

ISSN  
2442-8094

Terakreditasi SK Nomor:  
577/Akred/P2MI-LIPI/07/2014

# Sosio Informa

Volume 1, No. 03, September - Desember 2015

- Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial**  
*M. Zainul Abidin*
- Kemiskinan dan Pembangunan Manusia**  
*Bambang Pudjianto dan M. Syawie*
- Revolusi Mental Menuju Keresasian Sosial di Indonesia**  
*Togiaratua Nainggolan*
- Peran Lembaga Rehabilitasi Kunci dalam Penanganan Korban Penyalahgunaan Napza di Daerah Istimewa Yogyakarta**  
*Sugiyanto*
- Rehabilitasi Sosial bagi Penyandang Disabilitas Mental Melalui Unit Informasi dan Layanan Sosial Rumah Kita**  
*Ruaida Murni dan Mulia Astuti*
- Perubahan Iklim dan Kedaulatan Pangan di Indonesia. Tinjauan Produksi dan Kemiskinan**  
*Robet Asnawi*
- Modal Sosial dan Kemiskinan**  
*Ayu Diah Amalia*

Sosio Informa	Volume 1	Nomor 03	Halaman 213 - 323	Jakarta Desember 2015
---------------	-------------	-------------	----------------------	--------------------------



KEMENTERIAN SOSIAL  
REPUBLIK INDONESIA

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KESEJAHTERAAN SOSIAL  
BADAN PENDIDIKAN DAN PENELITIAN KESEJAHTERAAN SOSIAL  
KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA

# Sosio Informa

Volume 1, No. 03, September - Desember 2015

ISSN 2442 - 8094

*Sosio Informa* merupakan nama baru dari majalah **Informasi**. Berdasarkan catatan; tahun 1979 dimulai dengan nama **Media Informatika** sebagai majalah populer; tahun 1995 namanya berubah menjadi **Informasi** sebagai majalah ilmiah yang mendapat akreditasi LIPI. Sesuai dengan catatan LIPI nama majalah perlu disesuaikan dengan perkembangan jaman dan perlu meningkatkan mutu, maka sudah disepakati mulai tahun 2015 dengan nama **Sosio Informa**.

Frekwensi terbit : tiga kali setahun  
(April, Agustus, Desember)

## Alamat Redaksi:

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan, Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial,  
Kementerian Sosial RI

Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang III,  
Jakarta Timur 13630

Phone : (021) 8017146

Fax. : (021) 8017126

Email : sosioinforma@gmail.com

Website: puslit.kemsos.go.id

## DEWAN REDAKSI (*Editorial Board*)

### PENASEHAT (*Advisory Editor*)

Mu'man Nuryana, Ph.D

### PENANGGUNG JAWAB (*Insured Editor*)

DR. Dwi Heru Sukoco, M.Si

### MITRA BESTARI (*Peer Reviewer*)

#### Psikologi

- Mohd. Dahlan A. Malek, Assoc. Prof. Dr  
(Universiti Malaysia Sabah)

#### Ilmu Kesejahteraan Sosial

- Prof. Adi Fahrudin, Ph.D  
(Universitas Muhammadiyah Jakarta)
- Binahayati Rusyidi, MSW, Ph.D  
(Universitas Padjajaran)
- DR. Erna Maria Rizeria Dinata  
(Universitas Indonesia)
- Dra. Ety Rahayu, M.Si  
(Universitas Indonesia, Ikatan Pekerja Sosial Indonesia)
- DR. Sari Viciawati  
(Universitas Indonesia)

#### Pengembangan Masyarakat

- DR. Santoso Tri Raharjo  
(Universitas Padjajaran)

### KETUA DEWAN REDAKSI (*Chief Editor*)

- Drs. Achmadi Jayaputra, M. Si

## DEWAN REDAKSI (*Editorial Board*)

### Pelayanan dan Kesejahteraan Masyarakat

- Dra. Mulia Astuti, M.Si.
- Drs. Anwar Sitepu, M.PM
- Drs. Ahmad Suhendi, M.Si

#### Psikologi

- Drs. Togiartua Nainggolan, M.Si
- Dra. Alit Kurniasari, MPM

#### Kesejahteraan Sosial

- Dra. Husmiati, M.Soc. Sc., Ph.D (*Scientific Editor*)
- Drs. Gunawan

### REDAKSI PELAKSANA (*Managing Editor*)

- Ayu Diah Amalia, S.Sos, M.Kesos

### PEMERIKSA NASKAH (*Copy Editor*)

- Muslim Sabarisman, AKS

### EDITOR BAHASA INGGRIS

- Samy Sriwulandari

# Sosio Informa

Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial

Volume 1, No. 03, September - Desember 2015

ISSN 2442 - 8094 Nomor Akreditasi: 577/Akred/P2MI-LIPI/07/2014

<b>DAFTAR ISI</b>	<i>Halaman</i>
■ <b>PENGANTAR REDAKSI</b>	i
■ Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial <b>M. Zainul Abidin</b>	213 - 230
■ Kemiskinan dan Pembangunan Manusia <b>Bambang Pudjianto dan M. Syawie</b>	231 - 246
■ Revolusi Mental Menuju Kesenjangan Sosial di Indonesia <b>Togiaratua Nainggolan</b>	247 - 260
■ Peran Lembaga Rehabilitasi Kunci dalam Penanganan Korban Penyalahgunaan Napza di Daerah Istimewa Yogyakarta <b>Sugiyanto</b>	261 - 277
■ Rehabilitasi Sosial bagi Penyandang Disabilitas Mental Melalui Unit Informasi dan Layanan Sosial Rumah Kita <b>Ruaida Murni dan Mulia Astuti</b>	278 - 292
■ Perubahan Iklim dan Kedaulatan Pangan di Indonesia. Tinjauan Produksi dan Kemiskinan <b>Robet Asnawi</b>	293 - 299
■ Modal Sosial dan Kemiskinan <b>Ayu Diah Amalia</b>	310 - 323



## PENGANTAR REDAKSI

SOSIO INFORMA nomor tiga agak menarik yang membahas tentang manusia dan kesejahteraannya. Secara umum, aspek manusia ditinjau dari keberadaannya sebagai golongan miskin, sehingga artikel yang ditampilkan masih memikirkan seputar permasalahan tersebut. Secara khusus, ada yang membahas tentang pemenuhan pangan yang terkait dengan kesejahteraan secara umum.

Ada empat artikel yang sangat dekat membahas tentang kemiskinan dengan judul; Kemiskinan dan Pembangunan Manusia, Modal Sosial dan Kemiskinan, dan dua artikel yang membahas tentang ketahanan atau kebutuhan pangan. Artikel tersebut di satu sisi membandingkan tentang aspek kemiskinan di Indonesia dengan Negara-Negara lain berdasarkan teori dan penerapannya. Pembahasan masih biasa saja karena yang dibahas tentang perbandingan kemiskinan berdasarkan angka-angka dan pendapat ahlinya. Modal sosial sangat diperlukan sebagai upaya yang menunjukkan, bahwa penanggulangan kemiskinan memerlukan aspek lain bagi segolongan manusia yang dianggap kurang beruntung. Kemudian dibahas juga tentang kedaulatan pangan terkait dengan berbagai aturan yang mempengaruhi pekerjaan petani yang selama ini selalu identik dengan kemiskinan. Sebab berpengaruh terhadap kehidupan orang banyak dalam pemenuhan pangan yang merupakan satu diantara tiga kebutuhan dasar manusia. Hukum pasar berlaku jika pangan di dalam negeri tidak tercukupi, maka beras didatangkan dari luar negeri. Petani yang miskin akan tetap miskin dengan menerima kenyataan tersebut.

Dua artikel yang membahas tentang lembaga rehabilitasi sosial. Artikel tentang Peran Lembaga Kunci dalam Penanganan Korban Penyalahgunaan Napza. Di lembaga sosial masyarakat tersebut korban penyalahgunaan napza dapat direhabilitasi melalui pendekatan spiritual dan sosial. Lembaga memiliki sumber daya manusia berlatar belakang keagamaan dan didukung dengan beberapa petugas dari Negara lain. Artikel yang membahas tentang Rehabilitasi Sosial bagi Penyandang Disabilitas Mental, perlu mendapat perhatian keluarga dan masyarakat. Sebab penderita disabilitas mental selalu dikucilkan. Padahal mereka bisa disembuhkan dengan peran aktif berbagai pihak, sehingga tiga pilar yang menentukan yaitu; Pekerja Sosial, keluarga, dan masyarakat. melalui Unit Informasi Layanan Sosial diharapkan akan lebih membantu dalam penyembuhan disabilitas mental khususnya.

Kami menyampaikan terima kasih kepada mitra bestari yang telah bersedia membaca dan memberi komentar sesuai dengan keahliannya. Seraya berharap bapak dan ibu mitra bertasri tetap berperan serta dalam penerbitan majalah ini tahun berikutnya. Selamat memasuki tahun 2016, semoga lebih sukses dalam karir dan tugas masing-masing.

**Redaksi**



# Sosio Informa

## Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial

Kata kunci bersumber dari artikel. Lembar abstrak ini boleh digandakan tanpa izin dan biaya.

**M. Zainul Abidin (Kementerian Keuangan )**

### **DAMPAK KEBIJAKAN IMPOR BERAS DAN KETAHANAN PANGAN DALAM PERSPEKTIF KESEJAHTERAAN SOSIAL**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 213-230*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui dampak atau pengaruh kebijakan bea masuk impor beras sebagai suatu kebijakan sosial untuk mendukung peningkatan kesejahteraan petani dan mewujudkan ketahanan pangan. Pengumpulan data menggunakan data sekunder melalui studi kepustakaan. Teknik analisis data dilaksanakan secara kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sosial melalui penetapan bea masuk beras sebagaimana telah diatur, terakhir dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 Tahun 2011, selaras dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 dan mendukung kesejahteraan petani padi. Kebijakan bea masuk beras melindungi daya saing beras domestik, menjaga stabilitas harga dan penyerapan produksi beras domestik serta mendorong harga Gabah Kering Panen di tingkat petani di atas Harga Pembelian Pemerintah sehingga lebih menguntungkan petani. Kebijakan tersebut mendukung kepastian usaha tani dan peningkatan pendapatan petani padi. Kebijakan bea masuk impor beras telah selaras dengan tujuan ketahanan pangan, khususnya Pasal 56 Huruf e Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Tingkat keuntungan (profitabilitas) yang relatif tinggi mendukung pemberdayaan petani padi, menjaga motivasi dalam usaha tani padi, mendukung peningkatan produksi padi secara konsisten dan ketersediaan pasokan pangan (beras) guna mewujudkan ketahanan pangan.

**Kata kunci:** *bea masuk, beras, kesejahteraan, ketahanan pangan, petani.*

**Bambang Pudjianto dan M. Syawie (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

### **KEMISKINAN DAN PEMBANGUNAN MANUSIA**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 231-246*

Abstrak

Untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi ini, manusia perlu meningkatkan pendidikan dan kesehatan. Tujuan artikel ini ingin melihat bahwa ada kecenderungan pembangunan kualitas manusia berkorelasi dengan kondisi kemiskinan penduduk, artinya kualitas manusia akan mudah dicapai apabila penduduknya sudah terentah dari kemiskinan. Dilihat dari data, kemiskinan makin sulit diturunkan karena garis kemiskinan juga bergerak. Ketika pertumbuhan konsumsi masyarakat tidak bisa mengejar pertumbuhan angka kemiskinan, sudah pasti dia tidak bisa melewati garis kemiskinan. Pertanyaannya yang muncul apakah dalam kondisi penduduk yang masih miskin pembangunan manusia yang berkualitas bisa terealisasi. Komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Perlu terus diupayakan membantu dan memberdayakan masyarakat miskin. Kajian artikel ini menggunakan metode studi

pustaka sebagai cara untuk melakukan analisa sehingga diperoleh hasil yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

**Kata kunci:** kemiskinan, pembangunan manusia.

---

**Togiaratua Nainggolan (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

**REVOLUSI MENTAL MENUJU KESERASIAN SOSIAL DI INDONESIA**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 247-260*

Abstrak

Kajian ini membahas peran yang dilakukan oleh Kementerian Sosial sebagai penyelenggara utama pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia. Khususnya dalam penyelenggaraan Program Keresasian Sosial sebagai sarana melakukan revolusi mental. Pembahasan dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif terhadap data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi. Hasilnya menunjukkan bahwa keresasian sosial di Indonesia tumbuh dan berkembang bersamaan dengan pergerakan kebangsaan Indonesia yang ditandai dengan berdirinya organisasi Budi Utomo tahun 1908, Sumpah Pemuda tahun 1928, dan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Sejalan dengan hal ini Program Keresasian Sosial yang dimotori Kementerian Sosial harus direvitalisasi sebagai kelanjutan dari perjuangan kemerdekaan Indonesia. Revitalisasi harus diawali dengan menjadikan Program Keresasian Sosial sebagai revolusi mental bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilanjutkan dengan merubah fokus pembangunan kesejahteraan sosial ke sektor makro dengan menjadikan seluruh warga Negara sebagai sasaran program, bukan hanya kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial. dengan demikian ukuran dari keresasian sosial harus didasarkan pada nilai-nilai dasar kenegaraan dan kebangsaan Indonesia, yaitu pancasila. Dengan demikian inti dari Program Keresasian Sosial adalah bagaimana meng-internalisasi-kan nilai-nilai Pancasila dalam sikap dan perilaku sosial masyarakat Indonesia.

**Kata Kunci :** keresasian, keresasian sosial, revolusi mental.

---

**Sugiyanto (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

**PERAN LEMBAGA REHABILITASI KUNCI DALAM PENANGANAN KORBAN PENYALAHGUNAAN NAPZA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 261-277*

Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis peran lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta dalam penanganan korban penyalahgunaan NAPZA. Kajian dilakukan atas data sekunder yang diangkat dari sejumlah hasil penelitian pihak lain, dan dokumen dari kemeterian/lembaga terkait serta buku-buku yang relevan dengan kajian ini. Dengan analisis menggunakan metode kualitatif. Hasilnya, dalam pelaksanaan rehabilitasi lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta menggunakan *Metode Therapeutic Community* (MTC), dengan sasaran atau residen volunteri. Pada saat ini Lembaga Rehabilitasi Kunci hanya menampung residen rawat inap sebanyak 24 orang. Hasil yang dicapai melalui rehahabilitasi, residen mengalami kemajuan pada sikap, respon dan perilakunya. Juga terjadi perubahan pada aktivitas/kemandirian dalam menjalankan ibadah/do'a dan kemajuan/ tidak mengalami keluhan fisik dan putus obat. Secara khusus kendala yang dihadapi lembaga ini, adalah masih adanya kurang kepercayaan masyarakat/keluarga untuk mengirimkan anggota keluarganya untuk mengikuti program ini, apabila anggota keluarganya menjadi korban penyalahgunaan NAPZA. Sehingga lembaga ini kekurangan residen.

Kata kunci: *rehabilitasi, residen, NAPZA, sukarela.*

**Ruaida Murni (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

**Mulia Astuti (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

### **REHABILITASI SOSIAL BAGI PENYANDANG DISABILITAS MENTAL MELALUI UNIT INFORMASI DAN LAYANAN SOSIAL RUMAH KITA**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 278-292*

Abstrak

Tulisan ini adalah hasil kajian di Unit Informasi dan Layanan Sosial Rumah Kita (UILS) Tebet Jakarta Selatan. Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi sosial berbasis masyarakat dan keluarga, meliputi asupan (*input*), proses, faktor penghambat dan pendukung, serta manfaat kegiatan bagi penyandang disabilitas mental dan keluarganya. Data diperoleh dari hasil studi dokumentasi terhadap data sekunder yang terkait dengan topik kajian pada UILS. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil Kajian menunjukkan bahwa: 1) Proses rehabilitasi sudah dilaksanakan sesuai buku Pedoman yang diterbitkan oleh Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai hambatan, 2) Hasil rehabilitasi menunjukkan perubahan yang signifikan terhadap sikap dan perilaku penerima manfaat, indikasinya terlihat dari a) meningkatnya kemampuan penerima manfaat bersosialisasi dengan lingkungannya, terutama dengan keluarga seperti bisa diajak berkomunikasi, mau membantu pekerjaan rumah tangga, mau bertegur sapa dengan orang lain, mengucapkan salam, terima kasih, memahami dirinya yang sedang sakit, b) meningkatnya kemampuan keluarga dalam memahami penyandang disabilitas mental sehingga komunikasi antara penerima manfaat dan keluarga lancar, dan mampu memahami dan memenuhi kebutuhan penerima manfaat.

**Kata Kunci:** *rehabilitasi sosial, penyandang disabilitas mental, unit informasi dan layanan sosial.*

**Robet Asnawi (Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung)**

### **PERUBAHAN IKLIM DAN KEDAULATAN PANGAN DI INDONESIA. TINJAUAN PRODUKSI DAN KEMISKINAN**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 293-299*

Abstrak

Pada era “Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Dua”, pemerintah menargetkan surplus 10 juta ton beras pada tahun 2014, sedangkan di era “Kabinet Indonesia Hebat” Jokowi dengan program kedaulatan pangan, menargetkan swasembada pangan dalam tiga tahun mendatang. Salah satu hambatan dalam mencapai kedaulatan pangan di Indonesia adalah perubahan iklim antara lain cuaca ekstrim seperti kekeringan, banjir, tanah longsor, serangan hama/penyakit dengan konsekuensi serius pada penurunan produksi pertanian khususnya tanaman pangan. Makalah ini bertujuan untuk membahas dampak perubahan iklim dan kedaulatan pangan di Indonesia, dengan fokus pada keterkaitan antara perubahan lingkungan global/perubahan iklim, praktik penggunaan lahan, produksi pangan, kemiskinan dan masalah kekurangan gizi. Sumber data dan informasi dihimpun dari hasil penelitian, jurnal, artikel yang relevan dan dianalisis secara deskriptif sehingga sesuai dengan tujuan penulisan artikel ini. Hasil penelusuran literatur bahwa penurunan produksi memiliki konsekuensi serius pada keamanan pangan Negara, terutama di kalangan orang miskin yang memiliki akses terbatas pada fasilitas kesehatan, dimana 28,5 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan dan jutaan orang lain pada garis kemiskinan sangat rentan terhadap perubahan iklim. Ancaman kekurangan gizi akibat gagal panen, terutama di kalangan anak-anak pedesaan akan lebih cepat dalam tahun-tahun mendatang, terutama jika respon kebijakan pemerintah pusat dan daerah gagal untuk mengatasi problem antara lingkungan dan produksi tanaman. Solusi mengatasi perubahan iklim dari aspek penurunan produksi adalah inovasi teknologi varietas unggul tahan kekeringan dan banjir, tahan hama dan penyakit, dan penerapan sistem pertanian berkelanjutan.

**Kata kunci:** *perubahan iklim, kedaulatan pangan, produksi, kemiskinan.*

**Ayu Diah Amalia (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

**MODAL SOSIAL DAN KEMISKINAN**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, Desember 2015, hal: 310-323*

**Abstrak**

Masalah kemiskinan tetap menjadi masalah yang menarik untuk didiskusikan dan dicarikan penyelesaiannya. Berbagai strategi dilakukan untuk mengatasi dan mengurangi kemiskinan, salah satu strategi mungkin adalah dengan peningkatan modal sosial kelompok miskin. Tulisan ini merupakan kajian teori dan kajian literatur mengenai modal sosial dan kaitannya dengan pengurangan kemiskinan. Berdasarkan hasil kajian beberapa literatur dan konsep-konsep sebaiknya modal sosial banyak digunakan dalam kebijakan pembangunan untuk mengurangi kemiskinan kaitannya dengan konsep Katherine Rankin, bahwa daya tarik modal sosial terletak pada kapasitasnya untuk memobilisasi jaringan sosial lokal untuk mengatasi masalah kemiskinan misalnya program pendanaan mikro.

***Kata kunci*** : *modal sosial, kemiskinan, kesejahteraan*

# Sosio Informa

## Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial

*The keywords noted here are the words which represent the concept applied in a paper. These abstracts are allowed to copy without consent from the author/publisher and free of charge.*

**M. Zainul Abidin (Kementerian Keuangan )**

### **IMPACT OF THE RICE IMPORT DUTY POLICY AND FOOD SECURITY IN THE PERSPECTIVE OF SOCIAL WELFARE**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 213-230*

#### **Abstract**

*This study aims to evaluate the impact of the rice import duty policy as a social policy and food security. We collected data using secondary data through library research. Data analysis techniques carried out a qualitative descriptive. The results show that social policy through the establishment of import duty on rice as arranged, the last in Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia Number 213/PMK. 011/2011, in accordance with Law Number 19 Year 2013 and support the welfare of rice farmers. The rice import duty policy protect the competitiveness of domestic rice, maintain price stability, absorption of domestic rice production and push prices dry grain harvest (GKP) farmers above government purchasing price (HPP) so profitable for farmers. The policy supports the certainty of farming and increase the income of rice farmers. The policy of rice import duty has aligned with the objective of food security, particularly Article 56 Letter e of Law Number 18 Year 2012. The profitability is relatively high so motivate farmers to rice farming, increase rice production and support the availability of food supplies (rice) for food security.*

*Keywords: import duty, rice, food security, farmers, welfare.*

**Bambang Pudjianto dan M. Syawie (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

### **POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT**

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 231-246*

#### **Abstract**

*To increase the capacity and competence, the human need to improve education and health. The purpose of this article would like to see that there is a tendency to development of human qualities correlated with poverty conditions of the population, meaning that human quality will be easily achieved if population is already terentas of poverty. Judging from the data, the more difficult lowered poverty because poverty is also moving. When the growth of private consumption can not pursue growth in poverty, to be sure he did not get past the poverty line. The question is whether the condition of the people are still poor quality of human development can be realized. Commitment to improve the human development needs to be accompanied by efforts to reduce poverty. This article studies using literature as a way to perform analysis in order to obtain results that can be justified scientifically.*

*Keywords: poverty, human development.*

**Togiaratua Nainggolan (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

***MENTAL REVOLUTION TOWARD SOCIAL HARMONY IN INDONESIA***

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 247-260*

***Abstract***

*The study discusses of the Ministry of Social Affairs roles in terms of doing main task in social development in Indonesia, especially in establishing social harmony program. The study uses descriptive-qualitative analysis from data that conducted by literature and documentary study. The result shows that social harmony in Indonesia have begun since 1908 when national act namely Boedi Utomo, then in 1928 namely Sumpah Pemuda till 17 August 1945 when the state has been proclaimed. Based on that, then social harmony program that lead by the Ministry of Social Affairs should be revitalized, as follow up of Indonesian independence soul. Revitalization should be colored by social harmony program as mental revolution of Indonesian. This idea could be redirect the goal of social welfare development from social beneficiaries to more macro who are all of citizen. Hence, main indicator of social harmony should be based on basic values that stated in Pancasila. Furthermore, the essence of social harmony program should be seen as how internalizing Pancasila values in social life of all of Indonesian citizen.*

*Keywords: harmony, social harmony, mental revolution.*

**Sugiyanto (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

***THE ROLE OF REHABILITATION INSTITUTION KUNCI IN OVERCOMING DRUGS ABUSED VICTIMS IN YOGYAKARTA SPECIAL REGION***

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 261-277*

***Abstract***

*The study analyzes the role of Rehabilitation Institution "Kunci" Yogyakarta in terms of overcoming drugs abused victim. This study has been conducted based on secondary data that has been taken from several studies, varies related documents from ministries and related agencies, and other references that focused in similar object. The study uses qualitative method. The result of study that the Kunci has used Community Therapeutic Method as a main method. Its beneficiaries is called voluntary. When the study has been conducted, the Rehabilitation Institution has served 24 beneficiaries. The success of the rehabilitation such as the beneficiaries has had positive chane of their attitudes, response and behavior. Beyond those change, the beneficiaries have also get increased on doing religious activities and get stop to drugs addiction. Meanwhile, the institution has also faced some obstacles such as less animo to send their family member to get rehabilitate when any of them get addicted. Hence, the institution has only to little beneficiaries to be served.*

*Keywords: rehabilitation, resident, NAPZA, voluntary.*

**Ruaida Murni (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

**Mulia Astuti (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

***SOCIAL REHABILITATION FOR PERSONS WITH MENTAL DISABILITIES THROUGH UNIT INFORMATION AND SOSIAL SERVICES RUMAH KITA***

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 278-293*

***Abstract***

*This paper is the result of a study in Unit Information and Sosial Services Rumah Kita (UIILS) Tebet, South Jakarta. This study aims to describe the implementation of sosial rehabilitation based on community and family. Covering input, process, inhibiting and supporters factors, and benefit of persons with mental disabilities and their families. Data collected through interviews, observation, documentation study of*

secondary data associated with the topic. The data were analyzed descriptively qualitative. Study results showed that : 1) The rehabilitation process has been implemented according to the Guide, published by the Directorate of Sosial Rehabilitation of People With Disability, but in practice there are still many obstacles, 2) Results of rehabilitation showed a significant change in the attitudes and behavior of beneficiaries, visible indications of a) increasing the ability of beneficiaries to sosialize with their environment, especially with a family as could be invited to communicate, would help housework, would greet another person, say hello, thank you, understand her ailing, b) increasing the ability of the family in understanding mental disability so that the communication between the beneficiaries and family smoothly, and able to understand and meet the needs of beneficiaries.

*Keywords* : social rehabilitation, persons with mental disabilities, information and sosial services unit.

**Robet Asnawi (Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung)**

***CLIMATE CHANGE AND FOOD SOVEREIGNTY IN INDONESIA.PRODUCT AND POVERTY***

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 294-309*

***Abstract***

*In the era of “Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Dua”, the government is targeting a surplus of 10 million tonnes of rice in 2014, whereas in the era of “Kabinet Indonesia Hebat” Jokowi with food sovereignty program, targeting of self-sufficiency in the next three years. One of the obstacles in achieving food sovereignty in Indonesia is climate change such as droughts, floods, erotion, pest and diseases with serious consequences on the decline of agricultural production, especially food crops. This paper aims to discuss the impact of climate change and food sovereignty in Indonesia, with focus on the linkages between global environmental change/climate change, land use practices, food production, poverty and malnutrition. Sources of data and information were gathered from the research results, journals, articles which is relevant and descriptive analysis to the purpose of article. The ressalt of search literature showed that decrease production has been serious consequences on the food security of the country, especially among the poor who have limited access of health facilities, where 28,5 million people live below the poverty line and millions of other people on the poverty line are highly vulnerable to climate change. The threat of malnutrition due to crop failure, especially among rural children will be faster in the coming years, especially if the response of central and local government policies is fail to address the problems of environment and plants production. Solutions of climate change problems from the aspect of production declines were technological innovations of varieties resistant to drought and flooding, resistant to pests and diseases, and implementation of sustainable agriculture systems.*

*Key words* : climate change, food sovereignty, production, pooverity.

**Ayu Diah Amalia (Peneliti Puslitbang Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI)**

***SOCIAL CAPITAL AND POVERTY***

*Sosio Informa Vol. 1 , No. 03, December 2015, page: 310-323*

***Abstract***

*The problem of poverty remains an interesting problem to discuss and look for solutions. Various strategies undertaken to overcome and reduce poverty, one possible strategy is to increase the social capital of the poor. This paper is a theoretical study and review of the literature on social capital and its relation to poverty reduction. Based on the results of the study some literature and concepts of social capital should be used in the development of policies to reduce poverty relation to the concept Katherine Rankin, that the appeal of social capital lies in its capacity to mobilize local social networks to address poverty.*

*Keywords* : social capital, poverty, welfare



# DAMPAK KEBIJAKAN IMPOR BERAS DAN KETAHANAN PANGAN DALAM PERSPEKTIF KESEJAHTERAAN SOSIAL

## *IMPACT OF THE RICE IMPORT DUTY POLICY AND FOOD SECURITY IN THE PERSPECTIVE OF SOCIAL WELFARE*

**M. Zainul Abidin**

Kementerian Keuangan

Gedung Notohamiprodjo Lantai 8, Jl. Wahidin 1, Jakarta Pusat 10710

E-mail: abidinmz@gmail.com

Accepted: 2 Oktober 2015; Revised: 22 Oktober 2015; Approved: 2 November 2015

### ***Abstract***

*This study aims to evaluate the impact of the rice import duty policy as a social policy and food security. We collected data using secondary data through library research. Data analysis techniques carried out a qualitative descriptive. The results show that social policy through the establishment of import duty on rice as arranged, the last in Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia Number 213/PMK. 011/2011, in accordance with Law Number 19 Year 2013 and support the welfare of rice farmers. The rice import duty policy protect the competitiveness of domestic rice, maintain price stability, absorption of domestic rice production and push prices dry grain harvest (GKP) farmers above government purchasing price (HPP) so profitable for farmers. The policy supports the certainty of farming and increase the income of rice farmers. The policy of rice import duty has aligned with the objective of food security, particularly Article 56 Letter e of Law Number 18 Year 2012. The profitability is relatively high so motivate farmers to rice farming, increase rice production and support the availability of food supplies (rice) for food security.*

**Keywords:** *import duty, rice, food security, farmers, welfare.*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengetahui dampak atau pengaruh kebijakan bea masuk impor beras sebagai suatu kebijakan sosial untuk mendukung peningkatan kesejahteraan petani dan mewujudkan ketahanan pangan. Pengumpulan data menggunakan data sekunder melalui studi kepustakaan. Teknik analisis data dilaksanakan secara kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sosial melalui penetapan bea masuk beras sebagaimana telah diatur, terakhir dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 Tahun 2011, selaras dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 dan mendukung kesejahteraan petani padi. Kebijakan bea masuk beras melindungi daya saing beras domestik, menjaga stabilitas harga dan penyerapan produksi beras domestik serta mendorong harga Gabah Kering Panen di tingkat petani di atas Harga Pembelian Pemerintah sehingga lebih menguntungkan petani. Kebijakan tersebut mendukung kepastian usaha tani dan peningkatan pendapatan petani padi. Kebijakan bea masuk impor beras telah selaras dengan tujuan ketahanan pangan, khususnya Pasal 56 Huruf e Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Tingkat keuntungan (profitabilitas) yang relatif tinggi mendukung pemberdayaan petani padi, menjaga motivasi dalam usaha tani padi, mendukung peningkatan produksi padi secara konsisten dan ketersediaan pasokan pangan (beras) guna mewujudkan ketahanan pangan.

