- adanya impotensi kebijakan dari pemerintah pusat, karena kepala desa banyak yang membuat keputusan sendiri dalam membagi atau menjual beras OPK. Kondisi ini jelas semakin memperburuk kredibilitas pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, *Pengantar Kebijakan Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1989).
- Brayant, C. dan LG. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Sedang berkembang* (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Cohen, John M and Norman T Uphoff, *Rural Development Participation: Cocept and Measures for Proyect Design, Implementation and Evaluation* (Ithaca New York: Cornell Univercity, 1977).
- Edwards, George C. III, *Implementing Public Plicy* (Washington DC, Congressional Quartely Press).
- Irfan Islamy, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).
- Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negar* (Jakarta: Bina Aksara, 1986).
- Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijakan Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1989).
- Tjoroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan* (Jakarta: Gunung Agung, 1990).
- Moeljarto T, *Politik Pembangunan*, Jogyaakarta: Tiara Wacana, 1990).
- Michael Todaro, *Economic Development in the Third World* (London: Longmans, 1977).

Keywords: social movement, protest dan ideology

Demonstrasi besar-besaran para buruh dari 10 (sepuluh) Kawasan Industri di Jawa Timur memprotes Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Timur Nomor 188/285/KPTS/013/2005 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) Jawa Timur Tahun 2006 (Kompas, 17-1-2006), merupakan suatu bentuk protes sosial buruh yang merasa dimarginalkan dari proses perumusan kebijakan publik tentang pengupahan. Mereka menilai UMK pasca kenaikan BBM per 1 Oktober 2005 tersebut tidak sesuai dengan beban biaya hidup yang makin berat dan tingkat inflasi daerah. Mereka menuntut agar diadakan revisi UMK sesuai tingkat inflasi masing-masing daerah, sehingga tiap-tiap daerah besaran UMK berbeda-beda. Gejolak buruh yang menuntut UMK lebih layak

merupakan protes sosial rutin buruh tiap akhir tahun menjelang penyusunan UMK baru untuk tahun berikutnya. Resistensi sosial buruh makin kuat, manakala usulan kenaikan upah ditolak oleh pemerintah daerah dan asosiasi pengusaha. Protes sporadis buruh yang terjadi tidak mencerminkan kuatnya daya tekan buruh dalam mempengaruhi keputusan pemerintah sebagai pihak yang berwenang memutuskan besaran upah buruh tiap-tiap tahun. Dalam tiap aksi protes buruh, terlihat bahwa aspek jumlah (kuantitas) buruh yang besar dalam menentang penetapan UMK tidak selalu mengarah dan menghasilkan akumulasi kekuatan sosial dan politik buruh sebagai kelompok kepentingan sosial terhadap pemerintah. Dari masa ke masa, buruh tetaplah sebagai kelompok kuasi politik yang marginal.