**Kata kunci:** *bea masuk, beras, kesejahteraan, ketahanan pangan, petani.*

### **PENDAHULUAN**

Perekonomian Indonesia menunjukkan perkembangan positif. Tahun 2010 hingga 2014 perekonomian tumbuh rata-rata di atas 6,0 persen (Republik Indonesia, 2015). Salah satu

sektor utama pendorong pertumbuhan ekonomi berasal dari sektor pertanian. Pada tahun 2014, sektor pertanian bersama kehutanan dan perikanan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi sebesar 13,38 persen (BPS, 2015).

Tabel 1. Deskripsi Sosial Ekonomi Sektor Pertanian Tahun 2014

Jumlah penduduk	251,38 juta jiwa
Jumlah penduduk miskin	28,28 juta jiwa
Jumlah penduduk bekerja di sektor pertanian	38,07 juta jiwa
Petani gurem	14,25 juta rumah tangga
Sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan terhadap PDB	13,38 persen

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2014

Indonesia merupakan Negara berpenduduk terbesar ke-4 di dunia dengan jumlah 251,38 juta jiwa. Sebanyak 11,24 persen atau 28,28 juta penduduk masih hidup dalam kategori miskin. Sebagian besar penduduk miskin tersebut bertempat tinggal di perdesaan dan menggantungkan hidup di sektor pertanian.

Jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 38,07 juta jiwa. Di sisi lain, kesejahteraan petani masih rendah. Jumlah rumah tangga petani gurem-yang memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar-sebanyak 14,25 juta rumah tangga atau 55,33 persen dari rumah tangga pertanian pengguna lahan (BPS, Maret 2014). Sebagian besar orang miskin bekerja di sektor pertanian dan menghadapi situasi rawan pangan (Bank Dunia, 2008). Kemiskinan dan banyaknya penduduk yang bekerja di sektor pertanian menimbulkan tantangan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, khususnya di sektor pertanian.

Saat ini, Indonesia menghadapi tantangan besar dalam mencukupi kebutuhan pangan. Seiring peningkatan jumlah penduduk, kebutuhan pangan semakin meningkat. Di sisi lain, sebagian besar penduduk yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian masih tergolong miskin. Laporan Organisasi Pertanian dan Pangan PBB (FAO) menyebutkan sebanyak 19,4 juta penduduk Indonesia masih mengalami kelaparan (Metrotvnews. com,

diakses 22 Juni 2015). Guna mencukupi kebutuhan pangan, Pemerintah membuka kran impor beras.

Beras merupakan komoditas yang memberikan kontribusi terbesar pada Garis Kemiskinan, baik di perkotaan maupun perdesaan (BPS, Maret 2015). Sebagian besar pengeluaran penduduk miskin digunakan untuk membeli makanan, khususnya komoditas beras. Kenaikan harga beras meningkatkan pengeluaran masyarakat dan berpotensi menambah jumlah penduduk miskin. Penelitian Setiap kenaikan harga beras sebesar 10 persen akan menyebabkan pertambahan penduduk miskin sebesar satu persen (Malian, dkk; 2004: 119-146).

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, Pemerintah bersama DPR menerbitkan Undang-Undang 18/2012 tentang Pangan dan Undang-Undang 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Undang-Undang 18/2012 dan Undang-Undang 19/2013 menyebutkan peran Negara untuk melindungi petani dan meningkatkan produksi pangan melalui pengaturan impor pangan, termasuk penetapan Bea Masuk. Pelaksanaannya, tarif impor atau bea masuk beras diatur dalam peraturan menteri keuangan (PMK).

Kebijakan bea masuk beras sebagai bentuk kebijakan sosial memiliki relevansi dengan pendekatan kesejahteraan sosial. Kebijakan bea masuk beras menimbulkan dilema. Di satu sisi, kebijakan bea masuk beras menaikkan harga beras dan dapat menguntungkan petani padi, tetapi kenaikan harga beras tersebut akan menambah beban warga miskin.

Adanya dilema tersebut mendorong penulis mengkaji kesesuaian kebijakan bea masuk beras dengan Undang-Undang 18/2012 dan

Undang-Undang 19/2013. Kebijakan bea masuk beras perlu ditinjau kesesuaiannya dengan tujuan kesejahteraan petani dan ketahanan pangan dalam perspektif kesejahteraan sosial. Kesesuaian tersebut akan meningkatkan keyakinan menuju terwujudnya cita-cita pembangunan nasional.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perspektif kesejahteraan sosial dalam: 1) Kebijakan bea masuk beras guna mendukung peningkatan kesejahteraan petani; dan 2) Kebijakan bea masuk beras guna mewujudkan ketahanan pangan.

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif deskriptif karena dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai obyek yang diteliti dan menganalisisnya menggunakan perundang-undangan, teori keuangan publik, dan kesejahteraan sosial. Data yang diperoleh dalam penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan disusun mengikuti alur sistematika pembahasan.

## **PEMBAHASAN**

### **Petani dan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Salah satu kebutuhan material yang mendasar bagi manusia adalah pangan. Oleh karena itu, pangan merupakan satu unsur dalam konsep kesejahteraan sosial (Suradi, 2015, 1-12).

Undang-Undang 18/2012 menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling utama dan mempengaruhi kehidupan

setiap manusia. Selanjutnya, Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk petani.

Undang-Undang 18/2012 mendefinisikan ketahanan pangan sebagai suatu kondisi seseorang secara fisik dan ekonomi mampu dan memiliki akses terhadap pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup, aman, dan sehat untuk memenuhi kebutuhan dan pilihannya. Kecukupan pangan sesuai kebutuhan setiap orang akan menentukan tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Salah satu penyebab rendahnya ketahanan pangan di Indonesia adalah kemiskinan (BPS; 2014: 66). Rumah tangga miskin dengan pendapatan yang rendah akan menggunakan sebagian besar pendapatannya untuk konsumsi pangan (Putri, dkk; 2013). Hal tersebut menunjukkan keterkaitan antara faktor ekonomi dan ketahanan pangan (Wijaya, dkk; 2013: 61-74).

Undang-Undang 11/2009 mengamankan Pemerintah melaksanakan penanggulangan kemiskinan. Pasal 20, huruf c menyatakan bahwa penanggulangan kemiskinan bertujuan untuk mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan. Sejalan dengan Undang-Undang tersebut, OECD (2013) menyatakan bahwa penanggulangan kemiskinan dan peningkatan produksi pertanian memperkuat ketahanan pangan.

Dimensi ketahanan pangan mencakup dampak kebijakan pemerintah terhadap pendapatan produsen/petani (Dewan Ketahanan

Pangan, 2011, h. 98). Undang-Undang 19/2013 menyebutkan bahwa petani perlu diberi perlindungan dan pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan guna mewujudkan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Pasal 7 ayat 2 huruf c dan Pasal 25 Undang-Undang 19/2013 menyebutkan bahwa bentuk kebijakan yang dapat diberikan untuk melindungi kepentingan petani, antara lain melalui penetapan tarif bea masuk komoditas pertanian. Strategi perlindungan petani melalui penetapan tarif bea masuk memungkinkan Pemerintah menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas pertanian yang menguntungkan bagi petani.

Di Indonesia, kebutuhan pangan identik dengan pemenuhan beras sebagai makanan pokok. Beras merupakan salah satu komoditas pertanian yang banyak diusahakan oleh para petani dan ketersediaannya sangat mempengaruhi ketahanan pangan (Wijaya,dkk; 2013: 61-74).

Beras memegang peranan penting dalam perekonomian nasional. Sistem agribisnis beras berperan dalam (Suryana dan Kariyasa; 2008: 17-31): 1) Pemantapan ketahanan pangan, 2) Menciptakan lapangan kerja, dan 3) Upaya pengentasan kemiskinan.

Peningkatan produksi beras terkendala kecilnya kapasitas petani dan kemiskinan. Skala usaha yang dikelola petani relatif sempit/kecil. Rata-rata luas garapan petani padi hanya sebesar 0,3 hektar. Di samping itu, sebagian besar petani padi belum sejahtera dengan pendapatan rata-rata petani dari usaha tani padi hanya sekitar 30 persen dari total pendapatan keluarganya. Sekitar 70 persen petani khususnya buruh tani dan petani skala kecil termasuk golongan masyarakat miskin dan sekitar 60 persen petani padi adalah *net consumer* beras (Suryana dan Kariyasa; 2008: 17-31).

Beras merupakan komoditas dengan permintaan yang inelastis, yaitu perubahan harga hampir tidak menyebabkan perubahan jumlah permintaan konsumen. Apabila ketersediaan kurang, harga cenderung naik sehingga tidak terjangkau oleh konsumen, khususnya masyarakat berpendapatan rendah/miskin (Haryati dan Hendrati; 2010: 194-201).

Kebijakan impor beras dapat menstabilkan harga beras dalam waktu relatif singkat. Di sisi lain, Pemerintah perlu memperhatikan kepentingan petani padi dalam rangka peningkatan produksi padiguna menjaga stabilitas harga bahan makanan dalam jangka panjang (Widiarsih; 2012, dan Hessie; 2009).

### **Kebijakan Sosial dan Penetapan Bea Masuk Beras**

Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik (Alam; 2012). Kebijakan sosial bertujuan meningkatkan kesejahteraan sosial/kesejahteraan umum (Wahyuningsih; 2011).

Kebijakan sosial dapat dilihat sebagai kinerja atau capaian, yaitu evaluasi terhadap hasil penerapan produk kebijakan sosial. Kebijakan sosial dalam pengertian ini menyangkut kegiatan analisis untuk melihat dampak penerapan suatu peraturan perundang-undangan (Alam; 2012).

Intervensi pemerintah diperlukan untuk mencapai nilai-nilai pembangunan (*development values*) yang menjurus kepada keadilan sosial (*social fairness and justice*) (Sumodiningrat; 2000: 74). Pemerintah dapat menetapkan kebijakan perdagangan internasional, termasuk di bidang impor. Melalui kebijakan di bidang impor tersebut Pemerintah mempengaruhi struktur, komposisi, dan kelancaran usaha untuk melindungi/mendorong perekonomian

domestik dan penghematan devisa (Febriyanti; 2012: 31).

Kebijakan fiskal pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang mencakup kebijakan dari sisi penerimaan dan belanja Negara. APBN mempunyai peran strategis untuk melaksanakan tiga fungsi ekonomi Pemerintah, fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi (Republik Indonesia; 2014: 1-2). Melalui fungsi stabilisasi, kebijakan fiskal mempengaruhi secara langsung tingkat permintaan barang dan jasa (Fuad, dkk; 2004: 52).

Salah satu sumber penerimaan Negara berasal dari sektor perpajakan. Pajak berfungsi sebagai: 1) Sumber penerimaan negara fungsi *budget*, yaitu sumber dana untuk membiayai berbagai pengeluaran negara; dan 2) Alat pengaturan (*regulerend*), yaitu alat untuk melakukan pengawasan atau melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang sosial dan ekonomi (Sondakh; 2013: 419-426). Dengan sistem perpajakan, pemerintah dapat mendorong atau mengurangi barang-barang produksi tertentu. Selain itu, mekanisme perpajakan juga dapat diterapkan untuk mendorong atau mengurangi barang-barang konsumsi tertentu (Fuad, dkk; 2004: h.125).

Sistem perpajakan yang baik adalah sistem perpajakan yang memberikan pengaruh terbaik terhadap perekonomian Negara. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kebijakan perpajakan harus diarahkan pada hal-hal yang berakibat positif terhadap perilaku bekerja, menabung dan berinvestasi sesuai dengan karakteristik masyarakat disuatu Negara (Fuad, dkk; 2004: 144-145).

Kebijakan pajak seharusnya difokuskan pada pertumbuhan ekonomi nasional dengan memberikan insentif pada aktivitas-

aktivitas produktif nasional. Jika bertujuan mengoptimalkan tingkat produksi, kebijakan perpajakan ditempuh dengan mengenakan pajak tidak langsung. Sebaliknya, jika bertujuan pemerataan penghasilan, pajak langsung yang progresif lebih tepat untuk diterapkan (Fuad, dkk; 2004: 146).

Salah satu sumber penerimaan perpajakan dalam APBN berasal dari bea Masuk (Asmorowati; 2012: 521-530). Undang-Undang 17/2006 mendefinisikan bea masuk sebagai pungutan Negara yang dikenakan terhadap barang yang diimpor. Timbulnya kewajiban pembayaran bea masuk ketika barang impor masuk ke dalam daerah pabean seluruh wilayah Republik Indonesia.

Impor dapat diartikan sebagai kegiatan penerimaan barang yang diproduksi di Negara lain untuk dijual dipasar dalam negeri (Febriyanti; 2012: 32). Berkenaan dengan kegiatan impor, terdapat 3 kebijakan perdagangan yang dapat diterapkan, yaitu: pengenaan tarif impor (bea masuk), penetapan kuota impor, dan pemberian hak monopoli impor atau pembatasan terhadap jumlah importir (Wibowo; 2011: 17-62).

Pengenaan tarif impor atau Bea Masuk umumnya digunakan Pemerintah sebagai proteksi atas sektor/bidang ekonomi tertentu sesuai dengan potensi ekonomi nasional yang akan dikembangkan (Fuad, dkk; 2004: 99). Di samping berfungsi untuk mengatur (fungsi *regulend*), tarif bea masuk bertujuan sebagai salah satu sumber penerimaan negara (fungsi *budgeter*) dan fungsi pemerataan (pemerataan distribusi pendapatan nasional) (Hardono, dkk; 2004: 75-88).

Undang-Undang 10/1995 Pasal 12 ayat 1 menyebutkan bahwa barang impor dipungut bea Masuk berdasarkan tarif setinggi-tingginya empat puluh persen dari nilai pabean

untuk perhitungan bea Masuk. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa pengenaan tarif bea Masuk dilandasi kepentingan untuk memberikan perlindungan terhadap kemampuan daya saing industri dalam negeri. Namun, arah kebijakan penetapan tarif impor akan semakin diturunkan dengan tujuan: 1) Meningkatkan daya saing produk Indonesia di pasaran internasional; 2) Melindungi konsumen dalam negeri; dan 3) Mengurangi hambatan dalam perdagangan internasional dalam rangka mendukung terciptanya perdagangan bebas.

Undang-Undang 10/1995 Pasal 12 ayat 3 menyatakan bahwa pelaksanaan pemungutan/pengenaan tarif bea Masuk ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa menteri keuangan berwenang menetapkan tarif bea Masuk setiap jenis barang dan melakukan perubahan tarif guna mengantisipasi perkembangan perdagangan internasional dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Terdapat dua jenis tarif bea masuk yang dapat digunakan, yaitu: 1) Tarif advalorem, yaitu besarnya bea masuk didasarkan pada persentase tarif tertentu dari harga atau nilai barang impor, dan 2) Tarif spesifik, yaitu besarnya Bea masuk berdasarkan berat/kuantitas barang impor (Sasono; 2012: 115-116). Kedua jenis tarif tersebut mempunyai kelebihan dan kekurangan. Tarif advalorem lebih adil dibandingkan tarif spesifik, karena semakin tinggi kualitas barang maka semakin mahal harganya dan semakin tinggi tarifnya. Adapun penentuan tarif spesifik mengenakan tarif yang sama besarnya pada barang yang kualitasnya tinggi maupun rendah (Fariyanti; 2007: 13-23).

Bea masuk merupakan salah satu hambatan perdagangan dalam bentuk pajak atau kewajiban yang dibebankan pada komoditas yang diperdagangkan ketika barang tersebut

melampaui batas suatu Negara (Widiastuty dan Haryadi; 2001: 34-47). Bea masuk merupakan pajak tidak langsung dan dipungut kepada pemakai akhir dari suatu produk. Pada dasarnya, bea masuk dibayar oleh para pemakai produk, dibayar lebih dahulu oleh importir, yaitu saat barang akan dikeluarkan dari kawasan pabean. Selanjutnya, importir akan menghitung bea masuk dan pajak yang dibayar sebagai komponen harga jual barang di dalam daerah pabean (Sugianto; 2008: 29-30). Pengenaan bea masuk tersebut dapat meningkatkan harga barang impor (Wibowo; 2011: 17-62).

Pemberlakuan bea masuk akan memberikan penerimaan kepada pemerintah dan meningkatkan surplus atau keuntungan produsen. Mengingat bea masuk merupakan pajak tidak langsung, beban tarif impor atau bea masuk akan ditransfer ke produk, mendorong kenaikan harga produk, sehingga mengurangi surplus atau keuntungan konsumen dan kesejahteraan secara umum (Hardono, dkk; 2004: 75-88). Efek pengenaan bea masuk terdiri atas (Febriyanti; 2012: 35):

1. Efek harga, harga impor dalam mata uang nasional meningkat sebesar tarif yang dikenakan.
2. Efek konsumsi, permintaan di pasar dalam negeri terhadap barang impor menurun karena efek harga. Besarnya konsumsi yang berkurang tergantung pada besarnya elastisitas harga dari permintaan. Jika barang impor adalah barang kebutuhan pokok, maka elastisitasnya mendekati nol yang artinya efek harga terhadap konsumsi kecil.
3. Efek proteksi atau produksi, produksi di dalam negeri naik akibat efek harga. Karena harga barang impor lebih mahal daripada harga barang yang sama buatan dalam negeri, permintaan domestik terhadap barang buatan sendiri pun meningkat sedangkan terhadap barang impor menurun.

4. Efek pendapatan, hasil pajak impor merupakan pendapatan bagi pemerintah.
5. Efek redistribusi, harga barang impor naik akibat bea masuk sehingga menyebabkan kerugian bagi konsumen karena berkurangnya *consumer surplus*. Namun, kenaikan harga barang tersebut dinikmati oleh produsen (*producer surplus*) sebagai akibat dari perpindahan surplus dari konsumen kepada produsen.

Pada tahun 1974-1979, Pemerintah menetapkan bea masuk beras sebesar 5 persen, dan pada tahun 1998 ditetapkan bea masuk beras sebesar 30 persen. Tujuan dari kebijakan tarif tersebut adalah: 1) peningkatan pendapatan petani dan produksi beras, 2) mengamankan kebijakan harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah, 3) stabilisasi harga dalam negeri, dan 4) meminimumkan beban anggaran pemerintah untuk mengamankan harga dasar (Haryati dan Hendrati, 2010, h. 194-201).

## Kebijakan Impor Beras

Produksi beras hanya ada di 11 provinsi dari 35 provinsi di Indonesia (Bisnis.com, diakses 12 Mei 2015). Pada tahun 2009-2013, Indonesia mencatat surplus beras (Tabel 2). Namun, permasalahan muncul ketika kebutuhan konsumsi tidak seiring dengan pasokan/produksi. Produksi beras berfluktuasi mengikuti polatanam, sementara konsumsi beras stabil sepanjang tahun. Surplus beras meningkat padamas panen (bulan Februari-April), sementara pada musim kemarau dan musim tanam (Oktober-Januari) mengalami defisit. Harga beras berpotensi turun ketika produksi melimpah (musim panen) yang merugikan petani, dan sebaliknya harga beras akan naik pada saat defisit yang merugikan konsumen sehingga harga beras akan bergejolak sepanjang tahun (Prastowo, dkk; 2008: 13).

Tabel 2. Produksi, Kebutuhan dan Harga Eceran Beras Tahun 2009 – 2013

No.	Tahun	Produksi (ribu ton)		Jumlah penduduk (juta jiwa)	Kebutuhan (ribu ton)	Surplus (ribu ton)
		Padi1	Beras2			
1.	2009	64.398	36.192	235	32.700	3.492
2.	2010	66.469	37.355	238,5	33.187	4.168
3.	2011	65.756	36.955	242	33.674	3.281
4.	2012	69.056	38.809	245,4	34.147	4.662
5.	2013	71.279	40.059	248,8	34.620	5.439

Sumber: BPS, Angka konversi produksi padi  $\times 0,562$  (Laporan Tahunan Ditjen Tanaman Pangan-Kementan 2014), Kebutuhan beras=jumlah penduduk  $\times$  konsumsi per kapita 139,15 kg/tahun (Laporan Tahunan Ditjen Tanaman Pangan-Kementan 2014).

Untuk mengatasi permasalahan terjadi gap antara produksi dan konsumsi, pemerintah mengizinkan impor beras (Prastowo, dkk; 2008: 13). Tabel 3 menunjukkan impor beras selama kurun waktu tahun 2000-2013. Nilai total importasi beras sepanjang periode 2000-2013 tercatat US\$ 6.294.293.000 dengan volume

18.080.271 ton. Volume impor beras terbesar terjadi pada tahun 2000 sebesar 4.751.398 ton dengan nilai US\$ 1.327.459.000 dan terkecil pada tahun 2006 sebesar 189.616,6 ton senilai US\$ 51.499.000. Adapun impor beras terutama berasal dari Vietnam, Thailand, Cina, India, Pakistan, dan Amerika Serikat.

Tabel 3. Analisis Impor Beras Indonesia 2000 – 2013 (Ribu Ton)

No.	Tahun	Volume Impor (Ton)	Nilai Impor (CIF:000 US\$)
1.	2000-2008	12.108.703,00	3.120.565,90
2.	2009	250.473,1	108.153,30
3.	2010	687.581,5	360.785,00
4.	2011	2.750.476,2	1.513.163,50
5.	2012	1.810.372,3	945.623,20
6.	2013	472.664,7	246.002,10

Sumber: BPS

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19/M-DAG/PER/3/2014 Tentang Ketentuan

Ekspor dan Impor Beras, mengatur jenis beras yang dapat diimpor meliputi: 1) Impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin, dan kerawanan pangan, 2) Impor beras untuk bahan baku/penolong (kebutuhan industri), dan 3) Impor beras untuk konsumsi kesehatan (*dietary*) dan khusus/segmen tertentu. Pihak-pihak yang dapat melakukan impor beras adalah: Bulog, Importir Produsen Beras, Importir Terdaftar Beras, serta Lembaga Sosial atau Badan Pemerintah.

Tabel 4. Ketentuan Impor Beras

No	Keperluan impor	Jenis beras yang dapat diimpor	Importir
1	Untuk stabilisasi harga, raskin, keadaan darurat, dan rawan pangan	Beras tingkat kepecahan paling tinggi 25 persen.	Bulog
2	Untuk industri	a. Beras Pecah 100 persen, b. Beras Ketan Pecah 100 persen, dan c. Beras Japonica tingkat kepecahan tertinggi 5 persen.	Importir Produsen Beras
3	Untuk kesehatan dan segmen tertentu	a. Beras Ketan Utuh, b. Beras Kukus, c. Beras Thai Hom Mali, Basmati, dan Japonica tingkat kepecahan tertinggi 5 persen.	Importir Terdaftar Beras
4	Hibah	Beras tingkat kepecahan paling tinggi 25 persen.	Lembaga sosial atau badan pemerintah

Sumber: Permendag Nomor 19/M-DAG/PER/3/2014

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/Permentan/PP.200/4/2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah membagi kualitas

beras menjadi 4 jenis, yaitu kualitas Premium I, Premium II, Medium, dan Rendah. Adapun kriteria kualitas beras sebagaimana tercantum dalam Tabel 5.

Tabel 5. Karakteristik Kualitas Beras

No	Kualitas Mutu	Kriteria			
		Derajat sosoh (min)	Kadar air (maks)	Butir Patah (maks)	Butir Menir (maks)
1	Kualitas Premium I	95	14	10	2
2	Kualitas Premium II	95	14	15	2
3	Kualitas Medium (HPP)	95	14	20	2
4	Kualitas Rendah	95	14	25	2

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/Permentan/PP. 200/4/2015.

Berdasarkan Permendag 19/2014 dan Permentan 21/2015, Importir Produsen Beras dan Importir Terdaftar Beras hanya diizinkan melakukan impor beras kualitas Premium I dengan tingkat kepecahan tertinggi 5 persen. Adapun Bulog dapat melakukan impor beras dan lembaga sosial/badan pemerintah dapat menerima beras impor untuk beras kualitas rendah dengan tingkat kepecahan tertinggi 25 persen.

Pelaksanaannya, Bulog melakukan impor beras dengan tingkat kepecahan tertinggi 5

persen atau kualitas Premium I. Impor tersebut terjadi pada tahun 2010, 2011 dan 2014, masing-masing sebanyak 250 ribu ton, 100 ribu ton dan 200 ribu ton (Antarnews.com, diakses 14 Agustus 2015). Hal ini dilakukan sebagai akibat peningkatan konsumsi masyarakat terhadap beras Premium. Bulog tercatat tidak mengimpor beras pada tahun 2008, 2009, dan 2013 karena adanya surplus beras yang cukup besar (Bisnis.com, diakses 12 Agustus 2015).

Tabel 6. Matrik Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Beras di Negara Asia

No.	Negara	Harga Domestik (rupiah per kg)	Produksi terhadap Konsumsi	Kebijakan Perdagangan Internasional Beras	Keterangan
1.	Jepang	27.848	90-93	Bea masuk Rp. 26.000,-/ kg	Kebijakan perberasan sangat protektif melalui tarif yang sangat tinggi, pemberian subsidi yang besar bagi petani serta pembangunan fasilitas publik.
2.	Korea Selatan	9.650	65-70	Bea masuk 400%; pengawasan beras impor langsung ke konsumen atau sebagai stok	Kebijakan perberasan protektif pro petani melalui tarif, pengendalian impor dan pembangunan fasilitas publik.
3.	Malaysia	4.715	60-65	Kebijakan harga atas ( <i>ceiling price</i> ) yang disesuaikan dengan harga dunia	Kebijakan perberasan seimbang pro petani dan konsumen melalui jaminan harga dan subsidi input yang wajar untuk melindungi petani dan protektif konsumen melalui kebijakan harga atas disesuaikan dengan perkembangan harga dunia.
4.	Vietnam	2.800	120	Kebijakan bebas pajak untuk impor benih, kebijakan pajak impor pupuk kecil, kebijakan harga ekspor.	Kebijakan perberasan pro petani yang ditujukan untuk meningkatkan produksi melalui kebijakan harga dan non harga.
5.	Thailand	5.000	140	Pemberian kredit ekspor	Kebijakan perberasan pro petani yang ditujukan untuk meningkatkan produksi melalui kebijakan harga dan non harga.

Sumber: Suswono

### Kebijakan Bea Masuk Beras dan Kesejahteraan Petani

Penetapan tarif bea masuk impor didasarkan pada Undang-Undang 10/1995 tentang Kepabeanaan sebagaimana telah diubah

dengan Undang-Undang 17/2006. Selanjutnya, pelaksanaan pemungutan atau penetapan tarif bea masuk diatur oleh Menteri melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan. Pengaturan secara teknis dan operasional

diatur dalam peraturan menteri diperlukan untuk memberikan kesesuaian dengan situasi perdagangan komoditas beras di pasar domestik.

Untuk melindungi kesejahteraan petani dan stabilitas pangan domestik, sejumlah Negara mengatur perdagangan beras. Kebijakan perdagangan tersebut dirangkum sebagai berikut (Suryana dan Kariyasa; 2008: 17-31):

1. Tiongkok menetapkan kuota impor rata-rata 200 ribu ton/tahun untuk beras kualitas tinggi (*long grain*) dan dikenakan biaya masuk impor berkisar 1-9 persen. Beras impor di luar kuota impor dikenakan bea masuk impor sebesar 180 persen dari harga impornya.
2. Filipina mengenakan bea masuk sebesar 50 persen di bawah *Minimum Access Volume* (MAV), sedangkan impor beras yang dilakukan oleh *National Food Authority* (NFA) yang ditunjuk langsung oleh Pemerintah tidak dikenakan tarif.
3. Kamboja menetapkan kebijakan bea

masuk. Pemerintah menerapkan lisensi impor yang dibedakan impor untuk bantuan pangan dan untuk perdagangan secara komersial dengan menetapkan pajak sebesar 7 persen bea pabean dan 10 persen PPN untuk impor beras komersial dan membebaskan pajak impor beras untuk bantuan pangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan 65/2011 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Menteri Keuangan 213/2011, Pemerintah menetapkan bea masuk beras terhadap jenis beras impor, yaitu: 1) beras ketan utuh; 2) beras Thai Hom Mali dengan tingkat kepecahan 5 persen; 3) beras setengah masak (kukus); 4) Beras Japonica dan beras Basmati dengan tingkat kepecahan 5 persen; 6) beras dengan tingkat kepecahan 25 persen; 7) beras pecah dan beras ketan pecah 100 persen. Adapun tarif yang dikenakan terhadap jenis beras impor tersebut sebesar Rp 450,- per kilogram (Tabel.7).

Tabel 7. Tarif Bea Masuk Impor Beras (Rupiah per kilogram)

No	Uraian Barang	Kode	Bea Masuk
1.	Beras berkulit (padi atau gabah):		
	a. Cocok untuk disemai	1006.10.10.00	450
	b. Lain-lain	1006.10.90.00	450
2.	Gabah dikuliti:		
	a. Beras Thai Hom Mali	1006.20.10.00	450
	b. Lain-lain	1006.20.90.00	450
3.	Beras setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh atau dikilapkan maupun tidak:		
	a. Beras ketan	1006.30.30.00	450
	b. Beras wangi Thai Hom Mali	1006.30.40.00	450
	Lain-lain:		
	i. Beras setengah masak	1006.30.91.00	450
	ii. Lain-lain	1006.30.99.00	450
4.	Beras pecah:		
	a. Dari jenis yang digunakan untuk makanan hewan	1006.40.10.00	450
	b. Lain-lain	1006.40.90.00	450
5.	Tepung beras	1102.90.10.00	450

Sumber: PMK 213/2011

Satu sumber penerimaan pemerintah dalam APBN berasal dari bea masuk impor beras. Besarnya penerimaan pemerintah tersebut, selain dipengaruhi oleh adanya tarif bea masuk beras, sangat dipengaruhi oleh besarnya jumlah/volume impor beras. Semakin banyak jumlah beras yang diimpor maka penerimaan pemerintah akan semakin bertambah (Widyawati; 2014: 125-134).

Tingkat keuntungan / profitabilitas ekonomi yang diterima petani tergolong rendah tanpa adanya kebijakan pemerintah. Pengenaan bea masuk akan meningkatkan harga beras sehingga melebihi harga paritas impor (Rachman, dkk; 2005: 1-10).

Penetapan bea masuk beras telah berkontribusi dalam menjaga harga Gabah Kering Panen (GKP) di atas harga pembelian yang ditetapkan pemerintah/Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Selama tahun 2010-2103, rata-rata harga GKP di tingkat petani berada di atas HPP, bahkan mengalami peningkatan yang signifikan pada tahun 2011. Namun, kenaikan harga eceran beras terjadi lebih cepat/ lebih tinggi dari pada kenaikan GKP di tingkat petani. Hal ini tampak dari selisih antara harga eceran beras dan GKP yang semakin lebar pada tahun 2009-2013 (Tabel 8). Namun, kenaikan harga eceran beras melebihi kenaikan GKP menggerus kesejahteraan petani kecil atau miskin sebagai net konsumen beras.

Tabel 8. Rata-Rata Harga Eceran Beras, Gabah Kering Panen di Tingkat Petani dan Harga Pembelian Pemerintah Tahun 2009-2013 (Rupiah per kilogram)

No.	Tahun	Harga Eceran Beras Medium	Harga GKP Petani	Harga Pembelian Pemerintah	Selisih Harga Eceran Beras dan GKP	Selisih Antara harga GKP dan HPP
1.	2009	5.705	2.708	2.400	2.997	308
2.	2010	6.512	3.122	2.640	3.390	482
3.	2011	7.372	3.628	2.640	3.744	988
4.	2012	8.057	3.947	3.300	4.110	647
5.	2013	8.391	3.985	3.300	4.406	685

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian.

Terdapat selisih harga yang sangat besar antara harga GKP petani dan harga eceran beras yang menunjukkan bahwa margin harga beras lebih menguntungkan penggiling dan pedagang beras (Sudana; 2011: 30-40). Margin pemasaran dari gabah ke beras cukup tinggi, berkisar antara Rp 3.000 - Rp 4.400/kg atau sekitar 52 persen dari harga eceran beras kelas medium.

Harga beras impor lebih rendah daripada harga eceran beras lokal medium. Pada tahun 2010-2012, selisih harga beras impor dengan beras domestik semakin lebar dan lebih rendah

daripada harga beras domestik di level produsen (Tabel 9). Pada tahun 2014, beras impor memiliki harga lebih rendah daripada beras lokal dengan selisih Rp 1000 per kilogram (Tribunnews. com, diakses 12 Maret 2015). Dengan adanya Bea masuk impor beras sebesar Rp 450 per kilogram, maka selisih antara beras impor dan beras domestik mengecil sebesar Rp 550 per kilogram sehingga menjaga daya saing beras domestik dan melindungi pendapatan/kesejahteraan petani padi.

Tabel 9. Harga Beras di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012

No.	Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik Produsen (Rp/kg)	Selisih Harga Produsen dan Harga Dunia	
		US\$	Rp/kg		Rp/kg	persen
1.	2008	0,529	5.161	4.340	-821	-18,92
2.	2009	0,549	5.707	4.836	-871	-18,01
3.	2010	0,521	4.728	5.057	329	6,50
4.	2011	0,552	4.844	6.535	1.691	25,87
5.	2012	0,580	5.379	7.050	1.670	23,70

Sumber: Bappenas (Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian 2015-2019).

Kebijakan bea masuk beras berkontribusi dalam mempertahankan tingkat keuntungan petani padi relatif tinggi. Usaha tanaman padi sawah memiliki tingkat profitabilitas yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan tanaman padi ladang, jagung dan kedelai. Laporan hasil sensus pertanian BPS 2013 menyebutkan bahwa keuntungan menanam padi sawah mencapai Rp 4,5 juta per hektare atau 26,16 persen dari total nilai produksi (Antarane.ws. com, diakses 5 Agustus 2015).

Data BPS 2013 menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga usaha pertanian subsektor tanaman padi sebanyak 14.147.942 rumah tangga atau 79,80 persen dari subsektor tanaman pangan (BPS; 2015). Tabel 10 menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan petani meningkat sebagaimana ditunjukkan oleh kenaikan Nilai Tukar Petani (NTP) tahun 2010-2013.

Tabel 10. Rata-rata Nilai Tukar Petani Tahun 2010 – 2013

No.	Nilai Tukar Petani	Tahun			
		2010	2011	2012	2013*)
1.	Subsektor tanaman pangan	97,78	102,83	104,71	104,62
2.	NTP Nasional	101,78	104,58	105,24	104,91

Sumber: BPS, 2014.

Kebijakan bea masuk beras dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan pemerintah

terhadap kepentingan pendapatan atau keberlangsungan usaha tani padi domestik. Oleh karena itu, kebijakan bea masuk beras masih diperlukan untuk melindungi usaha pertanian subsektor tanaman padi.

Dari sisi pendekatan pembangunan sosial, kebijakan bea masuk beras mendukung pemberdayaan petani. Kebijakan tersebut mendukung keberlangsungan usaha tani padi sehingga memperbesar kesempatan kerja dalam rangka pemberdayaan penduduk miskin, khususnya di perdesaan.

### Kebijakan Bea Masuk Beras dan Ketahanan Pangan

Salah satu pilar ketahanan pangan ialah ketersediaan pangan yang cukup secara berkelanjutan. Hal ini secara langsung dipengaruhi oleh produksi tanaman pangan (BPS; 2013: 5-6).

Apabila dihitung dari tingkat kecukupan gizi, maka tingkat ketahanan pangan Indonesia selama kurun waktu 2009-2013 mengalami penurunan. Data Badan Ketahanan Pangan (BKP) menunjukkan bahwa pada tahun 2009 terdapat penduduk dalam kategori tahan pangan berjumlah 123. 955. 661 juta jiwa atau 53,90 persen dari seluruh penduduk. Pada tahun 2013 jumlah penduduk dalam kategori tahan pangan berjumlah 116. 308. 063 atau 47,09 persen dari jumlah penduduk.

Tabel 11. Jumlah dan Persentase Penduduk Dalam Kategori Ketahanan Pangan Tahun 2009 – 2013

No.	Tahun	Sangat Rawan Pangan (Kategori Konsumsi < 70 persen Angka Kecukupan Gizi)		Rawan Pangan (Kategori Konsumsi 71-89,9 persen Angka Kecukupan Gizi)		Tahan Pangan (Kategori Konsumsi > 90 persen Angka Kecukupan Gizi)	
		Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1.	2009	33.286.211	14,47	61.571.009	27,46	123.955.661	53,90
2.	2010	35.710.964	15,34	72.442.169	31,12	124.608.211	53,53
3.	2011	42.080.210	17,41	78.478.018	32,48	121.010.191	50,10
4.	2012	47.485.345	19,42	81.896.516	33,50	115.109.779	47,08
5.	2013	47.020.098	19,04	83.651.655	33,87	116.308.063	47,09

Sumber: Badan Ketahanan Pangan, *Statistik Ketahanan Pangan 2013*.

Dalam kurun waktu tahun 2009 – 2014, tingkat kemiskinan menunjukkan penurunan. Persentase penduduk miskin dari sebesar 14,15 persen atau 32,53 juta jiwa pada tahun 2009. Pada September 2014, jumlah penduduk miskin mencapai 27,73 juta orang atau 10,96 persen dari jumlah penduduk. Komoditas makanan merupakan komoditas terbesar yang berpengaruh terhadap nilai garis kemiskinan. Belanja beras merupakan pengeluaran terbesar bagi penduduk miskin di perdesaan, sebesar 31,61 persen (BPS; 2015).

Berkenaan dengan daya beli masyarakat terhadap beras, kenaikan GKP di tingkat petani membawa konsekuensi kenaikan harga eceran

beras. Harga eceran beras langsung meningkat ketika harga gabah di tingkat petani meningkat. Secara rata-rata, porsi harga GKP dalam pembentukan harga eceran berassebesar 42,5 persen (Prastowo, dkk; 2008: 14).

Pemerintah mendorong peningkatan produksi padi melalui kebijakan bea masuk beras (Malian, dkk; 2004: 119-146). Pemerintah pernah menetapkan kebijakan pembatasan impor beras melalui pengenaan bea masuk yang berlaku pada 1 Januari 2000 sebesar Rp 430 per kilogram. Pengenaan bea masuk tersebut tidak berdampak inflatoar (Nainggolan; 2007: 2) sehingga tidak merugikan masyarakat.

Tabel 12. Besaran Tarif Bea Masuk Impor Beras (rupiah per kilogram) Sejak Tahun 2000

No	Uraian Barang	Bea Masuk				
		KMK 568/1999	PMK 93/2007	PMK 180/2007	PMK 241/2010	PMK 65/2011
1.	Beras berkulit (padi atau gabah)	430	550	450	450	450
2.	Gabah dikuliti:	430				
	a. Beras Thai Hom Mali		550	450	450	450
	b. Lain-lain		550	450	450	450
3.	Beras setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh, dikilapkan maupun tidak:	430				
	a. Beras wangi Thai Hom Mali		550	450	450	450
	b. Beras wangi lain-lain		550	450	450	450
	c. Beras setengah matang		550	450	450	450
	d. Beras ketan (pulut)		550	450	450	450
	e. Lain-lain		550	450	0	450
4.	Beras pecah	430	550	450	450	450
5.	Tepung beras	430	550	450	450	450

Sumber: Kementerian Keuangan

Pembatasan impor beras oleh pemerintah dengan cara peningkatan bea masuk beras meningkatkan harga beras impor. Peningkatan harga tersebut menyebabkan konsumen beralih untuk mengkonsumsi beras domestik yang harganya relatif lebih murah dan permintaan beras impor beras menurun. Banyaknya permintaan konsumsi beras ini mendorong produsen untuk meningkatkan produksi beras. Keputusan Pemerintah untuk meningkatkan Bea masuk beras mampu meningkatkan surplus produsen yang nantinya memberikan insentif bagi petani untuk meningkatkan produksinya dan kesejahteraan produsen semakin meningkat (Widyawati, dkk; 2014: 125-134).

Pendekatan sosial merupakan suatu pendekatan yang bertujuan untuk mempelajari manusia sebagai anggota golongan atau masyarakat yang terkait dengan ikatan adat, kebiasaan, kehidupan, tingkah laku, dan keseniannya. Pendekatan sosial juga menyoroti segi-segi sosial peristiwa yang dikaji (Nadhira; 2012: 24).

Dalam kurun waktu 2004-2013, produksi padi menunjukkan peningkatan. Laju pertumbuhan luas panen, produksi, dan produktivitas padi meningkat sebesar 3,5, 1,5, dan 1,8 persen. Apabila dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk, yang berkisar 1 sampai 1,3 persen per tahun, maka laju pertumbuhan produksi padi masih lebih tinggi (BPS; 2013: 6-7). Kebijakan bea masuk beras, secara tidak langsung, menunjukkan respon positif dari petani. Kebijakan Bea masuk beras mampu menjaga tingkat keuntungan atau profitabilitas usaha tanam padi sehingga petani memperoleh motivasi untuk melakukan usaha tanam dalam rangka peningkatan produksi padi.

Konsep pembangunan sosial merupakan suatu proses perubahan sosial terencana yang dirancang untuk meningkatkan taraf hidup

masyarakat menuju terwujudnya keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, proses pembangunan sosial dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dan individu dan kelompok dalam masyarakat (Mufizar, dkk; 2014: 1-22).

Kebijakan bea masuk beras mempengaruhi kesejahteraan petani dan masyarakat selaku konsumen beras. Penerapan kebijakan bea masuk beras berpengaruh positif terhadap produksi beras Indonesia dan berpengaruh negatif terhadap konsumsi beras Indonesia. Namun, penerapan kebijakan bea masuk beras akan berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan (ekonomi) masyarakat (Widyawati, dkk; 2014: 125-134).

Kesejahteraan petani padi dan ketahanan pangan menghendaki terwujudnya stabilitas harga komoditas pertanian yang menguntungkan bagi petani dan mendorong peningkatan produksi pangan. Kebijakan bea masuk beras ditempuh melalui perlindungan harga komoditas pertanian. Kebijakan tersebut mewujudkan kestabilan harga beras yang menguntungkan petani padi domestik, memberikan kepastian usaha tani bagi petani bagi upaya peningkatan produksi padi sehingga mendukung kebijakan ketahanan pangan.

## **PENUTUP**

Berdasarkan pada kajian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa kebijakan sosial melalui penetapan bea masuk beras sebagaimana telah diatur, terakhir dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 Tahun 2011, selaras dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 dan mendukung kesejahteraan petani padi. Kebijakan Bea masuk beras melindungi daya saing beras domestik, menjaga stabilitas harga dan penyerapan produksi beras domestik serta mendorong harga Gabah Kering Panen di tingkat petani di atas Harga Pembelian Pemerintah sehingga

lebih menguntungkan petani. Kebijakan tersebut mendukung kepastian usaha tani dan peningkatan pendapatan petani padi.

Kebijakan bea masuk beras mendukung tujuan ketahanan pangan dan selaras dengan Undang-Undang 18/2012 Pasal 56 huruf e. Penetapan bea masuk beras tersebut telah mempertahankan tingkat keuntungan yang relatif tinggi sehingga petani memperoleh motivasi dalam melakukan usaha tani padi. Peningkatan produksi padi secara konsisten, melebihi tingkat pertumbuhan penduduk, mendukung ketersediaan pasokan pangan bagi masyarakat sehingga mendukung terwujudnya ketahanan pangan.

Merujuk pada simpulan di atas, penulis mengajukan saran sebagai berikut: 1) Perlu adanya tinjauan atas besaran bea masuk beras dengan cara dibuat terpisah antara kualitas Premium I dan kualitas Rendah (menggunakan tarif spesifik). Beras impor kualitas Premium, umumnya, dikonsumsi oleh segmen tertentu dan masyarakat lebih mampu. Semakin tinggi kualitas beras, tarif bea masuk ditetapkan semakin tinggi; 2) Guna mendukung pengawasan terhadap tata niaga beras impor, Pemerintah dapat mempertimbangkan perubahan kode beras impor berdasarkan tingkat kualitas; 3) Disamping mengenakan bea masuk beras untuk melindungi kesejahteraan petani padi, Pemerintah dapat mengalokasikan penerimaan bea masuk beras untuk menambah jumlah penyediaan bantuan beras untuk warga miskin sebagai bentuk perlindungan sosial terhadap masyarakat miskin.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Alam, A. Syamsu. (2012). Analisis Kebijakan Publik Kebijakan Sosial di Perkotaan Sebagai Sebuah Kajian Implementatif. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 3, 78-92.

Asmorowati, Meiti. (2012). Pembebasan Bea Masuk Atas Impor Buku Ilmu Pengetahuan Berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 Jo SKMENKEU No. 103/KMK. 04/2007. *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 26, No. 01 Februari 158, 521-530.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*. Jakarta: Bappenas.

Badan Pusat Statistik. (2011). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi* (Edisi 12). Jakarta; Badan Pusat Statistik

..... (2013). *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013*. Pencacahan Lengkap. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

..... (2014). *Analisis Sosial Ekonomi Petani di Indonesia Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

..... (2014). *Potensi Pertanian Indonesia: Analisis Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

..... (2015). *Profil Kemiskinan di Indonesia September 2014*. Berita Resmi Statistik No. 06/Th. XVIII.

..... (2015). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi* (Edisi 58). Jakarta: Badan Pusat Statistik.

..... (2015). *Statistik Nilai Tukar Petani 2014*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Bank Dunia. (2008). *Laporan Pembangunan Dunia 2008: Pertanian untuk Pembangunan*. Jakarta: Salemba Empat.

Dewan Ketahanan Pangan. (2011). *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2014*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.

Fariyanti, Anna, (2007, Desember). "Dampak Kebijakan Tarif Impor Gula Terhadap Kesejahteraan Produsen dan Konsumen". *Jurnal Agribisnis dan Ekonomi Pertanian*, Volume 1, No 2, 13-23.

- Febriyanti, Friska Tri. (2012). *Implementasi Kebijakan Bea Masuk Ditanggung Pemerintah Atas Impor Barang dan Bahan Guna Perbaikan dan/atau Pemeliharaan Pesawat Terbang di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta* (Skripsi Universitas Indonesia).
- Fuad, Noor, dkk. (2004). *Dasar-dasar Keuangan Publik*. Jakarta: BPPK Departemen Keuangan.
- Hardono, Gatoet S., Handewi P. S. Rachman, dan Sri H. Suhartini. (2004). *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 22 No. 2, 75-88.
- Haryati, Yuli, dan Iqnatia Martha Hendrati. (2010). Ekonomi Perberasan: Keterkaitan Pasar Beras Dunia Dengan Pasar Indonesia. *Jurnal Mitra Ekonomi dan Manajemen Bisnis*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2010, 194-201.
- Hessie, Rethna. (2009). *Analisis Produksi dan Konsumsi Beras Dalam Negeri serta Implikasinya Terhadap Swasembada Beras di Indonesia* (Skripsi Institut Pertanian Bogor).
- Kementerian Pertanian. (2013). *Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2013*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Malian, A. Husni Sudi Mardianto, dan Mewa Ariani. (2004). Faktor-faktor yang Mempengaruhi Produksi, Konsumsi, dan Harga Beras serta Inflasi Bahan Makanan. *Jurnal Agro Ekonomi*, Volume 22 No. 2, 119-146.
- Mufizar, Arkanudin, dan M. Sabran Achyar. (2014). Pembangunan Sosial Masyarakat Perbatasan di Kecamatan Sajingan Besar Kabupaten Sambar Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal Program Magister Ilmu Sosial-Universitas Tanjung Pura-Program Studi Sosiologi*, Vol 2, No. 02, 1-22.
- Nadhira, Nikmatullah. (2012). *Perkembangan Kebudayaan Korea Masa Kerajaan Choson (1392-1910)* (Skripsi Universitas Negeri Yogyakarta).
- Nainggolan, Kaman. (2007). Perberasan Sebagai Bagian dari Ketahanan Pangan Nasional. *Jurnal Agrimedia*, Volume 12, No. 2, 1-10.
- Putri, Nurul Fitriana Buana, Sugiharti Mulya H., Erlyna Wida R. (2013). *E-Jurnal Agrista*, Edisi 2 Vol 2.
- Rachman, Benny, Supriyati, dan Supena. (2005, Juli). Ekonomi Kelembagaan Sistem Usahatani Padi di Indonesia. *Jurnal Socio-Economic of Agriculture and Agribusiness*, Vol. 5, No. 2, 1-10.
- Republik Indonesia. (2014). *Nota Keuangan APBN 2015*. Jakarta.
- ..... (2015). *Nota Keuangan dan RAPBN 2016*. Jakarta.
- Sasono, Herman Budi. (2012). *Manajemen Pelabuhan dan Realisasi Ekspor Impor*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Sondakh, Mattheus Reza. (2013). Evaluasi Perhitungan dan Pelaporan Pajak PPh 22 Atas Impor Barang. *Jurnal Ekonomi Manajemen Bisnis dan Akuntansi*, Vol. 1 No. 3, 419-426.
- Sudana, Wayan. (2011). Efektivitas Penerapan Kebijakan Harga Eceran Tertinggi Urea dan Harga Gabah Pembelian Pemerintah di Beberapa Sentra Produksi Padi. *Jurnal Iptek Tanaman Pangan* Vol. 6 No. 1, 30-40.
- Sugianto. (2008). *Pengantar Kepabeanan dan Cukai*. Jakarta: Grasindo.
- Sumodiningrat, Gunawan. (2000). *Pembangunan Ekonomi Melalui Pengembangan Pertanian*. Jakarta: Bina Rena Pariwisata.
- Suradi. (2015). Kebutuhan Pangan Bagi Rumah Tangga Miskin. *Sosio Informa*, Vol. 01, No. 01, 1-12.
- Suryana, Achmad dan Ketut Kariyasa. (2008). Ekonomi Padi di Asia: Suatu Tinjauan Berbasis Kajian Komparatif. *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 26 No. 1, 17-31.
- Suswono. (2007). Empat Dekade Kebijakan

- Stabilitas Beras Nasional. *Jurnal Agrimedia*, Volume 12, No. 2, 56.
- Wahyuningsih, Rutiana Dwi. (2011). Membangun Kepercayaan Publik Melalui Kebijakan Sosial Inklusif. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 15, Nomor 1, 29-40.
- Wibowo, Tri. (2011). Dampak Kenaikan Harga Pangan Dunia Terhadap Inflasi dan Ketahanan Pangan Indonesia. *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Vol. 14, No. 2, 17-62.
- Widiarsih, Dwi. (2012). Pengaruh Sektor Komoditi Beras Terhadap Inflasi Bahan Makanan. *Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan*, Tahun II, No. 6, 244-256.
- Widiastuty, Lily Koesuma, dan Bambang Haryadi. (2001). Analisa Pemberlakuan Tarif Gula di Indonesia. *Jurnal Manajemen & Kewirasusahaan*, Vol. 3, No. 1, 34-47.
- Widyawati, Wiwit, Syafril, dan Moch. Muslich Mustadjab. (2014). Dampak Kebijakan Tarif Impor Beras Terhadap Kinerja Ekonomi Beras di Indonesia. *Jurnal Habitat*, Volume XXV, No. 2, 125-134.
- Wijaya, Rizki Aprilian, Maulana Firdaus dan Andrian Ramadhan. (2013). Tingkat Kemiskinan Dan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petambak Garam Berdasarkan Status Penguasaan Lahan. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol. 8, No. 1, 61-74.
- Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK/011/2007 Tentang Penetapan Tarif Bea Masuk Atas Impor Beras
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK. 011/2007 Tentang Penetapan Tarif Bea Masuk Atas Impor Beras
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK. 011/2010 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK. 010/2006 Tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65/PMK. 011/2011 Tentang Perubahan Keenam Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK. 010/2006 Tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK. 011/2011 Tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19/M-DAG/PER/3/2014 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/Permentan/PP. 200/4/2015 Tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah
- Internet**
- Antaraneews.com. Agustus 14, 2015. [Http://www.antaraneews.com/berita/236007/ri-akan-impor-250-ribu-ton-beras](http://www.antaraneews.com/berita/236007/ri-akan-impor-250-ribu-ton-beras).
- Antaraneews.com. Agustus 5, 2015. [Http://www.antaraneews.com/berita/470546/keuntungan-tanam-padi-sawah-rp45-jutahektare](http://www.antaraneews.com/berita/470546/keuntungan-tanam-padi-sawah-rp45-jutahektare).
- Bank Dunia. Pangan untuk Indonesia. Agustus 3, 2015. [Http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/tion/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/feeding.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/tion/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/feeding.pdf)
- Bisnis.com. Mei 12, 2015. [Http://industri.bisnis.com/read/20150507/12/430777/impor-beras-perhepi-ajukan-tiga-syarat-](http://industri.bisnis.com/read/20150507/12/430777/impor-beras-perhepi-ajukan-tiga-syarat-)

- Badan Pusat Statistik. Agustus 3, 2015. [Http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php/site/topik?kid=2&kategori=Tanaman-Pangan-\(Padi-dan-Palawija\)](http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php/site/topik?kid=2&kategori=Tanaman-Pangan-(Padi-dan-Palawija)).
- Kompas.com. Mei 22, 2015. <http://lipsus.kompas.com/edukasi/read/2011/02/05/03595563/Kebijakan.Beras.Tetap>.
- Metrotvnews.com. Juni 22, 2015. <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2015/06/11/403710/rawan-pangan-19-4-juta-penduduk-ri-alami-kelaparan>.
- OECD. (2013). Kebijakan-kebijakan Dalam Bidang Pertanian: Pemantauan dan Evaluasi 2013 Negara-Negara OECD dan Negara-Negara Berkembang (Indonesia).Juli 2, 2015.[http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/agmon\\_2013\\_indonesia\\_idn.pdf](http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/agmon_2013_indonesia_idn.pdf)
- Pangan.agroprima.com. 22 Mei, 2015. [Http://pangan.agroprima.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=33](Http://pangan.agroprima.com/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=33).
- Prastowo, Nugroho Joko, Tri Yanuarti, Yoni Depari. (2008). Pengaruh Distribusi Dalam Pembentukan Harga Komoditas dan Implikasinya Terhadap Inflasi. Working Paper WP/07/2008. Juli 9, 2015. <http://www.bi.go.id/id/publikasi/artikel-kertas-kerja/kertas-kerja/Documents/7ecb03a80f5748e5a557188ec3f47074WP200807.pdf>.
- Sucofindo.co.id. Agustus 14, 2015. <Http://www.sucofindo.co.id/berita-terkini/1766/bulog-deal-impor-beras-premium-100.000-ton-dari-thailand.html>.
- Tribunnews.com. Maret 12, 2015. <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/02/01/harga-beras-lokal-lebih-mahal-daripada-beras-impor>.
- Viva.co.id. Agustus 12, 2015. <Http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/572805-6-tahun-terakhir---bulog-sempat-tak-impor-beras>.

# KEMISKINAN DAN PEMBANGUNAN MANUSIA

## *POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT*

**Bambang Pudjianto dan M. Syawie**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
E-mail: bambangalthaf@yahoo.co.id & msyawie@yahoo.com

Accepted: 12 September 2015; Revised: 4 Oktober 2015; Approved: 1 November 2015

### ***Abstract***

*To increase the capacity and competence, the human need to improve education and health. The purpose of this article would like to see that there is a tendency to development of human qualities correlated with poverty conditions of the population, meaning that human quality will be easily achieved if population is already terentah of poverty. Judging from the data, the more difficult lowered poverty because poverty is also moving. When the growth of private consumption can not pursue growth in poverty, to be sure he did not get past the poverty line. The question is whether the condition of the people are still poor quality of human development can be realized. Commitment to improve the human development needs to be accompanied by efforts to reduce poverty. This article studies using literature as a way to perform analysis in order to obtain results that can be justified scientifically.*

**Keywords:** *poverty, human development.*

### **Abstrak**

Untuk meningkatkan kapasitas dan kopetensi ini, manusia perlu meningkatkan pendidikan dan kesehatan. Tujuan artikel ini ingin melihat bahwa bahwa ada kecenderungan pembangunan kualitas manusia berkorelasi dengan kondisi kemiskinan penduduk, artinya kualitas manusia akan mudah dicapai apabila penduduknya sudah terentah dari kemiskinan. Dilihat dari data, kemiskinan makin sulit diturunkan karena garis kemiskinan juga bergerak. Ketika pertumbuhan konsumsi masyarakat tidak bisa mengejar pertumbuhan angka kemiskinan, sudah pasti dia tidak bisa melewati garis kemiskinan. Pertanyaanya yang muncul apakah dalam kondisi penduduk yang masih miskin pembangunan manusia yang berkualitas bisa terealisasi. Komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Perlu terus diupayakan membantu dan memberdayakan masyarakat miskin. Kajian artikel ini menggunakan metode studi pustaka sebagai cara untuk melakukan analisa sehingga diperoleh hasil yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

**Kata kunci:** *kemiskinan, pembangunan manusia.*

### **PENDAHULUAN**

Badan Pusat Statistik mengumumkan bahwa angka kemiskinan meningkat sebanyak 860 ribu orang, atau naik dari 10,96 persen pada September 2014 menjadi 11,22 persen pada Maret 2015 (Ritonga; 2015). Secara keseluruhan, hampir tiga perempat atau 73,23 persen dari garis kemiskinan disumbang komoditas pangan. Selain mengakibatkan naiknya angka kemiskinan, meningkatnya harga pangan juga berpotensi menurunkan

konsumsi pangan bergizi. Sudah lama diketahui bahwa jika harga pangan naik, penduduk golongan terbawah berupaya mengonsumsi pangan dengan harga yang terjangkau, antara lain dengan menurunkan kualitas pangan yang dikonsumsi. Tingginya prevalensi penderita gizi kurang dan buruk pada tahap lanjut berpotensi mendistorsi kualitas sumber daya manusia akibat capaian pembangunan manusianya tidak optimal. Secara umum, kurangnya asupan gizi akan berpotensi menurunkan capaian ketiga

dimensi pembangunan manusia sekaligus, yakni kesehatan, pendidikan, dan kemampuan daya beli, khususnya pada anak balita.

Pada dimensi kesehatan, kurangnya asupan gizi menyebabkan menurunnya daya tahan tubuh sehingga rentan terserang penyakit. Bagi anak balita, kekurangan gizi itu akan mendistorsi tumbuh kembang mereka sehingga menyulitkan dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat untuk penyiapan sumber daya manusia berkualitas. Bahkan, kualitas sumber daya manusia lain terdistorsi jika kekeurangan gizi itu dialami perempuan, khususnya ketika hamil dan melahirkan (Ritonga, 2015). Fakta itu sekaligus menunjukkan bahwa kurangnya asupan gizi berpotensi mendistorsi pembangunan manusia dari dimensi pendidikan. Pada tahap lanjut, anak balita yang mengalami gangguan tumbuh kembang, baik fisik maupun intelegensi, kelak ketika dewasa cenderung kurang mampu bekerja optimal, tercermin dari kecenderungan produktivitas yang rendah. Menurunnya produktivitas cenderung akan berakibat menurunnya kemampuan daya beli sebagai dimensi ketiga dari pembangunan manusia.

Populasi penduduk Negara Indonesia termasuk besar yang menempati posisi keempat di dunia setelah Republik Rakyat Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Dari jumlah penduduk tersebut terdapat kelompok atau keluarga dengan kategori miskin. Berdasarkan laporan Sekretaris Eksekutif Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) Widiyanto (Kompas, 2014), mengatakan sudah ada penurunan jumlah ataupun persentase penduduk miskin dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2009, jumlah penduduk miskin mencapai 32,53 juta jiwa atau 14,15 persen dari populasi penduduk. Adapun pada tahun 2014, jumlah penduduk miskin turun menjadi 28,28 juta jiwa atau 11,25 persen.

Meskipun demikian, Widiyanto mengakui ketimpangan atau kesenjangan sosial justru cenderung melebar. Kondisi ini ditunjukkan dengan rasio gini tahun 2009 sebesar 0,37 persen dan meningkat menjadi 0,41 persen pada tahun 2012, dan ada kecenderungan ketimpangan akan terus meningkat. Dilihat dari data, kemiskinan makin sulit diturunkan karena garis kemiskinan juga bergerak. Ketika pertumbuhan konsumsi masyarakat tidak bisa mengejar pertumbuhan angka kemiskinan, sudah pasti dia tidak bisa melewati garis kemiskinan.

Pengalaman TNP2K tersebut, upaya percepatan penanggulangan kemiskinan tidak hanya bergantung pada pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan. Ada persoalan pertumbuhan garis kemiskinan akibat ketidakmampuan Negara dalam menjaga stabilitas harga-harga bahan pokok, terutama harga bahan makanan. Menjaga harga bahan pokok yang utama, itu paling penting untuk mengurangi kemiskinan. Tidak hanya program-program penanggulangan kemiskinan, tetapi juga menjaga (stabilitas) harga pokok serta memberi lapangan pekerjaan baru dan meningkatkan kapasitas perekonomian. TNP2K merupakan lembaga koordinasi lintas sektoral di tingkat pusat, yang dibentuk untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan. TNP2K memiliki tugas pokok menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, melakukan sinergi program penanggulangan kemiskinan di kementerian/ lembaga, serta melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan (Kompas; 2014).

Jika dikaitkan dengan laporan pembangunan manusia 2014 yang dirilis Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) pada 25 Juli 2014 memberikan konfirmasi bahwa pembangunan manusia Indonesia, yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM),

memperlihatkan kecenderungan perlambatan pertumbuhan. Pada laporan itu disebutkan, IPM Indonesia pada 2013 sebesar 0,684 atau sedikit mengalami kenaikan bila dibanding IPM pada 2012 yang sebesar 0,681. Meski naik, peringkat IPM Indonesia tetap bertengger di urutan ke 108 dari 287 Negara (Kadir, 2014). Konsekuensinya, Indonesia belum beranjak dari kelompok menengah dalam soal capaian pembangunan manusia. Akselerasi pembangunan manusia Indonesia juga sedikit lambat. Sepanjang 2000-2013, pertumbuhan IPM Indonesia rata-rata hanya sebesar 0,9 persen per tahun. Akselerasi yang lambat juga tercermin dari perubahan peringkat IPM Indonesia yang hanya naik empat peringkat sepanjang 2008-2013. Hal itu terjadi ketimpangan dalam akselerasi pembangunannya. Karena itu, komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Selain menjaga stabilitas harga pangan, pemerintah perlu terus berupaya membantu dan memberdayakan masyarakat miskin (Ritonga, 2015).

Kajian artikel ini menggunakan metode studi pustaka sebagai cara untuk melakukan analisa sehingga diperoleh hasil yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sebuah argumentasi perlu didukung dengan data dan kajian ilmiah agar bisa dipertanggungjawabkan. Untuk itulah maka kajian ini menggunakan studi pustaka untuk mendukung argumentasi yang dibangun.

## **PEMBAHASAN**

Ada beberapa hal kerangka konseptual yang akan dibahas dalam kajian artikel ini agar dalam analisis dapat memperoleh gambaran keterkaitan antara kemiskinan terhadap pembangunan manusia. Oleh karena itu, komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka

kemiskinan. Untuk itu, selain menjaga harga pangan, perlu terus berupaya membantu dan memberdayakan masyarakat miskin.

### **Kemiskinan**

Secara umum, kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi saat seseorang atau sekelompok orang tak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (Suhariyanto; 2011). Hanya satu kalimat, tetapi maknanya sangat luas sehingga bisa mengundang perdebatan panjang. Contohnya, apa yang dimaksud dengan kehidupan bermartabat. Apa pula yang termasuk hak-hak dasar? Apalagi, tidak semua hak dasar dapat dikuantifikasi, seperti rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Dari definisi itu terlihat bahwa kemiskinan merupakan masalah multidemensi. Sulit mengukurnya sehingga perlu kesepakatan pendekatan pengukuran yang dipakai. Salah satu konsep perhitungan kemiskinan yang diterapkan di banyak Negara, termasuk Indonesia, adalah konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar. Dengan konsep ini, definisi kemiskinan yang sangat luas mengalami penyempitan makna karena kemiskinan hanya dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan (Suhariyanto, 2011).

Meningkatnya harga pangan, terutama beras, belakangan ini berpotensi menurunkan kesejahteraan masyarakat dan berujung meningkatnya angka kemiskinan. Perkiraan ini didasarkan atas cukup besarnya kontribusi beras terhadap garis kemiskinan. Bahkan, dampak kenaikan harga beras terhadap meningkatnya angka kemiskinan di perdesaan akan jauh lebih buruk jika dibandingkan dengan di perkotaan. Hal itu terdeteksi dari lebih besarnya kontribusi

beras terhadap garis kemiskinan di perdesaan jika dibandingkan dengan di perkotaan (Ritonga, 2015). Hasil Susenas September 2014, misalnya menunjukkan kontribusi beras terhadap garis kemiskinan di perdesaan sebesar 31,61 persen, sedangkan di perkotaan sebesar 23,39 persen. Padahal, angka kemiskinan di perdesaan saat ini jauh melampaui angka kemiskinan di perkotaan, yakni 13,76 persen di perdesaan dan 8,16 persen di perkotaan.

Selain itu ekonomi Indonesia dihadapkan pada ketidakseimbangan yang dapat berakibat pada terganggunya stabilitas ekonomi, dan dalam keadaan yang memburuk dapat menjadi pemicu krisis. Ketidakseimbangan tersebut diantaranya adalah ketidakseimbangan yang bersifat struktural dalam distribusi pendapatan sebagaimana ditunjukkan oleh relatif tingginya koefisien gini sebesar 0,41 (angka 1 menunjukkan ketimpangan mutlak). Tentu saja terdapat ketidakseimbangan lain yang berkaitan dengan pendapatan ini, seperti ketimpangan regional antara kawasan barat dan timur (Juoro, 2013). Ketidakseimbangan tersebut memberikan sinyal negatif kepada pelaku ekonomi dan mendorong mereka untuk melakukan tindakan yang mengganggu stabilitas ekonomi, seperti menekan nilai rupiah. Khususnya untuk ketimpangan yang relatif tinggi. Hal ini akan memolarisasi masyarakat yang berakibat pada meningkatnya hambatan struktural bagi pertumbuhan yang berkelanjutan. Menurut pandangan Juoro, pengalaman di banyak Negara berkembang menunjukkan, bahwa ketimpangan yang tinggi menghambat pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pertumbuhan ekonomi tinggi, tetapi kemudian terjerebab dalam krisis yang dalam. Bukan saja ekonomi, melainkan juga sosial-politik. Perekonomian yang berhasil menjadi maju pada umumnya ketimpangan pendapatannya relatif rendah, yang berarti

perkembangan ekonomi melibatkan peran serta masyarakat secara luas.

Selama ini pertumbuhan ekonomi tinggi yang dicapai Indonesia dikritisi karena dinilai tidak berkualitas, disparitas semakin tinggi, baik secara spasial antar wilayah maupun antar kelompok masyarakat. Di balik prestasi pertumbuhan ekonomi tinggi selama ini, rasio indeks gini di Indonesia juga meningkat secara konsisten dalam 10 tahun terakhir, dari 0,33 menjadi 0,41. Di awal pemerintahan baru, jumlah daerah tertinggal di Indonesia masih 122 kabupaten yang terkonsentrasi di Papua, Maluku dan Nusa Tenggara. Di kabupaten tertinggal tersebut, rata-rata Indeks Pembangunan Manusia hanya 66,01, jauh di bawah rata-rata nasional yang telah mencapai 73,81. Tingkat kemiskinan di daerah tertinggal masih 18,36 persen ketika rata-rata nasional telah dapat ditekan hingga 10,96 persen (Padjung; 2015).

Sedangkan Kuncoro (2013), mengungkapkan bahwa dalam studi empiris ada dua jenis ketimpangan/kesenjangan yang menjadi pusat perhatian. Pertama, ketimpangan/kesenjangan distribusi pendapatan antar golongan pendapatan yang diukur dengan indeks gini dan berapa kue nasional yang dinikmati 40 persen golongan pendapatan terendah atau kelompok miskin. Ketimpangan/kesenjangan yang meningkat diukur dengan ketimpangan/kesenjangan distribusi pendapatan yang makin lebar sebagaimana tercermin dari rasio gini yang meningkat dari 0,33 (2002) ke 0,41 (2011). Ironisnya, penurunan kue nasional yang dinikmati kelompok 40 persen penduduk termiskin justru diikuti kenaikan kue nasional yang dinikmati 20 persen kelompok terkaya dari 42,2 persen (2002) menjadi 48,42 persen (2011). Sementara kelompok 40 persen penduduk menengah mengalami penurunan kue nasional dari 36,9 persen (2002) menjadi 34,7 persen

(2011). Ternyata ada indikasi kuat terjadi *trickle-up effect* dalam proses pembangunan kita. Jenis kedua, ketimpangan/kesenjangan antar daerah penting untuk diteliti karena gravitasi aktifitas ekonomi Indonesia masih cenderung terkonsentrasi secara geografis ke Kawasan Barat Indonesia (KBI) selama lebih dari lima dasa warsa terakhir. Betapa tidak, data BPS hingga triwulan IV 2012 menunjukkan, struktur perekonomian Indonesia secara spasial masih didominasi kelompok provinsi di Pulau Jawa yang memberikan kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sekitar 57,5 persen, diikuti Pulau Sumatera sekitar 23,9 persen. Sedangkan Kawasan Timur Indonesia (KTI) hanya sebagian sisanya, sekitar 18,6 persen, dengan kata lain ketimpangan/kesenjangan antar wilayah dan pulau terus terjadi.

Menurut Hadar (2014) Direktur *Institute for Democracy Education (IDE)* dan Koordinator Target MDGs 2007-2010 menyebutkan bahwa dalam dua kali pemerintahannya, Presiden SBY mengusung salah satu kebijakan yang ditunggu mayoritas rakyat, yaitu keberpihakan terhadap orang miskin (*pro poor*). Sayangnya, data terakhir terkait kemiskinan di Indonesia belum mencerminkan hal tersebut. Penurunan angka kemiskinan di negeri ini ternyata relatif lambat.

Maret 2007-Maret 2013, misalnya rata-rata penurunan jumlah penduduk miskin hanya 0,87 persen per tahun. Bahkan pada tahun terakhir, hanya 0,59 persen. Selain lambat, secara kualitas kemiskinan di Indonesia justru mengalami involusi. Hal itu ditunjukkan oleh semakin meningkat indeks keparahan kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan yang meningkat hampir dua kali lipat sepanjang tahun 2012. Kenaikkan indeks ini menunjukkan dua hal, yakni semakin melebarnya ketimpangan/kesenjangan antar penduduk miskin dan semakin rendahnya daya beli kelompok miskin. Menurut Bank Dunia,

lambatnya penurunan kemiskinan beberapa tahun terakhir akibat laju peningkatan harga-harga (inflasi). Ironisnya, sepanjang 2012, tingkat inflasi wilayah perdesaan sebagai tempat bermukimnya mayoritas orang atau kelompok miskin (5,08 persen) lebih tinggi dibandingkan inflasi nasional (4,3 persen). Sementara itu, pertumbuhan ekonomi relatif tinggi mencapai rata-rata 6,0 persen ternyata lebih menguntungkan penduduk kelas menengah dan kaya karena lebih digerakkan sektor jasa ketimbang sektor riil. Sektor pertanian yang jadi tumpuan hidup bagi 40 persen angkatan kerja dan sekitar 60 persen rumah tangga miskin, misalnya, terjebak dalam pertumbuhan rendah dalam beberapa tahun terakhir (Hadar, 2014). Konsekuensinya, jurang ketimpangan pendapatan pun melebar. Secara statistik ini ditunjukkan indeks gini yang telah menembus 0,41 poin pada 2012. Angka ini dapat dimaknai 40 persen penduduk berpendapatan terendah ternyata hanya menikmati 16,88 persen dari total pendapatan yang tercipta dalam perekonomian. Sementara 20 persen penduduk berpendapatan tertinggi justru menikmati 48,94 persen dari total pendapatan.

BPS baru saja merilis gambaran pendapatan petani terbaru melalui hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian 2013. Sampel yang digunakan sebanyak 418.000 rumah tangga, diperoleh rata-rata pendapatan rumah tangga pertanian sebesar Rp 2,2 juta per bulan atau Rp 550.000 per kapita per bulan (asumsi rata-rata jumlah anggota empat orang). Rata-rata pendapatan tersebut dua kali lebih tinggi dibandingkan garis kemiskinan perdesaan sebesar Rp 286.000 (kondisi Maret 2014). Lalu, mengapa atribut miskin masih saja melekat pada profesi petani. Jawabannya ada pada struktur pendapatan rumah tangga usaha pertanian yang belum sepenuhnya ditopang pendapatan dari usaha pertanian. Hanya Rp 1 juta per

bulan atau Rp 250.000 per kapita per bulan saja yang berasal dari usaha pertanian (Iswadi, 2014). Artinya, petani Indonesia memang miskin jika hanya mengandalkan pendapatan dari usaha pertanian. Faktual, 63 persen petani mengandalkan hidupnya dari usaha pertanian.

Lahirnya kelompok miskin dan terbatasnya ruang kota telah melahirkan problem baru yang lebih rumit yang menyangkut ruang untuk hidup bagi mereka. Jika kenyataannya mereka masih bertahan untuk tinggal di kota, maka hal itu terjadi karena beberapa alasan. Pertama, kota telah menjadi tempat yang nyaman untuk hidup dan bertempat tinggal dibandingkan dengan di desa. Kedua, tidak ada pilihan lain selain terus bertahan di kota dengan segala resiko yang harus terus-menerus dihadapi, yaitu bertahan atau melawan demi kelangsungan hidup (*struggle for survival*) di kota (Basundoro, 2013).

Eksistensi kelompok miskin di kota merupakan bagian dari paradoks kota. Di satu sisi kota dianggap menghasilkan dan menjadi sumber peradaban, tetapi pada saat yang bersamaan kota juga melahirkan masyarakat yang dianggap kurang beradab, atau tepatnya orang-orang yang kalah. Kota juga dianggap sebagai tempat yang aman sedangkan jika di desa terjadi pergolakan, tetapi pada sisi yang lain kota juga dianggap sebagai tempat yang kejam bagi orang-orang yang tidak bisa menaekannya seperti yang dialami kelompok miskin.

Lahirnya kelompok miskin perkotaan juga merupakan paradoks industrialisasi. Industrialisasi yang didengung-dengungkan demi kesejahteraan rakyat, sebenarnya pada saat yang sama juga melanggengkan kemiskinan dengan lahirnya kelas buruh. Industri dan buruh merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Kenyataan semacam ini menurut Basundoro (2013) bukanlah kenyataan sesaat,

tetapi lahir melalui proses sejarah yang amat panjang. Pada proses sejarah yang panjang itulah, proses bertahan dan melawan dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup terus-menerus dilakukan oleh rakyat atau kelompok miskin. Perlawanan rakyat miskin kota dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup muncul dalam bentuk yang amat beragam, terutama di Negara-Negara dunia ketiga. Termasuk di Indonesia di mana kemampuan Negara untuk mengelola rakyat atau kelompok miskin di perkotaan masih amat terbatas serta tingginya angka urbanisasi di kota-kota besar.

Demikian halnya, kaum lemah atau kelompok miskin di perdesaan Dunia Ketiga termasuk Indonesia, pada dasarnya tidak pernah berhenti menentang ketidakadilan yang menimpa diri mereka sebagai akibat dari tindakan dan perilaku yang dilakukan segolongan manusia, baik yang berasal dari dalam masyarakat mereka sendiri maupun kekuatan-kekuatan dari luar masyarakat mereka termasuk dalam hal ini pemerintah dan aparatnya yang memperlakukan mereka secara tidak adil (Soetrisno; 2000). Perasaan diperlakukan tidak adil inilah yang sering memicu timbulnya konflik antarpihak petani gurem atau kelompok miskin dengan kelompok-kelompok mapan yang mereka anggap sebagai sumber ketidakadilan tersebut. Oleh karena itu akses kelompok miskin terhadap produk kebijakan publik dirasakan masih terbatas.

Negara dalam hal ini pemerintah, memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial terutama karena selain Negara memiliki kewajiban memenuhi hak-hak dasar publik sebagai konstituennya, Negara juga memiliki peran utama sebagai regulator pembuat kebijakan publik dan fasilitator penyediaan dan pengelolaan anggaran publik bagi usaha kesejahteraan sosial. Pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan

kinerjanya diharapkan mampu menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya untuk menjamin pelayanan kesejahteraan sosial dalam tingkat tertentu bagi warganya termasuk komunitas di wilayah perbatasan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya pemerintah juga memiliki keterbatasan sehingga partisipasi masyarakat sebagai pilar usaha kesejahteraan sosial, yang mencakup Negara pemerintah daerah, masyarakat madani (*civil society*), sektor swasta, dan lembaga-lembaga kemanusiaan internasional dirasakan sangat perlu. Namun demikian, pemerintah belum dapat sepenuhnya memenuhi kewajibannya dalam penyediaan pelayanan sosial. Oleh karena itulah maka partisipasi masyarakat menjadi penting dalam pembangunan khususnya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Partisipasi masyarakat memainkan peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana ditunjukkan dari berbagai keberhasilan penyelenggaraan suatu kegiatan atau program yang diprakarsai oleh masyarakat (Marjuki, 2013). Berdasarkan uraian tersebut, maka kelompok miskin di dalam mengakses program atau kegiatan hasil kebijakan publik lebih memungkinkan apabila adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan kesejahteraan sosial.

Salah satu persoalan besar bangsa di masa depan adalah bagaimana menyediakan pangan yang cukup bagi perut semua warga. Salah satu indikator kesanggupan memberi makan bisa ditilik dari indeks luas panen per kapita. Di Asia Tenggara, indeks luasan panen per kapita Indonesia termasuk kecil, hanya 531 meter persegi per kapita, setara Filipina (516) dan Malaysia (315). Filipina dan Malaysia adalah pengimpor pangan reguler (Khudori, 2011). Negara-Negara pengekspor pangan memiliki indeks luasan panen per kapita cukup besar, yaitu Vietnam 929 meter persegi/kapita, Myanmar

1.285 meter persegi/kapita, dan Thailand 1.606 meter persegi/kapita. Memang indeks ini bukan satu-satunya penentu besarnya produksi. Luasan panen dapat dikompensasikan dengan produktifitas tinggi. Masalah kelaparan dan kemiskinan merupakan fenomena global yang telah lama. Pada Konferensi Tingkat Tinggi Pangan di Roma tahun 1996, para pemimpin dunia bertekad mengurangi kelaparan dari 840 juta orang menjadi 400 juta orang sampai 2015 (Nainggolan, 2006). Kelaparan terjadi karena keterbatasan akses pangan, dimana satu orang anak mati setiap lima detik sebagai akibat kelaparan dan kurang gizi. Kerawanan pangan dan kelaparan sering terjadi pada kelompok miskin seperti petani skala kecil, nelayan, dan masyarakat sekitar hutan yang menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam yang terdegradasi. Kerawanan pangan juga terjadi pada kelompok miskin perkotaan, utamanya kaum buruh. Berbagai persoalan itu muncul akibat masalah paling fundamental, yaitu disharmoni. Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang semula dimaksudkan menjaga harmoni perdagangan global, justru cenderung menciptakan ketimpangan dan pemiskinan di Negara-Negara berkembang dengan segala instrumen yang memenangkan Negara maju.

Sementara itu di Indonesia sendiri pada pemilihan presiden dan wakil presiden selama ini cenderung agenda menyejahterakan rakyat selalu mengemuka. Pada kenyataannya, para presiden dan wakil presiden sampai saat ini belum mampu menyejahterakan rakyatnya secara hakiki. Artinya, upaya dan kerja keras telah mereka tempuh selama ini meskipun hasilnya belum sesuai dengan harapan rakyat. Penghargaan perlu diberikan kepada para pemimpin Negara selama ini karena kerja keras mereka. Namun, rakyat juga perlu diapresiasi karena sangat sabar dalam berjuang untuk

meraih kesejahteraan (Brodjonegoro, 2014). Mencermati kondisi di atas, tampaknya ada sesuatu yang salah dalam tata kelola Negara ini. Artinya, belum terjadi sinergi antara kebijakan pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dan perjuangan rakyat untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Selanjutnya dikatakan, bahwa indikator pertumbuhan ekonomi yang selalu dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan rakyat ternyata keduanya tidak selalu sinkron, di mana pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, tetapi rakyat tetap miskin, bahkan terjadi kesenjangan ekonomi yang makin lebar. Indikator pendidikan yang selalu dikaitkan dengan kualitas sumber daya manusia ternyata belum sepenuhnya benar. Sebab, anggaran yang cukup besar belum mampu mendongkrak mutu secara signifikan, yang tampak adalah jumlah peserta didik yang meningkat drastis. Ada kekhawatiran bahwa banyaknya peserta didik jika tidak diimbangi oleh mutu yang hakiki justru akan menimbulkan masalah baru, yaitu para penganggur, dan mereka akan menjadi beban berat bagi rakyat dan Negara.

Tampaknya diperlukan paradigma baru dalam mengelola Negara agar mampu menyejahterakan rakyatnya, yaitu paradigma pemberdayaan rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang diberi amanah oleh konstitusi harus paham makna kesejahteraan rakyat, yaitu keberdayaan rakyat. Rakyat akan sejahtera jika mereka berdaya, mereka mampu menyejahterakan dirinya sesuai kapasitas yang dimilikinya.

Ada dua aliran teori besar berkembang membangun ekonomi menyejahterakan masyarakat. Pertama adalah aliran konservatif yang mendambakan kebebasan pasar dari intervensi pemerintah. Aliran konservatif ini percaya semangat “*homo-economicus*” selaku “makhluk ekonomi” bisa mengembangkan

kemampuan diri asalkan diberi kebebasan berkarya dan mencipta (Salim, 2012). Landasan ilmu aliran ini dikembangkan oleh *Chicago School* Amerika Serikat dengan pemikiran utamanya Profesor Millton Friedman. Pada pola pembangunan ini kemiskinan akan terhalau oleh daya kreatif masyarakat yang tumbuh dalam kebebasan ekonomi mengikuti nalurinya selaku “makhluk ekonomi”.

Aliran kedua mengembangkan teori intervensi pemerintah dalam pasar menggiring pembangunan ekonomi ke sasaran tertentu, seperti kesempatan kerja penuh, *counter-cycilus*, dan *counter-inflasi*. Landasan teorinya diletakkan oleh John Meynard Keynes dari Universitas Cambridge, Inggris. Perinsipnya bahwa “pasar” tidak bisa dibiarkan mandiri, tapi perlu peranan pemerintah untuk memberantas kemiskinan dengan intervensi dalam ekonomi. Maka, pemerintahlah harus aktif “mengangkat sang miskin” keluar dari lubang kemiskinan melalui kebijakan fiskal dan moneter yang *pro-poor*. (Salim; 2012). Penganut paham ini, seperti Joseph Eugene Stiglitz, dan Jeffrey Sachs. Di tanah air kita Sumitro Djohadikusumo, dan Widjojo Nitisastro, telah memperluas teori ini ke dalam langkah kebijakan pembangunan.

Banyak Negara berkembang menganut aliran kedua ini. Tetapi, pembangunan memberantas kemiskinan tidak bisa dilaksanakan dengan sekali pukul dalam waktu singkat. Pembangunan itu sendiri, berkat W.W. Rostow dalam buku klasiknya “*The Stages of Economic Growth*”, sebagaimana dikutip Salim (2012), berlangsung secara bertahap. Mula-mula berupa ekonomi “pertanian” yang didominasi kerja manusia dengan sumber daya alam terbarukan untuk kemudian beralih ke tahap berikut “*industry*”, berisikan tenaga kerja dengan modal dan mesin. Kemudian tumbuh tahap ketiga, ekonomi jasa yang mengandalkan kreativitas dan kemampuan skills manusia. Rostow

berhasil menjelaskan tahapan pembangunan yang mengubah institusi kegiatan ekonomi, tetapi tidak berhasil menjelaskan bagaimana dalam pentahapan ini menghapus kemiskinan, kemelaratan, dan ketertinggalan wong cilik atau kelompok miskin yang terperangkap dalam lubang kemiskinan. Pembangunan tidak selalu berujung pada pengentasan kemiskinan.

Dilema yang dihadapi disini bahwa “teori tahapan pembangunan ekonomi Rostow” tidak dibarengi dengan “teori tahapan pembangunan politik” yang perlu menyertainya. Sistem politik demokrasi pada tahap ekonomi-pertanian berbeda dengan sistem politik demokrasi pada tahap ekonomi-industri. Namun, apa dan bagaimana perbedaan sistem politik yang mengiringi proses pentahapan pembangunan ekonomi tidak dijelaskan (Salim, 2012).

Sampai saat ini belum berkembang teori “*Stages of Economic and Political Growth*”. Akibatnya lahir situasi semrawut dalam tata kelola pembangunan ekonomi yang mengalami perubahan, tetapi tidak disertai perubahan tata kelola politik mendukung perubahan ekonomi ini. Arah membangun tata kelola ekonomi memberantas kemiskinan yang tidak ditopang oleh tata kelola politik yang sehaluan, tidak dapat menghasilkan pembangunan ekonomi memberantas kemiskinan.

Bahwa di era liberalisasi ekonomi dunia dewasa ini dan mendatang akan dihadapi masyarakat Indonesia bukan hanya meningkatnya masalah kemiskinan seperti biasa dipahami selama ini, melainkan produksi dan reproduksi beragam masalah sosial baru, seperti meningkatnya pengangguran, meningkatnya jumlah penduduk usia lanjut, semakin maraknya beragam bentuk penyimpangan sosial, dan tidak kalah pentingnya meningkatnya “pembelotan sipil” (*civil disobedience*). Semua itu, yang selama ini hanya dipahami samar-samar sebagai

fenomena darurat yang bersifat temporer dan berskala kecil, di masa mendatang akan semakin menjadi ciri inheren dari masyarakat dan ekonomi Indonesia (Nasikun; 1999).

Oleh karena itu terdapat beberapa hal terkait dengan penanganan masalah-masalah sosial. Pertama, dalam konteks keseluruhan kompleksitas masalah yang demikian, masalah-masalah sosial tidak dapat lagi ditangani melalui program-program parsial seperti selama ini kita lakukan. Sebaliknya, di era liberalisasi global yang akan datang, masalah-masalah sosial harus ditangani melalui pengembangan suatu sistem kesejahteraan sosial nasional yang benar-benar tepadu. Kedua, dalam konteks korporatisme Negara yang sudah sangat berkembang selama ini, dilema dan ketegangan pilihan pendekatan kebijakan dan program-program kesejahteraan sosial akan terjadi antara pilihan pendekatan “residual” untuk melindungi bekerjanya mekanisme pasar bebas dari campur tangan pertimbangan-pertimbangan politik. Di satu sisi pilihan pendekatan “institusional” untuk melindungi hak-hak warga Negara dari ketidakadilan mekanisme ekonomi pasar bebas di sisi yang lain. Ketiga, meningkatnya “*magnitude*” masalah-masalah sosial di masa mendatang. Sebaliknya akan semakin menuntut pilihan pendekatan institusional di dalam perumusan kebijakan dan program-program kesejahteraan sosial dan program-program anti kemiskinan.

Mencermati tulisan dalam Tajuk Rencana di harian Kompas (2014) yang menyatakan, bahwa memasuki tahun 2014 banyak rumah tangga merasakan tekanan akibat meningkatnya pengeluaran karena harga kebutuhan sehari-hari naik. Kenaikan harga sudah dirasakan sejak tahun lalu, mulai dari harga bahan bakar minyak, tarif listrik naik 15 persen, dan harga bahan makanan. Hal itu tercermin pada inflasi tahun 2013 lalu sebesar 8,38 persen, naik tajam

dari 4,3 persen pada tahun 2012. Bagi sebagian besar ibu rumah tangga, kenaikan harga akan memaksa mereka menyusun kembali anggaran belanja keluarga. Pada keluarga yang memiliki kemampuan ekonomi, langkah yang akan dilakukan adalah mengurangi kenikmatan seperti rekreasi keluarga. Sedangkan bagi keluarga berpenghasilan tetap dan terbatas boleh jadi memilih mengurangi pengeluaran untuk makanan karena ini yang masih mungkin disiasati atau distrategikan untuk mencukupkan pendapatan yang terbatas. Dampaknya memang tidak kelihatan atau tampak, tetapi dalam jangka menengah dan panjang akan menurunkan tingkat kecerdasan anak balita dan pada jangka panjang merugikan produktifitas tenaga kerja.

Kenaikan tajam terjadi pada elpiji kemasan 12 kilogram (kg) yang tidak masuk dalam program subsidi pemerintah. PT Pertamina mengumumkan menaikkan harga elpiji kemasan 12 kg mulai 1 Januari 2014 lalu sebesar 68 persen atau Rp 47.508,-. Alasan badan usaha milik Negara itu karena merugi Rp 7,73 triliun pada tahun 2011-2012. Sepanjang 2013, kerugian diperkirakan Rp 5,7 triliun. Kerugian terjadi karena Pertamina harus membeli gas sesuai harga pasar, sedangkan nilai tukar rupiah merosot. Pertamina meyakini kenaikan harga tidak akan menurunkan daya beli masyarakat karena pemakai elpiji kemasan 12 kg adalah kelompok mampu. Konsumen kurang mampu dapat menggunakan elpiji kemasan 3 kg yang disubsidi pemerintah. Perlu diperhatikan bahwa luput dijelaskan, inflasi tinggi tahun lalu menggerus daya beli masyarakat. Meski tingkat kemiskinan nasional berkurang dalam tiga tahun, kesenjangan penduduk miskin dengan penduduk kaya tidak berubah. Masyarakat semakin sulit mencukupi kebutuhan sehari-hari. Agar tidak semakin miskin atau terpuruk, masyarakat pada kategori kelompok miskin mencoba menyiasati atau melakukan strategi

untuk mempertahankan hidup. Berdasarkan pemantauan Media Indonesia (2014) di sejumlah daerah, banyak cara yang dilakukan warga untuk menutupi kebutuhan mereka. Adapun strategi untuk menghadapi kebutuhan hidup diantaranya adalah dengan memelihara ternak, menanam sayur di halaman rumah, membuka warung di rumah, atau membawa bekal makanan ke kantor. Menarik untuk dicermati peringatan Badan Pusat Statistik mengenai kemungkinan terjadinya kondisi rawan pangan pada akhir 2011 dan awal 2012 memunculkan keprihatinan kita (Tajuk Rencana Kompas, 2011). Ada beberapa persoalan di sini. Pertama, turunnya angka produksi beras, jagung, dan kedelai, yang justru terjadi di tengah langkah pemerintah mencanangkan surplus beras 10 juta ton dan swasembada jagung, kedelai, dan gula. Kedua, tidak tercapainya target stok Bulog akibat minimnya pengadaan. Ketiga, situasi pasokan beras di pasar dunia yang terganggu, terutama dengan adanya banjir di Thailand. Keempat, buruknya statistik perberasan yang membingungkan terkait produksi karena belum lama BPS mengatakan terjadi surplus produksi 4-5 juta ton.

Kebijakan kesejahteraan sampai saat ini masih mengalami permasalahan. Singkatnya dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut tidak bekerja dengan baik dan mayoritas penduduk telah kehilangan kepercayaan terhadapnya. Khususnya terhadap meluasnya ketidakpuasan akan kegagalan dalam penyaluran santunan atau bantuan sosial kepada mereka yang sangat miskin atau kelompok miskin, seperti santunan untuk keluarga yang memiliki tanggungan anak (*Aid to families with Dependent Children*). Setelah beberapa dekade menjadi program pemerintah, program ini tidak dapat membuktikan bahwa kebijakan santunan sosial yang diberikan berdasarkan asumsi dan pengukuran terhadap tingkat pendapatan terendah sebuah rumah

tangga (*means-tesyed*) secara permanen dapat mengubah kehidupan seseorang menjadi lebih baik (Sherraden; 2006). Berkaitan dengan itu sebenarnya pembangunan menurut Kazt dan Philip Roupp, pada hakekatnya merupakan perubahan terencana dari situasi yang satu ke situasi lain yang dinilai lebih baik (Wuryandari; 2010).

Pada proses pelaksanaannya, pembangunan yang dilakukan di berbagai Negara berkembang seperti Indonesia memiliki perbedaan prinsipil yang dilandasi oleh falsafah, hakekat, tujuan, dan strategi maupun kebijaksanaan dan program pembangunan. Pendapat yang lebih fokus dikemukakan Rudito dkk (2005), bahwa pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang terencana terhadap kondisi sosial, budaya, dan lingkungan. Pembangunan diterapkan guna menjangkau keseimbangan pengetahuan yang ada pada seluruh anggota masyarakat yang hidup dalam satu lingkungan hidup yang sama, sehingga dengan demikian dapat tercipta suatu pengetahuan yang sama atau mirip terhadap masing-masingnya dan juga terhadap lingkungan hidupnya.

Masalah yang tengah dihadapi oleh Indonesia saat ini adalah bagaimana dapat keluar dari sistem ekonomi yang tidak menguntungkan yang telah membuat kita tidak bisa melangkah lebih maju setara dengan Negara-Negara maju lainnya. Keadaan ini tidak lepas dari paradigma lama yang masih kita pertahankan dalam mengelola ekonomi di negeri ini. Paradigma lama itu adalah cara pandang di masa kolonial yang masih kita pertahankan dengan menjadikan bangsa ini sebagai subordinasi Negara-Negara maju. Jika di masa lalu, penguasaan ekonomi dan politik itu dengan cara okupasi langsung, kini dilakukan dengan perjanjian dan kontrak yang membuat Indonesia tidak berdaya. Seakan menjadi rumus baku bahwa Negara industri maju mengolah bahan mentah menjadi barang

siap pakai, sementara Negara dunia ketiga yang kaya sumber daya alam seperti Indonesia hanya menjadi eksportir bahan mentah (Rahardjo, 2011).

Namun dalam pelaksanaannya menurut Sumarto (2014; 7) walaupun mungkin benar laporan yang disampaikan Sekretaris Eksekutif TNP2K, bahwa program perlindungan sosial dan program lainnya telah menurunkan kemiskinan walaupun itu masih bisa diperdebatkan karena pilihan indikator kemiskinan yang dipergunakannya. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah implikasi sosial-politik akibat pelaksanaan program-program tersebut, yaitu terjadi konflik sosial dan praktik klienelisme yang cukup problematik.

Berbagai hasil penelitian menunjukkan, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Bantuan Beras untuk Orang Miskin (Raskin) telah menimbulkan konflik. Konflik tersebut mengancam modal sosial (*social capital*) yang merupakan media yang digunakan masyarakat untuk mendistribusikan perlindungan sosial. Modal sosial telah membantu masyarakat mempertahankan hidupnya saat Negara mengalami keterbatasan dalam menjangkau mereka (kelompok miskin). Pada saat yang sama, program-program tersebut telah dimanfaatkan elite politik untuk praktik klientelisme dengan cara menggunakannya untuk memperoleh dukungan politik guna memenangkan pemilihan kepala desa, pemilu legislatif, dan pemilu presiden.

Munculnya konflik sosial dan praktik klientelisme ini sering terjadi dalam transformasi rezim kesejahteraan di Negara berkembang. Konflik terjadi karena sistem distribusi yang memberikan perlindungan sosial secara selektif hanya kepada masyarakat miskin belum terbangun secara mapan sehingga salah sasaran dan memicu konflik. Untuk itu, tantangan

pemerintah ke depan tidak hanya masalah teknik pengelolaan program, sebagaimana disampaikan Sekretaris Eksekutif TNP2K dan Tim Transisi Jokowi-JK tetapi juga problema yang lebih mendasar adalah keterbatasan pemahaman ideologis, minimalisasi risiko munculnya konflik, dan menjaga keberlanjutan modal sosial. Terkait modal sosial pada dasarnya menurut Eva Cox (1995) dalam Hasbullah (2006), bahwa mengatakan sebagai suatu rangkaian proses hubungan antar manusia yang ditopang oleh jaringan, norma-norma, dan kepercayaan sosial yang memungkinkan efisiensi dan efektifnya koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan dan kebajikan bersama. Implementasi berbagai program oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan dalam mengambil keuntungan tertentu, maka akan merusak tatanan kepercayaan, nilai, dan norma masyarakat. Dengan begitu semakin terjadi kesenjangan sosial di antara kelompok masyarakat miskin dan menengah keatas.

### **Pembangunan Manusia**

Pembangunan manusia adalah tujuan akhir dari pembangunan ekonomi dan merupakan cara terbaik untuk memajukan pembangunan. Pembangunan manusia bertujuan meningkatkan kemampuan penduduk untuk menuju hidup yang lengkap, produktif, dan menyenangkan. Misalnya umur panjang, kesehatan baik, terdidik, pendapatan cukup untuk membeli makanan, pakaian dan tempat tinggal, serta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut dirinya (Samosir; 2011).

Meningkatkan pencapaian pembangunan manusia, Indonesia harus meningkatkan strategi pembangunan manusia dalam pembangunan. Strategi pembangunan manusia adalah suatu perubahan besar dalam prioritas pembangunan dengan prinsip memomorsatukan manusia dan

menekankan pembentukan modal manusia. Modal manusia memegang peran sentral dalam proses pembangunan. Kualitas seorang manusia sebagai sebuah faktor produksi dianggap ditentukan oleh kondisi fisiknya, tingkat pendidikannya, dan ketrampilan yang dimilikinya. Manusia yang berkualitas tinggi adalah manusia yang sehat badannya dan memperoleh cukup pendidikan dan pelatihan (Marzali; 2005).

Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa melaporkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia Indonesia pada tahun 2011 sebesar 0,617. Norwegia tetap berada di peringkat pertama dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 0,943 dan Kongo di urutan terakhir dengan IPM 0,286. Nilai IPM di atas, Indonesia menduduki peringkat ke 124, turun dari peringkat ke-108 pada tahun 2010 (Samosir, 2011). Meskipun peringkat IPM Indonesia turun, sebenarnya nilai IPM Indonesia meningkat dari 0,600 pada 2010. Selain itu, kalau pada 2010 Program Pembangunan PBB (UNDP) menghitung IPM untuk 169 Negara, tahun 2011 UNDP menghitung IPM untuk 187 nrgara. Masuknya 18 Negara baru dalam percaturan IPM mengakibatkan pergeseran peta peringkat IPM Negara-Negara di dunia. Negara-Negara ini memiliki tingkat kesehatan, pendidikan, dan ekonomi lebih baik daripada Indonesia, seperti Palau (49), Kuba (51), Seychelles (52), Lebanon (71), Samoa (99), dan Palestina (114).

Sesungguhnya konsep pembangunan manusia itu bukanlah sesuatu yang sama sekali baru. Pada masa Orde Baru, konsep ini sudah muncul dan termasuk problem hakiki dalam pembangunan bangsa dan Negara secara umum. Konsep ini tentu tidak muncul begitu saja. Benih pembangunan ekonomi (*economic development*) khususnya sudah muncul terlebih dahulu sejak awal Orde Baru yang dianggap

sebagai panglima menggantikan politik sebagai panglima bagi Orde Lama dengan semboyan pembangunan karakter (*character building*). Konsep pembangunan ekonomi mengandung pengertian kuat dari perspektif positivistik yang serba terukur di mana fakta-fakta ekonomi padu dengan perhitungan-perhitungan matematis sebagaimana terwakili dalam pengukuran *gross national product* (GNP) atau produk nasional bruto (Awuy, 2014). Pada tahun 1990, Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) membuat langkah maju dalam konsep pembangunan bangsa dan Negara dengan memublikasikan *human development report* (HDR). Dari sini muncul kritik dan revisi terhadap konsep development yang dihegemonik oleh pengukuran positivistik, khususnya ketika konsep pembangunan tersebut diterapkan pada keberadaan diri manusia menjadi human development. HDR pun pada hematnya bukanlah barang baru diukur dari publikasi pertama UNDP itu.

Pada tahun 1990 ekonom Pakistan, Mahbub ul Haq, sebagaimana dikutip Hardinsyah (2011) yang tidak puas menilai sukses pembangunan hanya berdasarkan ukuran ekonomi seperti GDP mengembangkan ukuran agregat kualitas manusia di suatu Negara atau wilayah yang disebut Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Selanjutnya setiap tahun *United Nations Development Program* (UNDP) menganalisis dan memublikasikan IPM dalam *Human Development Report*. IPM merupakan ukuran komposit dari tiga dimensi pembangunan manusia, yaitu manusia yang: 1) hidup sehat berumur panjang; 2) berpengetahuan dan berpendidikan; dan 3) penghasilan yang layak.

Masing-masing dimensi diukur atau diproksi secara sederhana berdasarkan data sekunder yang umumnya tersedia secara berkala di setiap Negara. Dimensi pertama

diukur secara sederhana dari usia harapan hidup, dimensi kedua diukur secara sederhana dari persen penduduk melek huruf dikalangan penduduk berusia 15 tahun ke atas, dan persentase penduduk terdaftar pada sekolah SD, SLTP dan SLTA; dan dimensi ketiga diukur secara sederhana dari penghasilan rata-rata per kapita yang ditinjau dari segi daya beli atau tingkat kemiskinan. IPM menunjukkan nilai tiga dimensi dasar pembangunan manusia tersebut, yang kemudian diranking antar Negara yang dianalisis.

Terkait dengan perihal memaknai pembangunan manusia, masih mengutip pandangan Awuy (2104), bahwa seorang ekonom dan negarawan asal Pakistan, Mahbub Ul Haq, mengeluarkan konsep *human development* yang lalu mendapatkan patner yang tepat, yakni Amartya Sen. Baik Mahbub Ul Haq maupun Amartya Sen tak sekedar menyoroti pembangunan ekonomi dari dalam diri ekonomi itu sendiri. Mereka memaknai hubungan pembangunan ekonomi yang tak terlepas dari pembangunan manusia secara lebih luas. Program utama dari Mahbub Ul Haq dan Amartya Sen adalah menyampingkan pendekatan positivistik dengan alasan bahwa manusia bukanlah obyek dalam pembangunan ekonomi, melainkan subyek, dan sebagai subyek, manusia tidak semata-mata bisa dilihat sebagai makhluk yang total rasionalistik lalu mengurung dirinya dalam pengukuran GNP. Mahbub Ul Haq Mahbub Ul Haq, mengartikan pembangunan manusia itu pada pilihan manusia (*people choices*).

Pembangunan ekonomi dan pembangunan manusia dilihat sebagai ruang pilihan-pilihan sebagaimana manusia memiliki berbagai potensi dalam dirinya untuk kemudian mampu memilih diantaranya untuk eksis. Musuh pembangunan manusia dan ekonomi tak

lain adalah menutup ruang-ruang pilihan itu sehingga manusia tak mampu menemukan dan memenuhi kebutuhannya sendiri sebagaimana jika kita sekadar tunduk pada perhitungan GNP.

Selain masalah pendidikan yang belum diimbangi oleh kualitas, masih terlihat adanya kesenjangan pendidikan menengah yang cenderung masih tinggi (Kompas, 2014). Penyediaan akses pendidikan dasar hingga menengah bagi anak-anak usia belajar di Indonesia meningkat. Namun, masih terjadi kesenjangan partisipasi pendidikan terkait status sosial ekonomi kaya-miskin ataupun perbedaan wilayah. Draft rancangan teknokritik Rencana Panjang Menengah Nasional 2015-2019 bidang pendidikan, Direktorat Pendidikan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) terlihat bahwa pendidikan belum sepenuhnya dinikmati semua lapisan masyarakat. Kelompok masyarakat miskin jauh tertinggal dibandingkan dengan masyarakat kaya dalam memperoleh layanan pendidikan. Hal serupa tercermin dalam hasil Survei Sosial

Ekonomi Nasional (Susenas, 2012), dimana kesenjangan partisipasi dalam pendidikan menengah tampak antara kelompok masyarakat kaya dan miskin pada kelompok umur 16 – 18 tahun. Angka partisipasi sekolah menengah dari kuantil 1 (20 persen kelompok masyarakat paling miskin) baru mencapai 42,9 persen. Adapun pada kuantil 5 (20 persen kelompok masyarakat terkaya) sudah 75,3 persen. Selain itu, kesenjangan Angka Partisipasi Murni (APM) di jenjang pendidikan menengah dialami oleh penduduk yang tinggal di wilayah barat dan timur Indonesia. APM ialah persentase jumlah siswa pada jenjang pendidikan tertentu dibandingkan dengan penduduk usia sekolah. Kesenjangan itu terjadi, bahkan di dalam sebuah provinsi (Kompas, 2014). Itu terefleksi dalam data Kementerian Pendidikan dan

Kebudayaan 2013. Di DKI Jakarta misalnya, APM pendidikan menengah di Jakarta Utara dan Jakarta Barat baru berkisar 53 persen dan 58 persen, sementara di Jakarta Pusat sudah 95 persen. Di Papua Barat, Papua, dan Nusa Tenggara Timur, APM pendidikan menengah masih di bawah 50 persen. Fakta serupa terjadi di Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, dan Lampung. Kebijakan pendidikan mesti disesuaikan dengan kondisi di daerah. Program tak bisa diseragamkan.

## PENUTUP

Berdasarkan dari pembahasan perihal kemiskinan dan pembangunan manusia pada pokoknya pembangunan manusia memang perlu ditempatkan sebagai prioritas pembangunan mengingat hingga kini capaiannya relatif masih rendah. Laporan UNDP (2014) menunjukkan peringkat *human development index* Indonesia di posisi ke 108 dari 187 Negara. Bandingkan dengan Singapura (9), Brunei (30), Malaysia (62), dan Thailand (89). Menarik yang dikemukakan Razali Ritonga bahwa Indonesia sepatutnya tidak tertinggal di kawasan ASEAN. Akan tetapi, akibat masih cukup banyaknya penduduk yang terperangkap kemiskinan, pembangunan manusia sulit dilakukan secara optimal. Sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar sejagat, seyogyanya memiliki pemerintah yang baik (*well governed*) sehingga gelembung kemiskinan tidak perlu hadir.

Dengan demikian boleh dikatakan bahwa pembangunan manusia pada pokoknya bertujuan meningkatkan kemampuan penduduk untuk menuju hidup yang produktif, dan menyenangkan. Misalnya umur panjang, kesehatan baik, terdidik, pendapatan cukup membeli makanan, pakaian dan tempat tinggal. Semakin tinggi nilai IPM ada kecenderungan semakin baik pula pembangunan manusia dari aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi.

Sebaliknya ada kecenderungan semakin rendah nilai IPM menunjukkan pembangunan manusia belum baik di suatu wilayah. Masih terdapat penduduk miskin yang relatif tinggi. Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, ada kesan kuat perlunya kebijakan investasi pendidikan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang berkualitas ada kecenderungan dapat meminimalisir kemiskinan masyarakat. Karena dengan kualitas sumber daya manusia yang berkualitas akan semakin tinggi tingkat produktivitas, dengan produktivitas yang tinggi cenderung kesejahteraan juga semakin meningkat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich. (2014). *Diskursus, Kekuasaan, dan Praktik Kemiskinan di Pedesaan*. Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia.
- Basundoro, Purnawan. (2013). *Merebut Ruang Kota Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an*. Serpong: Marjin Kiri.
- Brodjonegoro, Satrio Soemantri. (2014, Juli 12). Paradigma Pemberdayaan Rakyat. *Kompas*.
- Hadar, Ivan A. (2014, Januari 13). Akses Bagi Orang Miskin. *Kompas*.
- Hasbullah, Jousairi. (2006). *Social Capital Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*. Jakarta: MK-United Press.
- Hardinsyah, (2011). *Peningkatan Kualitas Manusia Berdasarkan IPM, dalam Menuju Desa 2030* (Editor Arif Satria, dkk). Yogyakarta: Pohon Cahaya.
- Iswadi. (2014, Juli 14). Potret Pendapatan Petani. *Kompas*.
- Kadir. (2014, Agustus 4). Pembangunan Manusia dan Subsidi BBM. *Tempo*.
- Kecuk, Suhariyanto. (2011, Januari 21). “Jumlah Si Miskin”. *Kompas*.
- Khudori. (2011, November 7). Menata Ulang Basis Produksi Pangan. *Kompas*.
- Kuncoro, Mudrajad. (2013, Maret 2). Mengurangi Ketimpangan. *Kompas*.
- Marjuki. (2013). *Pengantar Editor dalam Kebijakan Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Daerah Perbatasan Antar Negara: Studi Di Kabupaten Sambas Kalimantan Barat*. Jakarta: Puslitbangkesos.
- Marzali, Amri. (2005), *Antropologi dan Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Nainggolan, Kaman. (2006, Februari 16). Kemiskinan dan Pangan Melawan Kelaparan di Abad XXI. *Kompas*.
- Padjung, Rusnadi. (2015, Mei 15). Kerisauan Ekonomi Melambat. *Kompas*.
- Rahardjo, M. Dawam. (2011). *Nalar Ekonomi Politik Indonesia*. Bogor: IPB Press.
- Ritonga, Razali, (2015, Maret 10). Kemiskinan dan Pembangunan Manusia. *Media Indonesia*.
- Ritonga, Razali (2015, September 19). Nutrisi dan Pembangunan Manusia. *Media Indonesia*.
- Salim, Emil. (2012). Berdayakan “Wong Cilik Marhaen”, dalam *An Indonesian Renaissance Kebangkitan Kembali Republik Perspektif* (H.S. Dillon, ed) Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

- Samosir, Oman Bulan (2011, November 25). Strategi Pembangunan Manusia. *Kompas*.
- Sherraden, Michael. (2006). *Aset Untuk Orang Miskin Perspektif Baru Usaha Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetrisno, Loekman. (2000). *Dalam Pengantar Buku Senjatanya Orang-Orang Yang Kalah*, yang ditulis James C. Scott. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumarto, Mulyadi. (2014, September 18). Rezim Kesejahteraan. *Kompas*.
- Susenas. (2012, Juli 12). Kesenjangan Pendidikan Menengah Masih Tinggi. *Kompas*.
- Widianto, Bambang. (2014, Agustus 13). Berat, Tantangan Presiden Baru. *Kompas*.
- Wuryandani, A. (2010). Partisipasi Masyarakat Untuk Mengembangkan Program Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Sido Makmur Kecamatan Way Panji, Kabupaten Lampung Selatan, (Tesis Program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP).

# REVOLUSI MENTAL MENUJU KESERASIAN SOSIAL DI INDONESIA

## *MENTAL REVOLUTION TOWARD SOCIAL HARMONY IN INDONESIA*

**Togiaratua Nainggolan**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
E-mail: togiaratua@gmail.com

Accepted: 31 Juni 2015; Revised: 2 Juli 2015; Approved: 29 Agustus 2015

### ***Abstract***

*The study discusses of the Ministry of Social Affairs roles in terms of doing main task in social development in Indonesia, especially in establishing social harmony program. The study uses descriptive-qualitative analysis from data that conducted by literature and documentary study. The result shows that social harmony in Indonesia have begun since 1908 when national act namely Boedi Utomo, then in 1928 namely Sumpah Pemuda till 17 August 1945 when the state has been proclaimed. Based on that, then social harmony program that lead by the Ministry of Social Affairs should be revitalized, as follow up of Indonesian independence soul. Revitalization should be colored by social harmony program as mental revolution of Indonesian. This idea could be redirect the goal of social welfare development from social beneficiaries to more macro who are all of citizen. Hence, main indicator of social harmony should be based on basic values that stated in Pancasila. Furthermore, the essence of social harmony program should be seen as how internalizing Pancasila values in social life of all of Indonesian citizen.*

**Keywords:** *harmony, social harmony, mental revolution.*

### **Abstrak**

Kajian ini membahas peran yang dilakukan oleh Kementerian Sosial sebagai penyelenggara utama pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia. Khususnya dalam penyelenggaraan Program Keserasian Sosial sebagai sarana melakukan revolusi mental. Pembahasan dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif terhadap data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi. Hasilnya menunjukkan bahwa keserasian sosial di Indonesia tumbuh dan berkembang bersamaan dengan pergerakan kebangsaan Indonesia yang ditandai dengan berdirinya organisasi Budi Utomo tahun 1908, Sumpah Pemuda tahun 1928, dan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Sejalan dengan hal ini Program Keserasian Sosial yang dimotori Kementerian Sosial harus direvitalisasi sebagai kelanjutan dari perjuangan kemerdekaan Indonesia. Revitalisasi harus diawali dengan menjadikan Program Keserasian Sosial sebagai revolusi mental bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilanjutkan dengan merubah fokus pembangunan kesejahteraan sosial ke sektor makro dengan menjadikan seluruh warga Negara sebagai sasaran program, bukan hanya kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial. dengan demikian ukuran dari keserasian sosial harus didasarkan pada nilai-nilai dasar kenegaraan dan kebangsaan Indonesia, yaitu pancasila. Dengan demikian inti dari Program Keserasian Sosial adalah bagaimana meng-internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam sikap dan perilaku sosial masyarakat Indonesia.

**Kata Kunci :** *keserasian, keserasian sosial, revolusi mental.*

## PENDAHULUAN

Seraya menggambarkan realitas sosial saat ini, sebelum menjadi Presiden RI, Jokowi dalam sebuah tulisannya menegaskan bahwa “Indonesia saat ini menghadapi suatu paradoks pelik yang menuntut jawaban dari para pemimpin nasional. Setelah 16 tahun melaksanakan reformasi, masyarakat kita bertambah resah dan bukannya tambah bahagia, atau dalam istilah anak muda sekarang semakin galau (Widodo, 2014)

Situasi ini tidak hanya dirasakan sendiri oleh Jokowi. Hardana (n.d) mengeluh karena Bangsa Indonesia dikenal sebagai bangsa yang “miskin” dan “kerdil” mentalitas, belum memiliki mentalitas kuat sebagai modal meraih cita-cita kemerdekaannya. Dari kemiskinan dan kekerdilan mentalitas itu, lahir berbagai macam tindakan dan perilaku hidup yang jauh dari keadaban publik.

Gambaran yang lebih dramatis dikemukakan oleh Baron dkk., (2012) dalam sebuah bukunya dengan mengemukakan bahwa pasca kejatuhan Suharto, kehidupan masyarakat dipenuhi kucuran darah. Menyusul kerusuhan di Jakarta dan kota-kota lain pada Mei 1998, serangkaian konflik kekerasan etnis dan keagamaan berkepanjangan dan menelan korban jiwa pecah hampir di seluruh nusantara.

Sejumlah fakta yang berkaitan dengan perilaku tersebut dapat ditemui dengan sangat mudah dalam kehidupan bersama akhir-akhir ini. Konflik antar etnis terjadi di Sampit pada tahun 2001. Konflik yang melibatkan Suku Dayak dan Madura ini bahkan menyebabkan sejumlah warga Madura eksodus dari Sampit dan sekitarnya ke Pulau Jawa (Alexander, R., 2005). Konflik juga terjadi di Poso tahun 1998-2001, di Ambon tahun 1999-2002, di Mesuji Lampung tahun 2013, dan Sampang tahun 2013.

Kementerian Dalam Negeri, (Sumarno & Roebyantho; 2013: 2) mencatat bahwa dari Januari hingga November tahun 2012 telah terjadi 104 konflik sosial dengan 8 pemicu utama, yaitu 1) Bentrokan antar warga 33,6 persen; 2) Isu keamanan 25 persen; 3) Konflik organisasi masyarakat 5 persen; 4) Sengketa lahan 12,5 persen; 5) Isu SARA 9,6 persen; 6) Ekses konflik politik 2 persen; 7) Konflik institusi pendidikan 2,8 persen; dan 8) Kesenjangan sosial 0,9 persen.

Selanjutnya, sebagai sesama warga, keberadaan waria dengan segala aktivitasnya sering dipersoalkan masyarakat. Bahkan lebih dari itu, waria diperlakukan diskriminatif dengan mengabaikan hak asasinya sebagai manusia. Sebagai contoh, peristiwa pembubaran paksa yang dilakukan oleh ormas tertentu atas kegiatan pentas budaya yang diselenggarakan oleh Forum Komunikasi Waria Indonesia (FKWI) pada tanggal 3 Desember 2012 di Kuningan Jakarta Selatan (LBH Jakarta, 2012).

Kasus terbaru adalah kemunculan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) yang ternyata mendapatkan dukungan dari tersangka dan pelaku kasus terorisme di Indonesia. Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) Ansyad Mbaai dalam diskusi bertema Indonesia Merespons Ancaman ISIS di Hotel Borobudur Jakarta, Senin 25 Agustus 2014 menjelaskan setidaknya hal itu tergambar dari bergabungnya 34 mantan tahanan kasus terorisme ke dalam organisasi ini (Angga; 2014).

Berbagai kasus ini memang sudah ditangani, namun hingga saat ini akibatnya masih menyisakan pengalaman buruk dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Secara psikologis situasi ini menimbulkan pengalaman traumatik. Sementara secara sosial hal ini menimbulkan

disharmoni dalam relasi sosial. Dengan kata lain berbagai kasus di atas menggambarkan gangguan keserasian sosial di Indonesia. Perhatian terhadap gangguan keserasian sosial ini semakin urgen jika dikaitkan dengan realitas sosial masyarakat Indonesia yang sangat majemuk. Bukan saja bertentangan dengan semangat Bhinneka Tunggal Ika, tetapi dalam level tertentu gangguan ini dapat mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menanggapi situasi ini, Kementerian Sosial RI telah mengembangkan Program Keserasian Sosial. Program ini dilakukan dengan tujuan untuk menciptakan suatu tatanan kehidupan sosial yang serasi yang dilandasi oleh nilai dasar keberagaman, toleransi, saling menghargai dan menghormati, sehingga dapat membangun, memantapkan dan mengembangkan serta memelihara kembali kehidupan bersama diantara masyarakat dalam persaudaraan sejati. (Sumarno & Roebyantho; 2013).

Tulisan ini akan membahas kembali peran yang dilakukan oleh Kementerian Sosial RI sebagai penyelenggara utama pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan Program Keserasian Sosial sebagai sarana melakukan revolusi mental. Kajian dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan dokumentasi. Selanjutnya pembahasan dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif

## PEMBAHASAN

### **Keserasian Sosial Indonesia: Dari Era Hindia Belanda ke Era Reformasi**

Realitas sosial menunjukkan bahwa bangsa dan Negara Indonesia sangat majemuk. Kemajemukan ini bukanlah hal yang baru, melainkan sudah ada sejak bangsa Indonesia itu ada. Bahkan kemajemukan itu sendiri turut serta

menjadi bagian dari embrio yang menjelma menjadi nafas perjuangan kemerdekaan hingga melahirkan Negara Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan oleh Furnivall pada tahun 1940 (Pelly; 2005: 53) ciri utama masyarakat majemuk (*plural society*) adalah orang hidup berdampingan secara fisik, tetapi mereka terpisah-pisah dan tidak bergabung dalam sebuah unit politik karena perbedaan sosial. Secara eksplisit Furnivall menunjuk masyarakat Indonesia pada zaman kolonial sebagai contoh klasik.

Masyarakat Indonesia yang saat itu disebut sebagai masyarakat Hindia Belanda, hidup terpisah-pisah antara kelompok yang memerintah dengan yang diperintah dengan ras yang berbeda. Bahkan secara fungsional masyarakatnya terbelah dalam unit-unit ekonomi antara pedagang Cina, Arab, dan India dengan kelompok Bumi Putera. Mereka hidup menyendiri (*exclusive*) pada lokasi-lokasi pemukiman tertentu.

Situasi ini sengaja dirancang oleh pihak penguasa saat itu demi kepentingannya sebagai penjajah. Berdasarkan hukum Belanda, penduduk Indonesia yang saat itu disebut sebagai Hindia Belanda dikategorikan atas empat kelompok; yaitu 1) Eropa; 2) Indo, campuran antara Eropa dengan Indonesia); 3) kelompok Timur Asing seperti keturunan Tionghoa; dan 4) Bumi Putra, yang terdiri dari penduduk asli nusantara sebagai bangsa terjajah. Pembagian ini sekaligus menunjukkan kelas sosial dalam stratifikasi sosial yang berlaku saat itu, dan kelompok bumi putra merupakan yang terendah (<http://serbasejarah.blogspot.com/2011/12/penggolongan-masyarakat-indonesia-masa.html>, diakses tanggal 10 April 2015).

Secara perlahan situasi sosial politik era penjajahan ini membawa kesadaran bersama

bagi kelompok Bumi Putra akan kesamaan nasibnya sebagai kelompok terjajah yang berhadapan dengan musuh bersama, yaitu kelompok penjajah. Selanjutnya kesadaran bersama ini mengalami transformasi sosial politik yang mengarah pada terwujudnya persatuan dan kesatuan dari berbagai kelompok di wilayah nusantara.

Proses tersebut berkembang terus menuju pembentukan bangsa (*nation*) karena pengalaman sejarah dan politik yang relatif sama, hingga pada tanggal 20 Mei 1908 berdiri organisasi Budi Utomo yang dikenal sebagai awal bangkitnya nasionalisme Indonesia dan hingga kini diperingati sebagai hari kebangkitan nasional. Sebagaimana dijelaskan oleh Suroyo, A.M.D (2002) proses pembentukan nation ini mencapai tonggak simbolik yang menentukan dalam Sumpah Pemuda tahun 1928 ketika para pemuda yang mewakili berbagai golongan di nusantara berikrar di Jakarta menjadi satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa, yaitu Indonesia.

Dilihat dari aspek sosial dan psikologis, sumpah pemuda ini bukan saja sekedar peristiwa politik berupa kebulatan tekad para pemuda untuk bersatu membentuk sebuah bangsa. Secara sosial masyarakat Hindia Belanda yang sangat beragam itu menyadari dengan sungguh-sungguh bahwa mereka berbeda antara satu kelompok dengan yang lain, dan hal inilah yang menjadi titik lemah yang dimanfaatkan oleh penjajah. Sementara secara psikologis, masyarakat menyadari kelemahan perjuangan ini harus diatasi dengan persatuan dan kesatuan.

Berkumandangnya Sumpah Pemuda inilah yang harus dipegang menjadi dasar atau inti dari keserasian sosial di Indonesia. Peristiwa politik ini membawa implikasi luas dalam kehidupan masyarakat nusantara. Sumpah Pemuda sebagai proses integrasi politik

menuju paham kebangsaan ini sekaligus diikuti integrasi sosial. Integrasi sosial ini bahkan berjalan secara alamiah berupa tekad bersatu di antara kelompok-kelompok pejuang yang sangat majemuk untuk melawan penjajah. Mereka saling mengisi, saling toleran, saling berbagi, saling kontrol dalam perjuangan, dengan interaksi sosial yang sangat dinamis namun tetap serasi secara sosial menuju tujuan bersama.

Modal dan sikap dasar inilah yang berkembang terus hingga perjuangan mencapai puncaknya dengan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, hingga secara yuridis formal bangsa dan Negara Indonesia dikukuhkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan disahkannya Undang-Undang Dasar, dengan dasar Pancasila dan lambang Burung Garuda dengan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Penjelasan di atas menggambarkan bahwa keserasian sosial dalam konteks kebangsaan bukanlah suatu hal yang muncul tiba-tiba. Keserasian sosial justru lahir di tengah-tengah masyarakat Indonesia yang majemuk bersamaan dengan proses perjuangan politik mendirikan Negara Indonesia. Keserasian sosial muncul dimotori oleh kelompok elit pejuang pergerakan nasional. Sementara masyarakat umum senantiasa memberikan dukungan sosial baik secara aktif maupun pasif.

Proses ini juga menggambarkan bahwa keserasian sosial tidak terbentuk dengan sendirinya. Keserasian sosial harus diperjuangkan dengan mengambil inisiatif membangun relasi sosial dengan berbagai kelompok guna mencapai tujuan bersama. Komitmen untuk mewujudkan tujuan bersama menjadi kata kunci yang harus diaplikasikan dalam sikap dan perilaku sosial.

Memasuki era kemerdekaan, bersamaan dengan usaha mempertahankan dan mengisi kemerdekaan dengan pembangunan, keserasian sosial Indonesia mulai menghadapi batu ujian. Indonesia yang baru merdeka belum diakui sepenuhnya oleh Belanda. Sehubungan dengan hal ini, arah perjuangan pun berubah dari sebelumnya usaha merebut kemerdekaan menjadi usaha mempertahankan kemerdekaan. Hingga saat ini, secara psikologis keserasian sosial masyarakat Indonesia justru semakin kohesif mengingat masih adanya musuh bersama yang harus dihadapi.

Ujian pertama terhadap keserasian sosial justru muncul setelah kemerdekaan diakui oleh dunia. Berbagai golongan masyarakat mulai menampakkan wajah kepentingannya, baik yang bersifat ideologis, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Tidak jarang perbedaan kepentingan ini pecah menjadi konflik terbuka. Bahkan pada masa orde lama, perbedaan kepentingan tersebut sempat menyeret perubahan bentuk Negara Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS), walaupun kemudian kembali menjadi Negara kesatuan.

Situasi ini mengindikasikan bahwa integrasi sosial sebagai langkah utama membangun keserasian sosial masyarakat Indonesia belum tuntas. Hal ini terlihat dari ketidaksiapan masyarakat menghadapi perubahan situasi sosial. Perubahan situasi yang dimaksud adalah hilangnya musuh bersama penjajah dari pihak eksternal karena kemerdekaan sudah diakui dunia.

Pada sisi lain, situasi ini sesungguhnya merupakan hal yang wajar. Kondisi psikologis masyarakat yang baru lepas dari kungkungan penjajahan menimbulkan harapan yang tinggi pasca kemerdekaan, sementara Negara pemerintah belum siap melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Hal lain yang menjadi

pelajaran berharga dari situasi ini adalah bahwa tantangan utama keserasian sosial adalah perubahan sosial. Dengan demikian perlu disadari bahwa keserasian sosial bukanlah sesuatu yang bersifat statis melainkan dinamis.

Sejalan dengan penjelasan di atas, Suroyo, A.M.D (2002) menjelaskan bahwa integrasi sosial sebagai langkah menuju keserasian sosial harus dilakukan dengan dua arah, yaitu 1) integrasi vertikal antara elit penguasa dan massa atau rakyat yang dikuasai; dan 2) integrasi horizontal antar golongan di masyarakat seperti antar suku, antar pemeluk agama dan seterusnya.

Selanjutnya Pemerintah Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto berusaha menata kembali kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara formal, usaha tersebut didasarkan pada tekad untuk melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. (Soeharto, 1985). Penerapan Pancasila sebagai ideologi tunggal bangsa melalui penataran Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4) yang dimotori oleh Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP7) merupakan salah satu cara membangun citra pemerintahan yang anti dan bersih dari komunisme.

Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah Orde Baru terlalu mengejar kemajuan di bidang ekonomi, dan hal ini harus dibayar mahal dengan semakin ketatnya pengaturan hak-hak politik sipil. Bahkan secara garis besar rezim orde baru mampu memaksakan rakyat untuk patuh dan tunduk terhadap segala kebijakan yang diarahkan pemerintah, baik dengan cara persuasif maupun represif (Hadi, D.W. dan Kasuma, 2012). Dalam kondisi demikian, masyarakat tampak serasi secara semu, namun secara psikologis situasi ini justru tidak serasi.

Terakhir, memasuki orde reformasi, ibarat kuda baru lepas dari kandang, masyarakat cenderung bertindak kebablasan. Diawali dengan demonstrasi mahasiswa menentang orde baru timbul gerakan massa yang membuat kerusuhan di kota-kota besar. Sejumlah gedung megah yang menjadi simbol dan arogansi kelompok ekonomi tertentu dibakar hingga orde baru tumbang.

Perkembangan selanjutnya muncul otonomi daerah sebagai respon terhadap pemerintahan sebelumnya yang terlalu sentralistik. Namun dalam pelaksanaannya, hal itu cenderung mengarah pada munculnya fenomena raja-raja kecil di daerah dengan selera politik yang justru jauh dari keserasian sosial, seperti perilaku mengutamakan putra daerah yang terkesan diskriminatif.

Pada saat yang bersamaan otonomi daerah dihadapkan dengan globalisasi dengan segala kecanggihan komunikasi elektronik. Dua isu dikotomis ini otonomisasi dan globalisasi menjadi stimulus sosial yang akan mewarnai perilaku sosial masyarakat Indonesia yang majemuk. Di satu sisi hal ini merupakan modal tersendiri bagi pembangunan nasional Indonesia, namun di sisi lain dapat menjadi ancaman jika tidak dikelola dengan baik. Oleh sebab itu dibutuhkan strategi tersendiri agar kemajemukan lebih dimaknai sebagai potensi bagi pengembangan keserasian sosial dan pembangunan nasional umumnya.

### **Kinerja Program Keserasian Sosial Kementerian Sosial RI**

Saat ini Program Keserasian Sosial dilaksanakan dengan tiga macam kegiatan yang terdiri dari: 1) kegiatan fisik; 2) kegiatan non fisik; dan 3) kegiatan penunjang. Tiga kegiatan ini dilaksanakan di daerah bekas atau rawan konflik dengan melibatkan pihak-pihak yang terlibat konflik atau rawan konflik dalam satu kegiatan secara bersama.

Kegiatan fisik dapat dilakukan melalui rehabilitasi sarana ibadah, pembangunan gedung pertemuan atau hal lainnya sesuai dengan kesepakatan bersama di antara masyarakat yang menjadi sasaran. Sedangkan kegiatan non fisik antara lain dilakukan dengan upacara ritual keagamaan atau acara budaya. Dengan kegiatan fisik dan non fisik ini, masyarakat yang pernah konflik dan atau rawan konflik diharapkan ikut serta berpartisipasi dalam kegiatan sehingga membuka interaksi sosial yang mengakrabkan mereka hingga tercipta keserasian sosial di antara mereka. Sedangkan kegiatan penunjang adalah aktivitas petugas pelaksana di lapangan melalui Forum Keserasian Sosial Berbasis Masyarakat (KSBM).

Tim Analisis Kebijakan KSBM Kementerian Sosial RI (2013) mencatat bahwa sejak tahun 2006 hingga tahun 2013 telah terbentuk 3013 Forum KSBM di desa/kelurahan yang tersebar di 29 provinsi yang ada di Indonesia. Forum ini bekerja menangani konflik sosial di wilayah masing-masing. Berdasarkan penelitiannya, Sumarno dan Roebyantho (2013) menjelaskan bahwa Program Keserasian Sosial sangat bermanfaat bagi daerah rawan konflik. Dengan kegiatan pembangunan sarana fisik potensi konflik dapat diredam atau dikendalikan. Namun manfaat yang diperoleh masyarakat belum optimal karena kegiatannya lebih fokus pada kegiatan fisik sementara kegiatan non fisik belum terlaksana dengan baik karena pihak penyelenggara program keserasian di lapangan belum mampu memetakan sumber permasalahan konflik.

Temuan ini mengindikasikan Program Keserasian Sosial potensial untuk dikembangkan lebih lanjut, mengingat substansi program ini sesungguhnya dimaksudkan untuk merubah sikap mental dan perilaku masyarakat menuju keserasian sosial. Bagi kelompok masyarakat yang sudah terlanjur mengalami konflik sosial,

perubahan ini dimaksudkan untuk memulihkan situasi sehingga kembali harmonis serasi secara sosial. Sedangkan bagi kelompok masyarakat yang rawan konflik, perubahan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya konflik sosial.

Ini berarti bahwa fokus kegiatan Program Keserasian Sosial saat ini adalah memulihkan dan mencegah konflik sosial dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pernyataan Menteri Sosial RI yang menjelaskan bahwa keserasian sosial dilakukan di daerah yang sering konflik. Dari program itu muncul tenaga pelopor perdamaian sekitar 400-an orang. Tugasnya adalah menangani masyarakat kalau terjadi konflik. Bahkan sebelum terjadi konflik mereka sudah menyatu dengan masyarakat (voa-islam).

Persoalan yang muncul adalah apakah Program Keserasian Sosial itu hanya ditujukan pada masyarakat konflik atau rawan konflik?. Jika demikian halnya, muncul kesan bahwa seakan-akan makna keserasian sosial hanya sebatas masyarakat yang tidak konflik. Jika tidak demikian, lalu bagaimana sesungguhnya makna keserasian sosial itu dalam konteks kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia?.

### **Revitalisasi Program Keserasian Sosial**

#### **Rekonstruksi Makna Pembangunan Sosial**

Revitalisasi Program Keserasian Sosial harus diawali dengan melakukan rekonstruksi kata sosial itu sendiri terutama jika dikaitkan dengan kata “Kementerian Sosial”. Hal ini penting mengingat kesan yang muncul selama ini adalah bahwa Kementerian Sosial cenderung lebih mengurus masalah sosial yang sifatnya mikro yang dikenal dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Sebagaimana diungkapkan oleh Conyers tahun 1994 (Soetomo; 2006: 311) terdapat lima makna sosial, yaitu: 1) Kata sosial

dihubungkan dengan hiburan atau sesuatu yang menyenangkan; 2) Kata sosial ditempatkan sebagai lawan kata individual. Dalam hal ini kata sosial cenderung diarahkan pada kelompok orang sehingga dapat ditafsirkan sebagai *society* atau *community*; 3) Kata sosial diartikan sebagai lawan dari pengertian benda. Jika dikaitkan dengan kata pembangunan sosial, yang dimaksud bukan pembangunan yang menghasilkan objek fisik yang bersifat kebendaan, tetapi lebih menitikberatkan aspek manusianya; 4) Kata sosial diartikan sebagai lawan kata ekonomi. Dalam kata ini sosial dilihat sebagai salah satu aspek pembangunan yang berbeda dengan aspek atau pembangunan ekonomi, yang dicirikan sebagai hal-hal yang tidak langsung mempengaruhi produktivitas dan memberikan manfaat ekonomi; 5) Konsep sosial diartikan dalam kaitannya dengan hak asasi dari seseorang sebagai anggota masyarakat. Jika hal ini dikaitkan dengan kebutuhan, berarti terpenuhinya kebutuhan sesuai harkat dan martabat dan hak asasi manusia.

Penjelasan di atas memberi pemahaman bahwa makna kata sosial sangat luas. Dalam arti makro, kata sosial menyangkut masyarakat atau kemasyarakatan sebagai satu unit, baik dalam ukuran kecil seperti keluarga maupun dalam ukuran yang besar seperti bangsa. Sebagai satu unit, masyarakat terdiri dari sejumlah komponen yang membentuk sub sistem yang bekerja mendukung sistem sosial sehingga tercipta keserasian sosial.

Jika Kementerian Sosial ditugaskan oleh Negara sebagai penyelenggara utama pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia, maka seharusnya Kementerian Sosial bertugas membangun sistem sosial secara makro dan sifatnya prososial dalam mewujudkan kesejahteraan sosial warganya. Ini berarti bahwa secara operasional, substansi bidang garapan yang menjadi tugas pokok dan fungsi

Kementerian Sosial adalah menciptakan atau melakukan rekayasa sosial (mendesain) sistem sosial yang serasi khas Indonesia sebagai basis untuk menangani masalah sosial lainnya.

Sebagai suatu sistem, sistem sosial terdiri dari sejumlah elemen atau unsur yang saling mendukung dalam bentuk relasi yang dikenal dengan nama relasi sosial. Sementara relasi sosial bergerak dengan satu sistem nilai yang berorientasi pada pencapaian tujuan. Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Sumarno Nugroho (Soetomo; 2006: 312) yang menggunakan pengertian pembangunan sosial yang diambil dari rumusan *Pre-Conference Working Party* dari *International Conference of Social Welfare*. Pembangunan sosial diartikan sebagai aspek keseluruhan pembangunan yang berhubungan dengan relasi-relasi sosial, sistem-sistem sosial dan nilai-nilai yang berhubungan hal itu. Selanjutnya dijelaskan bahwa pembangunan sosial memberi perhatian kepada keseimbangan kehidupan manusia dalam memperbaiki atau menyempurnakan kondisi-kondisi sosial mereka.

Lebih jauh dijelaskan oleh Sumarno Nugroho bahwa konsep pembangunan sosial juga dilihat dari kaitannya dengan upaya mewujudkan cita-cita Negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep tersebut bersumber dari pemahaman tentang fungsi Negara. Menurut pandangan tersebut, Negara dituntut untuk berperan aktif dalam mengusahakan kesejahteraan rakyatnya, yang didorong oleh pengakuan atau kesadaran bahwa rakyat berhak memperoleh kesejahteraan sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Sejalan dengan penjelasan di atas, jika Negara melakukan pembangunan sosial melalui Kementerian Sosial dan jajarannya, seyogyanya hal itu dimaknai sebagai upaya, kewajiban, dan tanggung jawab Negara melalui Kementerian

Sosial membentuk atau memperbaiki relasi sosial, sistem sosial, dan nilai yang berhubungan dengan itu.

Jika hal ini menjadi satu kebijakan, maka Kementerian Sosial seyogyanya tidak terlalu fokus menangani Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), akan tetapi melakukan intervensi sosial kepada seluruh masyarakat atau Bangsa Indonesia sehingga sebagai satu unit sosial, seluruh masyarakat bertindak selaras menciptakan keserasian sosial dalam konteks kebangsaan. Sebagai contoh, jika Kementerian Sosial hanya menangani orang miskin tanpa melakukan intervensi pada orang kaya, tidak tertutup kemungkinan orang kaya justru bertindak merusak keserasian sosial. Misalnya mendanai orang miskin melakukan tindakan asosial demi kepentingan si kaya. Artinya mereka akan bertindak pada “frekwensi nilai” yang sama.

Ini berarti bahwa Kementerian Sosial harus membangun sikap dan perilaku sosial masyarakat secara keseluruhan. Upaya ini harus dilakukan dengan melakukan intervensi sosial kepada masyarakat tanpa kecuali, termasuk kepada faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan dan perubahan perilaku sosial masyarakat, yaitu stimulus sosial sebagaimana dijelaskan oleh Sherif & Muzfer (Sarwono; 2002: 5)

Jika hal ini dilakukan, maka Kementerian Sosial diharapkan lebih bergerak ke hulu bukan di hilir. Lebih bertindak makro daripada mikro. Bukan berarti bahwa aspek mikro akan diabaikan, namun dengan menangani aspek makro, sebagian aspek mikro justru sudah tertangani dengan sendirinya.

### **Revolusi Mental Menuju Keserasian Sosial.**

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, masyarakat Indonesia sangat majemuk. Di satu

sisi hal ini berpotensi menimbulkan masalah sosial, namun pada sisi lain justru sebaliknya, kemajemukan dapat menjadi modal sosial bagi pembangunan nasional. Persoalannya adalah bagaimana kemajemukan itu dimaknai, dan apa persoalannya agar kemajemukan itu dapat dimaknai positif.

Pelly (2005) menjelaskan bahwa, kemajemukan masyarakat dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu kemajemukan horizontal dan kemajemukan vertikal. Kemajemukan horizontal merupakan faktor-faktor yang diterima seseorang sebagai warisan (*ascribed-factors*), sedangkan kemajemukan vertikal lebih banyak diperolehnya sebagai hasil usaha sendiri (*achievement-factors*). Kemajemukan horizontal meliputi etnis, bahasa daerah, adat-istiadat atau perilaku, gama, dan pakaian atau makanan budaya material. Sedangkan kemajemukan vertikal meliputi penghasilan (*income*), pendidikan, pemukiman, pekerjaan, dan kedudukan.

Kemajemukan akan menjurus ke arah konflik yang sangat potensial apabila kemajemukan horizontal bersatu dengan kemajemukan vertikal. Dengan kata lain, suatu kelompok etnis tidak hanya dibedakan dengan kelompok etnis lainnya karena kemajemukan “*ascribed*” lainnya seperti bahasa daerah, agama, dan lain-lain, tetapi juga karena kemajemukan “*achievement*” seperti ekonomi, pemukiman dan kedudukan. Jika hal ini terjadi maka intensitas konflik akan dapat menjurus kepada suasana permusuhan. Sebaliknya, apabila kemajemukan horizontal tidak diperkuat oleh kemajemukan vertikal, maka intensitas konflik sangat kecil.

Persoalannya adalah apakah kemajemukan ini harus dibatasi?. Pelly. (2005) menjelaskan bahwa dewasa ini ada dua konsep masyarakat majemuk yang muncul dari berbagai

hasil penelitian, yaitu: 1) Konsep “kacah pembauran” (*melting pot*), yang mempunyai asumsi bahwa integrasi (kesatuan) akan terjadi dengan sendirinya pada suatu waktu apabila orang berkumpul pada suatu tempat yang berbaur, seperti di sebuah kota atau pemukiman industri. 2) Konsep “pluralisme kebudayaan” (*cultural pluralism*) justru menentang konsep kacah pembauran. Bahkan Kallen (Pelly; 2005: 54) salah seorang pelopor konsep pluralisme kebudayaan tersebut, menyatakan bahwa kelompok-kelompok etnis atau ras yang berbeda tersebut harus didorong untuk mengembangkan sistem mereka sendiri dalam kebersamaan, memperkaya kehidupan masyarakat majemuk mereka.

Kallen (Usman Pelly; 2005: 54) menjelaskan lebih jauh bahwa berbagai penelitian menunjukkan bahwa konsep kacah pembauran hanyalah suatu mitos yang tidak pernah menjadi kenyataan. Sedang pluralisme kebudayaan menurut berbagai ahli telah mengangkat Amerika Serikat, Cina, Rusia, Kanada, dan India menjadi Negara yang kuat.

Jika dikaitkan dengan kondisi sosial Indonesia, konsep apa yang lebih sesuai sehingga tercipta keserasian sosial?. Menanggapi hal ini Pelly. (2005) menjelaskan bahwa urbanisasi dan industrialisasi Indonesia seperti dibuktikan dalam sejarah, tidak dengan sendirinya mengikis unsur-unsur kemajemukan masyarakatnya, malah dalam berbagai studi menunjukkan kecenderungan penguatan aspek-aspek primordialisme suku, agama, dan sistem simbolik lainnya dalam kehidupan masyarakat kota. Ironisnya, kemajemukan primordialisme ini berkembang bersama proses transformasi masyarakat kota itu sendiri dari masyarakat agraris ke masyarakat industri, sehingga kemajemukan dalam aspek kehidupan tersebut menjadi berganda.

Situasi ini banyak terjadi di perkotaan. Kemajemukan dengan segala atribut sosialnya berkembang dan dikaitkan dengan berbagai kepentingan kelompok seperti urusan ibadah, tradisi etnik, yang kemudian menimbulkan berbagai prasangka sosial yang dikaitkan dengan kedudukan, dominasi ekonomi, hingga terjadi disharmoni sosial.

Banyak pendapat ahli dikemukakan menanggapi situasi ini. Pelly (2005) menjelaskan bahwa masyarakat majemuk Indonesia lebih sesuai didekati dari konsep pluralism kebudayaan, sebab integrasi nasional yang hendak diciptakan tidak bermaksud untuk melebur identitas ratusan kelompok etnis bangsa kita menjadi satu, bahkan di samping hal itu dijamin oleh UUD 45, tetapi juga memerlukan pluralisme itu dalam pembangunan nasional.

Persoalan berikutnya adalah bagaimana konsep pluralism kebudayaan itu dapat dipahami sehingga tercipta keserasian sosial sementara keserasian sosial itu sendiri dipahami berbeda-beda oleh kelompok-kelompok masyarakat Indonesia. Persoalan inilah yang harus dijawab oleh Kementerian Sosial sebagai penyelenggara Program Keserasian Sosial.

Sebagaimana dijelaskan di atas, secara sederhana keserasian sosial dapat diartikan sebagai kondisi sosial yang serasi. Penjelasan sederhana ini terlalu umum dan masih susah dipahami karena kondisi sosial yang serasi itu banyak versinya. Satu diantaranya menjelaskan bahwa masyarakat yang serasi secara sosial adalah masyarakat yang tidak mengalami konflik.

Tim Analisis Kebijakan KSBM Biro Perencanaan Kementerian Sosial RI (2013) menemukan bahwa pemahaman masyarakat tentang keserasian sosial sangat beragam. Di Lombok Barat-NTB, keserasian sosial lebih dimaknai sebagai upaya mewujudkan integrasi

sosial masyarakat yang berkonflik. Di Konawe-Selatan-Sulawesi Tenggara, masyarakat memaknai keserasian sosial sebagai solusi atas terbatasnya kemampuan desa memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Sementara di Kabupaten Ogan Ilir-Sumatera Selatan, masyarakat memaknai keserasian sosial sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sosial.

Secara umum, pemahaman di atas masih positif. Namun perbedaan pemahaman ini berpotensi menimbulkan implikasi substantif akan makna hakiki dari keserasian sosial. Selanjutnya perbedaan ini akan mempengaruhi pola pikir dan pola tindak, yang tercermin dalam sikap dan perilaku masyarakat dalam mewujudkan keserasian sosial itu sendiri. Pemikiran ini sangat beralasan mengingat kegiatan Program Keserasian Sosial saat ini masih didominasi kegiatan fisik sebagaimana dijelaskan oleh Sumarno & Roebyantho (2013).

Jika direnungkan secara substantif, keserasian sosial juga harus dimaknai secara makro dalam konteks kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa kini dan masa depan. Azhari (2007) menjelaskan bahwa keserasian sosial adalah hubungan sosial yang komplementer, terbuka dan tidak segregatif. Sejalan dengan hal ini, maka ukuran keserasian sosial itu juga harus dimaknai secara makro, yaitu serasi secara sosial dalam ukuran nasional, bukan hanya dalam ukuran lokal, golongan dan atau kepentingan kelompok tertentu. Walaupun tetap harus disadari bahwa sesungguhnya keserasian sosial secara nasional harus dilandasi dengan keserasian sosial pada skala lokal dan golongan.

Persoalannya kemudian adalah bagaimana melakukan sinkronisasi antara ukuran nasional dengan ukuran lokal dan atau golongan?. Jika disadari, sesungguhnya hal ini sudah ada bahkan sejak awal berdirinya Negara ini, yaitu dengan

disepakatinya secara formal Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara melalui Pembukaan UUD 1945. Artinya ukuran tertinggi untuk keserasian sosial adalah masyarakat dan atau Bangsa Indonesia yang Pancasila-lais.

Bangsa Indonesia yang Pancasila-lais adalah bangsa yang mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Nilai-nilai Pancasila adalah nilai-nilai yang terkandung dalam lima sila yang terdapat dalam Pancasila, baik secara eksplisit maupun implisit. Dengan demikian masyarakat atau bangsa yang serasi secara sosial adalah masyarakat atau bangsa yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, ber-kemanusiaan yang adil dan beradab, ber-persatuan Indonesia, ber-kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan ber-keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Masing-masing sila ini tidak boleh dimaknai dan diamalkan secara partial. Artinya sila pertama tidak boleh lepas dari sila yang lainnya, dan demikian pula sebaliknya. Dengan demikian, sila Ketuhanan Yang Maha Esa harus dimaknai dan diamalkan berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, dalam konteks persatuan Indonesia, dijiwai oleh kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan demi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sila kemanusiaan yang adil dan beradab harus dimaknai dan diamalkan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam konteks persatuan Indonesia, dijiwai oleh kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan demi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian selanjutnya dengan sila-sila yang lainnya.

Jika demikian halnya, maka inti atau dasar dari persoalan keserasian sosial bagi bangsa, Negara, dan masyarakat Indonesia adalah persoalan nilai-nilai Pancasila yang harus dibangun dalam diri setiap warga Negara Indonesia. Ini berarti bahwa inti dasar dari Program Keserasian Sosial adalah pembentukan nilai atau transformasi nilai-nilai Pancasila sehingga nilai-nilai Pancasila meng-internalisasi dalam diri setiap warga Negara, hingga pada akhirnya tercermin dalam sikap dan perilakunya.

Selanjutnya jika penjelasan ini ditindaklanjuti, seyogyanya Program Keserasian Sosial harus direvitalisasi, baik aspek substansi maupun teknis fasilitasnya. Revitalisasi ini harus menempatkan Program Keserasian Sosial sebagai sarana melakukan revolusi mental sebagaimana dimaksudkan oleh Presiden Jokowi. Program ini harus menjamin harmoni bangsa Indonesia dalam relasi sosial, baik secara intern maupun antar kelompok horizontal dan vertikal.

Jika inti dasar dari Program Keserasian Sosial adalah pembentukan nilai atau transformasi nilai-nilai Pancasila sehingga nilai-nilai Pancasila meng-internalisasi dalam diri setiap warga Negara, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana nasib dan posisi Pancasila sekarang di Negara ini.

Banyak pendapat tentang Pancasila dikemukakan masyarakat saat ini, mulai dari yang formal hingga informal, dari yang nyeleneh hingga normatif. Fakta menunjukkan bahwa secara formal Pancasila memang masih kokoh sebagai dasar Negara. Namun secara sosial ada yang menyebut bahwa Pancasila sudah menjadi yatim piatu. Bahkan sejalan dengan maraknya kasus korupsi yang ditayangkan secara vulgar di media, secara berseloroh ada orang berpendapat bahwa sila pertama sudah berubah

menjadi “keuangan yang berkuasa”. Perkataan ini sedikit banyak menggambarkan “nasib” Pancasila yang terkesan hanya sekedar menjadi pajangan penghias teras rumah Indonesia, terutama pasca reformasi.

Pada aspek sosial, Jokowi sendiri sebelum menjadi Presiden mengakui bahwa “pemimpin nasional dan pemikir di Indonesia bingung menjelaskan fenomena bagaimana keresahan dan kemarahan masyarakat justru merebak”. Bahkan lebih jauh dijelaskan bahwa reformasi yang dilakukan di Indonesia baru sebatas perombakan yang sifatnya kelembagaan, belum menyentuh paradigma, mindset, atau budaya politik dalam rangka membangun bangsa (*nation building*). Dalam kaitan inilah dibutuhkan revolusi mental manusia Indonesia, sebuah tindakan korektif terhadap karakter manusia Indonesia sebagai bangsa menuju keserasian sosial.

Sejalan dengan penjelasan ini, perlu disadari bersama oleh setiap warga Negara Indonesia bahwa pembangunan keserasian sosial harus ditempatkan sebagai bagian dari *nation building*. Ini berarti bahwa Program Keserasian Sosial harus diawali dengan kegiatan merubah paradigma, *mindset*, atau budaya yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Dengan kata lain revolusi mental menuju keserasian sosial harus diawali dengan sosialisasi atau internalisasi nilai-nilai Pancasila bagi semua warga Negara secara berkesinambungan dan masif.

Sesungguhnya hal ini sudah dilakukan secara melembaga semasa Orde Baru oleh Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila dengan memasyarakatkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Sayangnya lembaga dan kegiatan ini dibubarkan karena dinilai sebagai bagian dari upaya indoktrinasi oleh

pemerintah dan rejim orde baru. Bahkan hal itu juga dimaknai sebagai bagian dari reformasi mengingat P4 dan lembaga BP 7 merupakan produk orde baru.

Sebagai bangsa yang besar, bangsa Indonesia harus belajar dari pengalaman. Secara objektif harus diakui bahwa saat ini kita harus berani memulai revolusi mental menuju keserasian sosial dengan melakukan gerakan nasional. Gerakan ini harus dimotori oleh Kementerian Sosial RI dengan mengadopsi sekaligus melakukan inovasi terhadap model-model Program BP 7 dalam memasyarakatkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila sehingga tidak terkesan sebagai indoktrinasi.

Inovasi ini harus dikaitkan dengan aspek kelembagaan, regulasi dan pendanaan. Dengan inovasi ini, Program Keserasian Sosial harus dibangun sebagai sarana pendidikan karakter bangsa atau revolusi mental di luar pendidikan formal di sekolah mulai dari Taman Kanak-Kanak hingga Perguruan Tinggi. Dengan demikian kalau pendidikan formal dimotori oleh Kementerian Pendidikan, maka pendidikan non formal sebagai gerakan sosial nasional membentuk karakter bangsa harus dimotori oleh Kementerian Sosial beserta semua pemangku kepentingan terkait.

## **PENUTUP**

Keserasian sosial mempunyai nilai historis dalam konteks sejarah kebangsaan Indonesia. Keserasian sosial tumbuh dan berkembang bersamaan dengan pergerakan kebangsaan Indonesia. Proses ini diawali dengan tumbuhnya kesadaran bersama akan kesamaan nasib sebagai kelompok terjajah yang berhadapan dengan musuh bersama, yaitu kelompok penjajah.

Kesadaran bersama ini mengalami transformasi sosial politik yang mengarah

pada terwujudnya persatuan dan kesatuan dari berbagai kelompok di wilayah nusantara, hingga bangkitnya benih nasionalisme yang ditandai dengan berdirinya organisasi Budi Utomo tahun 1908, mencapai tonggak simbolik dalam Sumpah Pemuda tahun 1928, puncak perjuangan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, hingga secara yuridis formal bangsa dan Negara Indonesia dikukuhkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan disahkannya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dengan dasar Pancasila dan lambang Burung Garuda dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Sejalan dengan hal ini Program Keserasian Sosial yang dimotori Kementerian Sosial harus direvitalisasi sebagai kelanjutan dari perjuangan kemerdekaan Indonesia. Revitalisasi harus diawali dengan menjadikan Program Keserasian Sosial sebagai revolusi mental bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilakukan dengan merubah fokus pembangunan kesejahteraan sosial ke sektor makro dengan menjadikan seluruh warga Negara sebagai sasaran program, bukan hanya kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Sejalan dengan hal ini, maka ukuran dari keserasian sosial harus didasarkan pada nilai-nilai dasar kenegaraan dan kebangsaan Indonesia, yaitu Pancasila. Dengan demikian inti dari Program Keserasian Sosial adalah bagaimana meng-internalisasi-kan nilai-nilai Pancasila dalam sikap dan perilaku sosial masyarakat Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

Alexander, Robert. (2005). *Konflik Antar Etnis dan Penanggulangannya: Suatu Tinjauan Kriminologi dalam Kasus Kerusuhan Etnis di Sampit Kalimantan Tengah* (Tesis: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro).

Azhari, Abdi. (2007). *Keserasian Sosial Antar Etnik Melayu dan Migran Mandailing di Kecamatan Rambah Pasirpengarayan Kabupaten Rokan Hulu Riau*. Medan: Program Pascasarjana Universitas Negeri Medan.

Baron, Patrick., Azca., M.N., & Susdinarjanti, Tri. (2012). *Seusai Perang Komunal: Memahami Kekerasan Pasca Konflik di Indonesia Timur dan Upaya Penanganannya*. Yogyakarta: CSPA BOOKS.

Hadi, D.W. & Kasuma, G. (2012 ). Propaganda Orde Baru 1966-1980, *Jurnal Propaganda*. Verleden, Vol. 1, No.1 Desember 2012.

Pelly, Usman. (2005). Pengukuran Intensitas Konflik dalam Masyarakat Majemuk. Etnovisi, *Jurnal Antropologi Sosial Budaya*, Vol. 01. No. 2 Oktober 2005.

Sarwono, S.W. (2002). *Psikologi Sosial: Individu dan Teori-Teori Psikologi Sosial*. Jakarta: Balai Pustaka.

Soeharto. (1985). *Amanat Kenegaraan I 1967-1971, Jilid II*. Jakarta: Inti Indayu Press.

Soetomo. (2006). *Strategi-Strategi Pembagunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sumarno, Setyo & Roebyantho, Haryati.(2013). *Evaluasi Program Keserasian Sosial dalam Penanganan Konflik Sosial*. Jakarta: P3KS Press.

Suroyo, A.M.D. (2002). *Integrasi Nasional Dalam Perspektif Sejarah Indonesia: Sebuah Proses yang Belum Selesai* (Pidato Pengukuhan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam

Ilmu Sejarah Fakultas Sastra Universitas  
Diponegoro).

Tim Analisis Kebijakan KSBM. (2013). *Naskah Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Program Kesenjangan Sosial Berbasis Masyarakat*. Jakarta: Biro Perencanaan Kementerian Sosial RI.

#### Internet:

Angga, Dita.(2014). *Puluhan Teroris di Indonesia Gabung ISIS*. <http://nasional.sindonews.com/read/895022/14/puluhan-teroris-di-indonesia-gabung-isis-1408998380>. diakses 6 April 2015.

Author. (n.d.) *Penggolongan-masyarakat-indonesia*. <http://serbasejarah.blogspot.com/2011/12/penggolongan-masyarakat-indonesia-masa.html>, diakses tanggal 10 April 2015.

Hardana, I.K.A. (n.d.). *Revolusi Mental, Suatu Pilihan dan Keharusan Bagi Perbaikan Masyarakat*. <https://drive.google.com/file/d/0B084cNYQ1S1-eDBWSWxTbVhsN0E/edit?pli=1> diakses tanggal 18 Feb 2015.

VOA-Islam.com. (2012). Kemensos ingatkan 180 titik rawan konflik sosial di tanah air. [voa-islam.com/read/indonesiana/2012/11/07/21571/warning-kemensos-ingatan-180-titik-rawan-konflik-sosial-di-tanah air/#sthash.Z3kulGmR.dpbsWarning](http://voa-islam.com/read/indonesiana/2012/11/07/21571/warning-kemensos-ingatan-180-titik-rawan-konflik-sosial-di-tanah-air/#sthash.Z3kulGmR.dpbsWarning). diakses tanggal 27 Feb 2015.

LBH Jakarta. (2012). *YLBHI, Arus Pelangi, Forum Komunikasi Waria Indonesia (FKWI), Forum LGBT. Pembubaran Paksa Pentas Budaya Waria Merupakan Pelanggaran HAM* (Press Realese,

Jakarta 5 Desember 2012), diakses tanggal 12 Maret 2014 dari <http://www.ahmadtaufik.com/2012/12/fpi-warai-dan-pelanggaran-ham.html>.

----- (2015). *Penggolongan Masyarakat Indonesia Masa Kolonial Belanda*. <http://serbasejarah.blogspot.com/2011/12/penggolongan-masyarakat-indonesia-masa.html> diakses tanggal 10 April 2015.

Widodo, Joko. (2014). *Revolusi Mental*. <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/10/1603015/Revolusi.Mental>; diakses tanggal 18 Pebruari 2015.

# PERAN LEMBAGA REHABILITASI KUNCI DALAM PENANGANAN KORBAN PENYALAHGUNAAN NAPZA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

## *THE ROLE OF REHABILITATION INSTITUTION KUNCI IN OVERCOMING DRUGS ABUSED VICTIMS IN YOGYAKARTA SPECIAL REGION*

**Sugiyanto**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
**E-mail:** sugiyanto222@ymail.com

Accepted: 2 Oktober 2015; Revised: 11 Oktober 2015; Approved: 17 November 2015

### ***Abstract***

*The study analyzes the role of Rehabilitation Institution "Kunci" Yogyakarta in terms of overcoming drugs abused victim. This study has been conducted based on secondary data that has been taken from several studies, varies related documents from ministries and related agencies, and other references that focused in similar object. The study uses qualitative method. The result of study that the Kunci has used Community Therapeutic Method as a main method. Its beneficiaries is called voluntary. When the study has been conducted, the Rehabilitation Institution has served 24 beneficiaries. The success of the rehabilitation such as the beneficiaries has had positive change of their attitudes, response and behavior. Beyond those change, the beneficiaries have also get increased on doing religious activities and get stop to drugs addiction. Meanwhile, the institution has also faced some obstacles such as less animo to send their family member to get rehabilitate when any of them get addicted. Hence, the institution has only to little beneficiaries to be served.*

**Keywords:** *rehabilitation, resident, NAPZA, voluntary.*

### **Abstrak**

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis peran lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta dalam penanganan korban penyalahgunaan NAPZA. Kajian dilakukan atas data sekunder yang diangkat dari sejumlah hasil penelitian pihak lain, dan dokumen dari kementerian/lembaga terkait serta buku-buku yang relevan dengan kajian ini. Dengan analisis menggunakan metode kualitatif. Hasilnya, dalam pelaksanaan rehabilitasi lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta menggunakan *Metode Therapeutic Community (MTC)*, dengan sasaran atau residen volunteri. Pada saat ini Lembaga Rehabilitasi Kunci hanya menampung residen rawat inap sebanyak 24 orang. Hasil yang dicapai melalui rehaabilitasi, residen mengalami kemajuan pada sikap, respon dan perilakunya. Juga terjadi perubahan pada aktivitas/kemandirian dalam menjalankan ibadah/do'a dan kemajuan/tidak mengalami keluhan fisik dan putus obat. Secara khusus kendala yang dihadapi lembaga ini, adalah masih adanya kurang kepercayaan masyarakat/keluarga untuk mengirimkan anggota keluarganya untuk mengikuti program ini, apabila anggota keluarganya menjadi korban penyalahgunaan NAPZA. Sehingga lembaga ini kekurangan residen.

**Kata kunci:** *rehabilitasi, residen, NAPZA, sukarela.*

### **PENDAHULUAN**

Penyalahgunaan NAPZA di Indonesia sudah muncul sejak tahun 1968. Letak geografis Indonesia yang sangat strategis merupakan daya tarik tersendiri bagi pemasok NAPZA untuk mengembangkan jalur peredarannya. Hal ini mengubah posisi Indonesia yang

pada awalnya hanya sebagai tempat transit, kemudian berkembang menjadi salah satu daerah tujuan peredaran. Bahkan pada saat ini sudah memproduksi, meracik atau mengolah sendiri (Masru, 2008).

NAPZA merupakan kependekan dari Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif lainnya.

Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan. Menurut Suradi (2012), NAPZA mengacu pada sekelompok yang mempunyai risiko atau berbahaya karena mengakibatkan kecanduan (adiksi). Karena NAPZA merupakan bahan/zat yang apabila masuk ke dalam tubuh manusia akan mempengaruhi susunan syaraf pusat/otak, sehingga menyebabkan gangguan fisik, psikis/ jiwa dan fungsi sosial. Selanjutnya menurut Smith Kline dan French Clinichel, Narkoba atau NAPZA adalah zat-zat (obat) yang dapat mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan dikarenakan zat-zat tersebut mempengaruhi susunan saraf sentral. Sebetulnya narkoba atau NAPZA adalah istilah yang digunakan oleh penegak hukum dan masyarakat (Lydia Harlina Martono, Satya Joewana, 2005).

Sehingga, penyalahgunaan NAPZA menjadi permasalahan besar yang dihadapi Negara dan pemerintah Indonesia. Tingginya kasus penyalahgunaan NAPZA dan kerugian Negara yang terjadi akibat dari kasus tersebut, serta dampak yang luas bagi warga Negara Indonesia, maka Indonesia menyatakan "DARURATNARKOBA". Hal ini berimplikasi bagi Negara, pemerintah dan seluruh elemen masyarakat, agar semuanya secara sinergis memberikan perhatian yang besar terhadap kasus dan dampak penyalahgunaan NAPZA di Indonesia. Secara kuantitatif angka kasus penyalahgunaan Napza di Indonesia dari tahun ke tahun cenderung mengalami peningkatan, sebagaimana tampak pada data yang dikeluarkan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) Tahun 2014, berikut:

Tabel 1. Kasus Penyalahgunaan Napza di Indonesia

No	TAHUN	JUMLAH KASUS	JUMLAH TERSANGKA
1.	2009	30.878	38.497
2.	2010	26.614	33.497
3.	2011	29.713	36.732
4.	2012	28.623	35.640
5.	2013	35.436	44.012
<b>JUMLAH</b>		<b>151.670</b>	<b>188.378</b>

Sumber: Badan Narkotika Nasional, 2014.

Dilihat dari aspek-aspek yang terdapat di dalam kasus penyalahgunaan NAPZA, dapat dikatakan bahwa penyalahgunaan NAPZA bersifat multidimensional. Berbagai aspek dimaksud, yaitu: aspek medis, sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum. Aspek-aspek tersebut tidak berdiri sendiri-sendiri, tetapi saling berkaitan satu sama lain (Martono dan Joewana, 2005; Suradi, 2012; Lisa dan Sutrisna, 2013). Seperti di kutip Hawari (1997) dalam Muhtar (2014) menyebutkan, sudah merupakan masyarakat yang tidak lepas dari "obat" yang disebut sebagai "*drug oriented society*". Penyalahgunaan narkotika sudah merata di seluruh lapisan masyarakat, khususnya di kalangan remaja dan dewasa muda, bahwa satu dari enam remaja dan satu dari sebelas orang dewasa adalah penyalahgunaan narkotika berat. Stanley Hall dalam Gunarsa (1999: 2005) menyatakan bahwa masa remaja merupakan masa penuh gejolak, emosi yang tidak seimbang yang tercakup dalam "*storm*" dan "*stress*".

Oleh karena itu, permasalahan penyalahgunaan NAPZA ini menghendaki perhatian yang besar dari Negara dan pemerintah, tidak semata-mata Pemerintah Pusat akan tetapi juga menjadi perhatian pemerintah daerah. Karena, NAPZA sudah menjadi persoalan seluruh bangsa, terutama terkait dengan masa depan generasi muda. Kerugian yang ditimbulkan sudah tidak terhitung, seperti untuk

biaya pengadaannya maupun pengobatan dan penanggulangannya. Hampir tidak ada wilayah yang bebas NAPZA, terutama kota-kota besar, tak terkecuali Yogyakarta.

Sebagai kota budaya, Yogyakarta dengan keratonnya merupakan representasi khazanah dan peradapan ketimuran yang masih bertahan. Simbol-simbol budaya masih mudah ditemukan di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, baik dalam bentuk fisik benda-benda bernilai budaya maupun tradisi-tradisi yang masih dipegang oleh masyarakat pendukungnya. Tidak sekedar dilestarikan dan dimusiumkan, budaya yang masih hidup di tengah masyarakat ini terus dikembangkan dan menjadi inspirasi pengembangan kebudayaan Yogyakarta modern sejalan dengan kemajuan zaman. Yogyakarta telah lama dikenal sebagai salah satu gudang dan sumber lahirnya seniman dan budayawan kelas dunia.

Hal lain yang membuat Yogyakarta sangat populer adalah kondisi dan suasananya yang sangat mendukung untuk pendidikan. Pendidikan formal berjumlah 5.071 sekolah dari tingkat TK hingga SLTA dan 131 perguruan tinggi. Yogyakarta menjadi tujuan pertama bagi mereka yang ingin melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi. Dari berbagai wilayah Indonesia, bahkan dari berbagai Negara asing, calon-calon pelajar dan mahasiswa berdatangan dengan membawa serta budaya dan tradisi masing-masing, menyatu di Yogyakarta. Tradisi perkembangan peradapan, membentuk keunikan tersendiri sebagai ciri khas kota Yogyakarta.

Berkumpulnya berbagai jenis kelompok orang tersebut, dapat mempengaruhi penambahan kompleksitas persoalan. Demikian juga, dari pertemuan berbagai budaya berbeda tidak selalu dapat menghasilkan akulturasi dan

kompromi yang mulus. Selain itu, tingginya tingkat kedatangan dan kepergian penghuni wilayah Yogyakarta juga dapat memicu meningkatnya dinamika kehidupan yang sangat tinggi. Diperparah dengan adanya jarak yang jauh dan lemahnya kontrol dari keluarga serta menurunnya kepedulian masyarakat sekitar menambah peluang dan kesempatan untuk melakukan hal-hal yang tidak diinginkan. Situasi gagal, baik secara sosial maupun individual seperti inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pengedar gelap NAPZA untuk mengembangkan pasar bisnisnya, yang pada gilirannya memicu tingginya penyalahgunaan NAPZA di Yogyakarta (Pergub DIY Nomor 97 Tahun 2014).

Di Yogyakarta, narkoba telah dikenal oleh masyarakat ratusan tahun yang lalu. Masyarakat menyebut dengan istilah Candu atau istilah lain Madat, Apiun, Opium. Catatan mengenai keberadaan dan penggunaan candu di Indonesia baru diketahui pada akhir abad ke-16 dan awal abad ke-17 oleh J.C Boud dan candu mulai menyebar ke beberapa daerah di kepulauan Indonesia pada akhir tahun 1600. Daerah-daerah yang pertama kali didatangi para pedagang candu adalah daerah pelabuhan seperti Banten, Aceh, dan pelabuhan lada. Sementara itu, di daerah pedalaman yang banyak dijumpai perdagangan candu adalah daerah yang banyak dihuni oleh orang timur asing seperti Cina dan orang-orang kaya (Ibrahim dalam Gunawan, 2014).

Menurut data BNN tahun 2013, penyalahgunaan NAPZA di Yogyakarta mencapai 87.473 orang, yang didominasi oleh generasi muda, pelajar, dan mahasiswa. Angka penyalahgunaan NAPZA tersebut, terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, diprediksi angka ini akan menebus di atas 100.000 pada tahun 2015. Penyalahgunaan

NAPZA yang cukup tinggi di Yogyakarta memiliki latar belakang sosial, dan ekonomi yang sangat bervariasi. Alasan penggunaannya pun beragam, dari sekedar coba-coba sampai pada yang memang sengaja mencari pelampiasan dan pelarian dari himpitan persoalan. Kompleksitas penyalahgunaan NAPZA inilah yang membedakan persoalan NAPZA di Yogyakarta, dengan terjadi NAPZA di Yogyakarta telah melibatkan semua kalangan dan segmen masyarakat.

Tabel 2. Prevalensi Penyalahgunaan Napza di Yogyakarta

No.	TAHUN	JUMLAH PENGGUNA	PERSENTASE
1	2001	57.483	2,5%
2	2008	68.980	2,7%
3	2011	69.700	2,8%
4	2013	87.473	2,9%
5	2014	97.432*)	3,1%
6	2015	109.675*)	3,3%

Sumber: Pemda DIY. \*) Angka perkiraan

Sebagai destinasi wisata, Yogyakarta juga merupakan pasar yang potensi bagi perdagangan gelap NAPZA. Mereka yang datang memang bertujuan untuk mencari kesenangan, tidak akan segan-segan untuk mencoba segala hal baru demi sebuah sensasi yang belum pernah dirasakannya. Pada ujung pencarian sensasi ini, pilihan terakhir bisa saja jatuh pada konsumsi NAPZA, meskipun kebanyakan awalnya sekedar coba-coba. Pemandang yang silih berganti ini menjadi permasalahan tersendiri dalam penanganan persoalan NAPZA di Yogyakarta. (Pergub DIY No.97 Tahun 2014). sumber? Direktorat Reserse Narkoba Polda DIY menegaskan ada 10 kecamatan yang cukup rentan di Yogyakarta berdasarkan kasus penyebarannya pada tahun 2012, yaitu: 1) Kecamatan Depok, Sleman, 43 kasus; 2) Kecamatan Umbulharjo 18 kasus; 3) Kecamatan Kasihan, Bantul 15 kasus; 4)

Kecamatan Banguntapang, Bantul 14 kasus; 5) Kecamatan Ngaglik, Sleman 13 kasus; 6) Kecamatan Mergangsan 9 kasus; 7) Kecamatan Gondokusuman 8 kasus; 8) Kecamatan Tegalrejo 7 kasus; 9) Kecamatan Mantrijero 7 kasus; dan 10) Kecamatan Gamping, Sleman 7 kasus.

Berkaitan dengan itu, Negara dan pemerintah telah memberikan respon dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan program-program yang diarahkan dalam rangka pencegahan, penindakan maupun rehabilitasi bagi pencandu dan korban penyalahgunaan Napza. Selanjutnya, pemerintah melalui BNN mengeluarkan kebijakan, bahwa khusus bagi pecandu narkotika atau korban penyalahgunaan NAPZA tidak dipenjarakan. Tetapi mereka diberikan pelayanan dalam bentuk rehabilitasi medis maupun rehabilitasi sosial. Kebijakan tersebut, yani Peraturan Presiden RI. Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Lapor Pecandu Narkotika. Kebijakan ini dimaksudkan untuk membangun kedarasan baru bagi pecandu narkotika dan korban penyalahgunaan NAPZA maupun keluarganya, untuk melaporkan diri kepada institusi-institusi yang sudah disiapkan oleh pemerintah sebagai Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL).

Salah satu upaya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam rangka tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psijotropika dan Zat Adiktif. Selain itu, juga adanya Peraturan Gubernur DIY Nomor 9 Tahun 2014 tentang Forum Koordinasi Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika dan Zat adiktif, serta Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2014

tentang Penegakan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010. Selain itu, adanya Peraturan Gubernur DIY Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Rehabilitasi Dan Institusi Penerima Wajib Lapor Bagi Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif.

Daerah Istimewa Yogyakarta sudah memiliki 10 Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL) bagi pecandu Narkoba, antar lain:

- |   |   |                     |
|---|---|---------------------|
| 1. Rumah Sakit Grasia;                    | } | Rehabilitasi Medis  |
| 2. Rumah Sakit Bayangkara;                |   |                     |
| 3. RSUP dr. Sardjito;                     |   |                     |
| 4. Panti Sosial Permadi Putra Yogyakarta; | } | Rehabilitasi Sosial |
| 5. Lembaga Rehabilitasi Kunci;            |   |                     |
| 6. Yayasan Indocharis;                    |   |                     |
| 7. Gria Pemulihan Siloam;                 |   |                     |
| 8. Galilea Ikana;                         |   |                     |
| 9. Al Islami;                             |   |                     |
| 10. Tetirah Dzikir.                       |   |                     |

Institusi yang merehabilitasi korban penyalahgunaan NAPZA, melalui rehabilitasi medis ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: HK.02.02/MENKES/402/2014, tentang Penetapan Institusi Penerima Wajib Lapor. Dalam rehabilitasi medis, ditekankan pengobatan untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan NAPZA, sedangkan dalam rehabilitasi sosial ditekankan pada pemulihan pecandu agar dapat kembali melaksanakan fungsi sosialnya dalam kehidupan masyarakat (Pergub DIY Nomor 98 Tahun 2014).

Sedangkan, berdasarkan pada Perpres RI Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Lapor Pecandu Narkotika dijelaskan,

bahwa IPWL adalah pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan/atau lembaga rehabilitasi medis dan lembaga rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah. Oleh karena di dalam ruang lingkup IPWL tersebut di dalamnya meliputi lembaga rehabilitasi sosial, maka Kementerian Sosial RI mendapatkan mandat untuk menyelenggarakan IPWL khususnya dalam penyelenggaraan rehabilitasi sosial. Untuk itu, dalam pembahasan ini penulis lebih memfokuskan kepada Lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta dalam penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi korban penyalahgunaan NAPZA.

## PEMBAHASAN

### Profil Lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta

Tempat pemulihan yang berlandaskan hidup berkomunitas, yang mempunyai fokus pelayanan bagi Adiksi Narkotika, Alkohol, Psikotropika, dan Zat Adiktif lainnya, dan berbagai masalah yang terkait dengan pecandu dan adiksi. Komunitas membantu mereka untuk kembali sehat demi hidup yang lebih bermakna; baik secara fisik, mental, sosial, dan spiritual. Rehabilitasi yang didirikan pada tanggal 01 November 2005 ini terdaftar dengan nama organisasi sosialnya: Rehabilitasi Kunci Yogyakarta dengan status organisasi lokal D.I. Yogyakarta, dan mempunyai lingkup wilayah kegiatan national. Mempunyai akta notaris nomor 10, tanggal 25 September 2006 oleh Dwi Hartiningsih, S.H. Terdaftar pada Instansi Dinas Sosial Propinsi DIY dengan nomor 188/579/V.3 tertanggal 27 Februari 2008. Nama “Kunci” diambil dari nama Pamong Rehabilitasinya di Belgia “De Sleutel” Aktor pertama pendirian rehabilitasi ini adalah Pimpinan Bruder Karitas Pusat, Bro. Rene Stockman, F.C. yang mempunyai kepekaan khusus pada pelayanan yang mengikuti kebutuhan jaman.

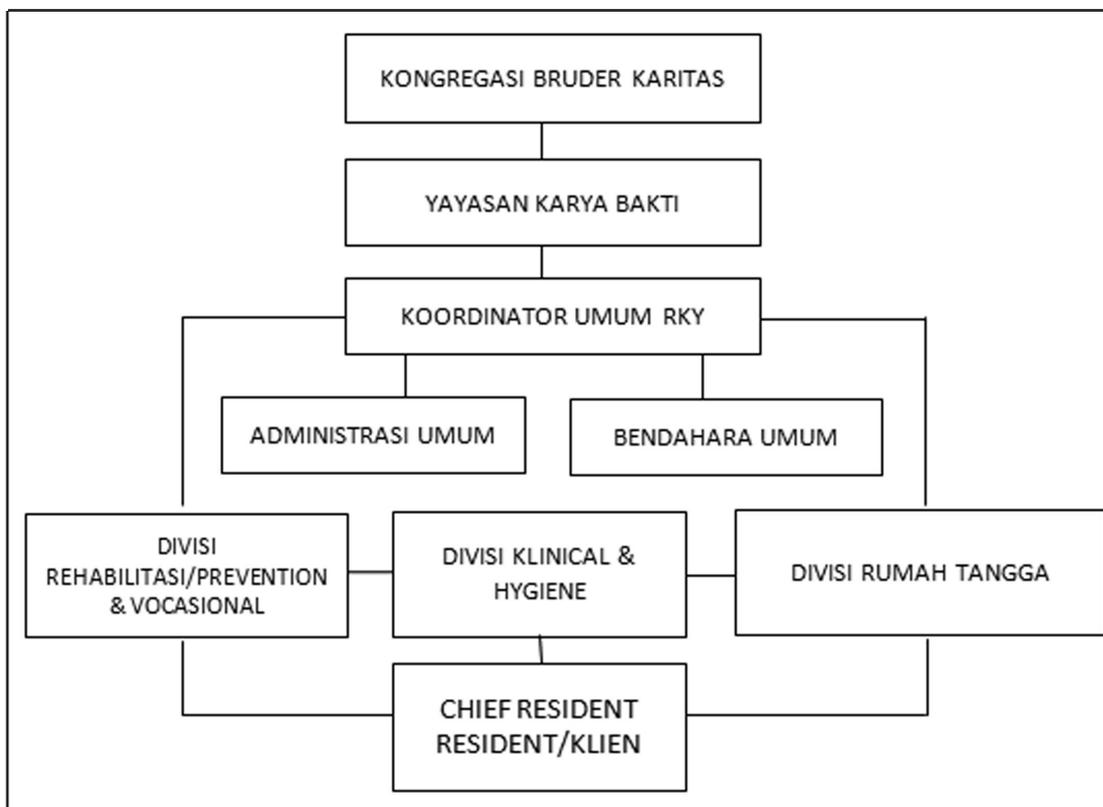
Pada awalnya Rehabilitasi ini diketuai oleh Bro. Michael Siswa, F.C., dengan sekretaris Bro. Honorius Suyadi, F.C., dan Bpk. Lorensius Henky. Setelah pendiriannya Bro. Michael bergabung dengan Bro. Honorius yang sebelumnya sudah berada di Belgia, untuk berstudi banding di Pamong Rehabilitasinya di Belgia. Sejak 1 Juli 2007 Rehabilitasi ini di pimpin oleh Bro. Apolonaris Setara, F.C. yang beberapa tahun menimba ilmu di Belgia. Untuk sementara ini, jumlah *service users* yang sanggup dilayani secara Rawat Inap adalah 20 orang untuk maksimal 1 tahun.

Visi: Tercapainya kwalitas kehidupan yang sehat bagi seluruh residen penyalahguna Napza sehingga mampu memenuhi target profesionalitas yang tinggi melalui metode *Therapeutic Community*. Komunitas Kunci Yogyakarta adalah komunitas berdasar pada rasa cinta dan kasih tanpa batas bagi semua orang, yang

didirikan untuk membantu semua orang yang ingin bebas dari masalah penyalahgunaan dan ketergantungan pada narkoba dan meningkatkan kualitas hidup dan kualitas kepribadian dengan menciptakan kesempatan dan harapan baru demi penyempurnaan hidup seturut citra penciptaan. Motto, Ukuran Dalam Mengasihi Adalah Mengasihi Tanpa Ukuran (*The Measure of Love is Lovewithout Measure*). Fungsi utama, membantu pecandu kembali pada kehidupan sehat, pulih dari kecanduan mereka, serta membantu memperoleh kembali harapan dan keyakinan lewat hidup teratur dan terarah. Mengembalikan keseimbangan dan fungsi seseorang yang telah mengalami disfungsi atau kerusakan fisik, mental, emosional, dan spiritual sehingga kwalitas hidup lebih menjadi baik.

Status lembaga IPWL Lembaga Rehabilitasi Kunci, merupakan milik masyarakat, ditetapkan sejak tahun 2006, dengan SIOP Kemensos.

**Gambar 1. Struktur Organisasi Lembaga Rehabilitas Kunci Yogyakarta**



Sumber: Polikarpus, 2015.

Dari struktur organisasi tersebut apabila dirinci sesuai dengan *jobs description* sebagai berikut:

a. Koordinator Umum RKY

- 1) Memimpin organisasi secara menyeluruh berdasarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.
- 2) Merencanakan dan membuat program kerja/kegiatan untuk 6 bulan (semester) dan atau 1 tahun
- 3) Membuat dan menyampaikan laporan kepada pihak Kongregasi Bruder Karitas, Fracarita Indonesia dan Instansi-Instansi Pemerintah yang terkait setiap bulan, triwulan, semester dan tahunan sesuai ketentuan yang berlaku.
- 4) Mencari peluang dan mengadakan koordinasi kerja sama dengan organisasi lain yang terkait baik Pemerintah maupun swasta demi memaksimalkan serta kelancaran kegiatan pelayanan di dalam Rehabilitasi Kunci Yogyakarta.
- 5) Menyelenggarakan rapat kerja umum sebulan sekali, Rapat Koordinasi dan Evaluasi setiap dua minggu sekali pada hari yang telah ditentukan.

b. Administrasi Umum dan Keuangan

- 1) Menyelenggarakan administrasi umum RKY
- 2) Menyelenggarakan tata usaha kepengurusan organisasi
- 3) Menyusun dan melaksanakan rencana dan program Rehabilitasi dibidang Administrasi
- 4) Menyiapkan rencana dan program utama Rehabilitasi secara keseluruhan
- 5) Menyusun dan menyiapkan laporan berkala setiap bulannya dari seluruh divisi untuk diserahkan kepada Koordinator Umum
- 6) Menyusun dan membuat anggaran serta belanja Rehabilitasi untuk setiap bulannya

7) Menyelenggarakan administrasi keuangan dan akuntansi sesuai dengan kebijakan Koordinator Umum dan ketentuan-ketentuan Rehabilitasi

8) Membuat laporan keuangan secara berkala dalam setiap bulan

9) Menyusun dan melaksanakan rencana dan program Rehabilitasi sesuai dengan bidangnya

10) Bertanggung jawab penuh kepada Koordinator Umum

c. *Klinikal dan Hygiene*

1) Mempersiapkan proses pendataan dan *file* bagi setiap *resident*

2) Memberi motivasi kepada setiap *resident*

3) Melakukan *screening* setiap *resident* yang baru: a. Membuat *addition safety index*. b. Membuat rencana proses rawatan *resident*

4) Membuat jadwal kegiatan/*time schedule*

5) Melaksanakan *evaluation treatment contract*

6) Memimpin dan melaksanakan *Clinical meeting* setiap minggu sesuai waktu yang telah ditentukan

7) Melaksanakan supervisi klinikal, kalau ada asisten

8) Membuat laporan perkembangan dan keadaan setiap *resident* setiap bulan kepada Koordinator Umum

9) Bertanggung jawab penuh kepada Koordinator Umum

d. Divisi Rehabilitasi

1) Merencanakan dan melaksanakan program Rehabilitasi Kunci dan program IPWL

2) Bertanggung jawab penuh pada kelangsungan program didalam Rehabilitasi

3) Membuat laporan bulanan secara berkala untuk dipertanggungjawabkan kepada

Koordinator Umum, Pimpinan Regio dan Koordinator Fracarita Indonesia

- 4) Membuat dan melaporkan perkembangan setiap *resident* dari hari ke hari kepada team Rehabilitasi dan juga kepada orangtua dari setiap *resident*
- 5) Mengadakan rapat mingguan untuk membicarakan perkembangan setiap *resident*.

e. Divisi Preventif

- 1) Menjalin kerjasama dengan organisasi-organisasi dan Lembaga lain yang secara langsung bergerak atau melaksanakan program-program preventif.
- 2) Memimpin Divisi Preventif berdasarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Rehabilitasi Kunci.
- 3) Menciptakan, menyusun dan membuat program-program preventif
- 4) Membuat dan melaksanakan rencana program kerja Prevensi baik yang akan dilakukan lembaga RKY maupun bekerja sama dengan organisasi / rehabilitasi lain berdasarkan garis-garis besar kebijakan dan koordinasi yang telah disepakati.
- 5) Dalam rangka melaksanakan butir 1 dan 2 tersebut diatas dapat mengambil keputusan-keputusan dan ketentuan-ketentuan bagi Divisi Prevensi yang sejalan atau sesuai dengan misi-visi Rehabilitasi Kunci.
- 6) Membuat laporan bulanan secara berkala kepada Koordinator Umum, Pimpinan Regio dan Koordinator Fracarita Indonesia segala yang berhubungan dengan kegiatan prevensi
- 7) Bertanggung jawab kepada Koordinator Umum atas pelaksanaan keputusan, kebijakan dan instruksi-instruksi yang dikeluarkan oleh pihak lembaga, Pimpinan Regio maupun Koordinator Fracarita Indonesia

f. *Divisi Vocational Training*

- 1) Menyusun program dan penjadwalan untuk kegiatan aktivitas after care bagi seluruh *resident* baik di dalam rehabilitasi maupun di luar/lingkungan masyarakat.
- 2) Menjalin kerjasama dengan masyarakat luas, instansi-instansi, perusahaan-perusahaan, dan kelompok usaha kecil maupun besar untuk kepentingan training dan sosialisasi diri bagi pecandu/*resident*
- 3) Bertanggung jawab penuh pada pelaksanaan program *training* bagi *resident*.
- 4) Membuat laporan bulanan secara berkala kepada Koordinator Umum, Pimpinan Regio dan Koordinator Fracaritas Indonesia
- 5) Bertanggung jawab kepada Koordinator Umum atas pelaksanaan keputusan, kebijakan dan instruksi-instruksi yang dikeluarkan baik oleh pihak lembaga, Pimpinan Regio maupun Koordinator Fracarita Indonesia

Sumber daya manusia dan penerapannya sering kali masih belum sejalan dengan keinginan organisasi. Sementara keselarasan dalam mengelola SDM menjadi faktor utama kesuksesan jalannya sebuah organisasi. Lalu sumber daya yang bagaimana yang perlu dikembangkan agar tujuan organisasi bisa tercapai dengan baik? Sebelum melangkah lebih lanjut, ada baiknya kita kembali ke pengertian awal untuk memahami hal ini. Apa yang dimaksud dengan sumber daya manusia? Mari kita lihat menurut pendapat para ahli. Sonny Sumarsono (2003, h 4), Sumber Daya Manusia atau human resources mengandung dua pengertian. Pertama, adalah usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dalam proses produksi. Dalam hal lain SDM mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seseorang dalam waktu

tertentu untuk menghasilkan barang dan jasa. Pengertian kedua, SDM menyangkut manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja tersebut. Mampu bekerja berarti mampu melakukan kegiatan yang mempunyai kegiatan ekonomis, yaitu bahwa kegiatan tersebut menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan atau masyarakat.

Sedangkan menurut Mary Parker Follett (2002) Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu seni untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang diperlukan, atau dengan kata lain tidak melakukan pekerjaan-pekerjaan itu sendiri. Definisi ini, yang dikemukakan oleh Mary Parker Follett, mengandung arti bahwa para manajer mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang diperlakukan, atau dengan kata lain dengan tidak melakukan pekerjaan-pekerjaan itu sendiri. Manajemen memang dapat mempunyai pengertian lebih luas dari pada itu, tetapi definisi di atas memberikan kepada kita kenyataan bahwa kita terutama mengelola sumber daya manusia bukan material atau finansial. Di lain pihak manajemen mencakup fungsi-fungsi perencanaan penetapan apa yang akan dilakukan, pengorganisasian perencanaan dan penugasan kelompok kerja, penyusunan personalia penarikan, seleksi, pengembangan, pemberian kompensasi, dan penilaian prestasi kerja, pengarahan motivasi, kepemimpinan,

integrasi, pengelolaan konflik dan pengawasan.

M.T.E. Hariandja (2002, h 2) Sumber Daya Manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu perusahaan disamping faktor yang lain seperti modal. Oleh karena itu SDM harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi. Demikian halnya Mathis dan Jackson (2001) SDM adalah rancangan sistem-sistem formal dalam sebuah organisasi untuk memastikan penggunaan bakat manusia secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan organisasi. Demikian pula menurut *The Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD) dalam Mullins (2005). Sumber daya manusia dinyatakan sebagai strategi perancangan, pelaksanaan dan pemeliharaan untuk mengelola manusia untuk kinerja usaha yang optimal termasuk kebijakan pengembangan dan proses untuk mendukung strategi.

Hasibuan (2001) Pengertian Sumber Daya Manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya. Sumber Daya Manusia yang mendukung, baik dalam manajemen maupun pelaksanaan pelayanan rehabilitasi cukup memadai. Ditinjau dari latarbelakang pendidikan maupun pengalaman di lapang. Secara jumlah SDM, jabatan maupun lama bergabung, sebagai berikut:

Tabel 3. Sumber Daya Manusia yang Dimiliki Lembaga Rehabilitasi Kunci Yogyakarta

No	Nama	Jabatan	Tahun Bergabung	Keterangan
1	Xaverius Polikarpus Manao, FC	Direktur	Th 2010	Merangkap Perawat
2	Agustinus Murgianta, ST	Program Manager	Th 2008	Merangkap Konselor dan Menejerkasus
3	Hero Sunan	Konselor	Th 2009	
4	Fendelinus Sua	Konselor	Th 2010	
5	Patricius Pancawala, FC	Pengelola Keuangan	Th 2011	
6	Dr. Rini, SPKJ	Dokter	Th 2009	Rujukan
7	DR. Mg. Adiyanti, MSi	Psikolog	Th 2008	Monitoring Dan supervisi
8	Pauline	Volenteer Psikolog	Th 2014	Bantuan dari UGM
9	MeydisaTanu	Volenteer Psikolog	Th 2014	Bantuan dari UGM

Sumber: Plikarpus, 2015.

Terkait dengan tabel 3 tersebut di atas Sumber Daya Manusia yang dimiliki lembaga ini (RKY), cukup variatif dan memadai apa bila dilihat dari latar belakang pendidikannya. Demikian apa bila dilihat lamanya mereka bergabung di lembaga ini, rata-rata berkisar antara 1 – 5 tahun.

### Program Rehabilitasi Kunci Yogyakarta

Rehabilitasi korban penyalahgunaan NPZA di Rehabilitasi Kunci Yogyakarta, dengan dua sistem, yakni: pertama, “kompulsari” dimana korban memperoleh pelayanan setelah melalui proses hukum. Setelah korban dinyatakan selesai rehabilitasi, maka proses hukumnya akan dilanjutkan lagi. Kedua, “volounteri” dimana korban dengan kesadaran sendiri atau dibawa oleh keluarganya melaporkan diri guna memperoleh pelayanan di lembaga ini (Suradi, dkk. 2015).

Dengan menggunakan Metode Rehabilitasi *Therapeutic Community*. Program ini dilaksanakan selama satu tahun bervariasi tergantung pada perkembangan dari proses awal detoksifikasi hingga *service user* kembali ke tengah-tengah keluarga dan masyarakat. *Therapeutic Community* Maksudnya, adalah: Terapi dengan hidup bersama dalam sebuah komunitas. Di komunitas itulah mereka harus

saling membantu dan menguatkan demi perubahan perilaku yang lebih baik. Tiga hal utama yang dipelajari adalah kejujuran, tanggungjawab, dan rasa hormat. MTC menerapkan konsep untuk, dari, dan oleh *service users*. *Service user* memulihkan dirinya sendiri dengan membantu dan dibantu oleh pemulihan teman yang lain.

Jawaban dari sebuah kecanduan adalah Cinta, Kesabaran, Pengertian, dan Doa. Dalam sebuah *Therapeutic Community*, hal yang paling utama adalah lingkungan keluarga. Keluarga adalah lingkungan terdekat pecandu. Sebab itu, sebuah keluarga yang bersatu untuk tujuan yang sama bebas dari adiksi harus saling menjaga dan memperhatikan satu sama lain. Persaudaraan dan solidaritas adalah unsur terpenting di dalam *Therapeutic Community*. Tujuan sebuah *Therapeutic Community* yang fungsional adalah: Memberikan perhatian, perlindungan, dan mendukung perkembangan secara fisik, mental, emosional, dan spiritual yang seimbang, dengan penuh cinta kasih dan sikap saling menghargai terhadap setiap individu dan komunitas secara keseluruhan, demi terciptanya suatu keharmonisan di dalam lingkungan *Therapeutic Community*. Dengan harmoni, terciptalah sebuah *Therapeutic Community* yang sesungguhnya. Landasan yang baik akan dapat membantu

kita menghadapi adiksi dan dunia adiksi di Indonesia. Keterkaitan antar berbagai pihak akan sangat membantu untuk dapat menciptakan sebuah *Therapeutic Community* yang baik dan seimbang. Rehabilitasi Kunci Yogyakarta ingin menanam cinta, menyiraminya, dan menumbuhkembangkan cinta bagi setiap penghuninya.

Terapi bagi pecandu dibagi dalam tiga proses umum: pembangunan motivasi, detoksifikasi, dan rehabilitasi. Bukan hanya sekali anda mendengar pecandu ingin berhenti, tetapi kalau anda mendengarnya, masih terlalu dini membawa pecandu ke panti rehabilitasi sebelum keinginan itu menjadi motivasi dasar yang kuat. Fase ini, pembangunan motivasi diarahkan pada keyakinan diri bahwa mereka bisa berhenti. Ketika pecandu siap, mulailah tahap detoksifikasi atau pembersihan racun-racun. Umumnya, efek ketagihan akan muncul 6 -8 jam setelah pemakaian terakhir narkoba. 24 jam pertama adalah masa yang berat dan akan mencapai puncaknya setelah 48 jam. 72 jam setelah pemakaian terakhir, efek kecanduan akan berkurang pada batas minimal. Dan dalam jangka waktu seminggu efek kecanduan itu hilang.

Berikutnya adalah fase terpenting: rehabilitasi. Rehabilitasi Kunci Yogyakarta bertumpu pada dua sendi utama, yakni *program primary* dan *program re-entry*. Secara terperinci program kami jelaskan diatas dapat dilihat dengan pembagian tahapan dibawah ini:

**Pembangunan Motivasi:** Pihak lain mungkin dapat membantu pecandu dalam proses pembangunan motivasi; tetapi perlulah digaris bawahi, pecandu itu sendirilah yang akhirnya mengambil sikap tegas untuk perubahan dalam hidupnya.

**Detoksifikasi & Entry Stage:** Sebelum masuk, setiap *service user* melaksanakan screaning; mulai dari *assessment*, pemeriksaan

kehatan, pemeriksaan fisik, dan pemeriksaan perlengkapan pribadi. Selanjutnya, *service user* akan memasuki detoksifikasi atau pemusnahan racun selama 1 – 2 minggu, atau tergantung kebutuhan.

**Induksi:** Sambil memulihkan kesehatan setelah detoksifikasi, *service user* harus mulai mengenal rumah, staff, peraturan, teman, dan menyesuaikan diri dengan cara hidup yang baru. Pada akhir fase ini *service user*, dengan bimbingan staff dan dukungan keluarga, harus memutuskan: tetap mengikuti program atau keluar dari program.

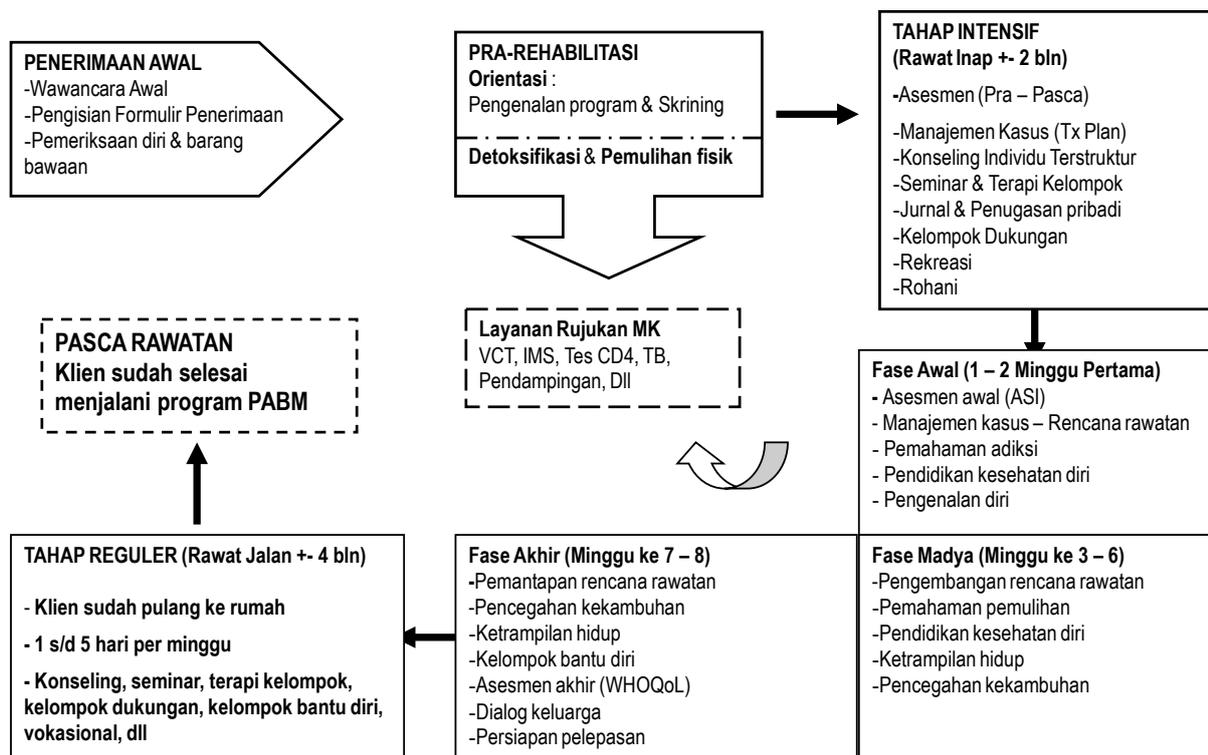
**Primary Stage:** Residen belajar menghormati aturan, belajar menyelesaikan konflik harian dengan sesama anggota komunitas, dan bertanggungjawab dengan tugas-tugas yang diterima. Pengolahan emosi adalah salah satu tujuan terpenting dari fase ini. Nilai-nilai kejujuran, rasa hormat, dan tanggungjawab diuji dalam hidup konkrit berkomunitas.

**Re-Entry Stage:** Ini adalah tahap pemulihan fisik dan pemulihan psikis agar mampu berinteraksi di dalam keluarga dan masyarakat dengan baik.

Program Pemulihan Adiksi Berbasis Masyarakat (PABM) di Rehabilitasi Kunci Yogyakarta, mempunyai target: Penasun pada khususnya, dan pengguna NAPZA jenis lain yang dapat disuntik serta penasun program LJASS, peserta PTRM tang drop-out atau yang menginginkan layanan terapi dukungan dalam program PTRM tersebut, dll.

Tahap insentif, terdiri dari 2 tahap: (1) tahap rawat inap selama 2 bulan, (2) tahap rawat jalan selama 4 bulan. Kesempatan klien untuk mengakses kembali program apabila gagal dalam masa pemeliharaan kepulihannya. Alur layanan di Rehabilitasi Kunci Yogyakarta, sebagai berikut:

**Gambar 2. Alur Layanan**



Sumber: Plikarpus, 2015.

### Tahap Rawat Inap

- Konseling Adiksi Individu
  - Terstruktur; min.8 kali pertemuan selama 2 bulan
  - Berdasarkan kebutuhan dan rencana rawatan klien
  - Dilakukan juga sebagai asesmen awal dan akhir sebelum melanjutkan ke tahap rawat jalan
- Kerjasama dan Rujukan
  - *Stakeholder* setempat (RT, RW, Polsek, Kelurahan, dan lain-lain)
  - Detoksifikasi Simtomatis (Puskesmas)
  - Pemeriksaan Laboratorium
  - Layanan terkait HIV, AIDS dan IMS
  - Layanan *buddies*
  - Layanan rawat inap medis
  - Layanan tenaga kerja (*on-progress*)

### Tahap Rawat Jalan

- Dilakukan seminggu sesuai dengan kebutuhan klien
- Konseling individu dan terapi kelompok tetap menjadi metode intervensi utama, hanya berbeda dalam topik dan jam pertemuannya
- *Self-help group* (NA meeting, dan lain-lain)
- Vokasional (komputer, bahasa, dan lain-lain)
- Rekan pendamping sebaya

Dalam hidup bersama di Rehabilitasi Kunci Yogyakarta selalu ada (Polikarpus, 2015):

#### a. Kegiatan Komunitas

*Sharing*, kerja bersama, nonton TV bersama, memasak bersama, dan semua kegiatan berkelompok untuk memperkuat

motivasi untuk sembuh. Selain memasak, kerja bersama di ungkapkan dalam berbagai kegiatan, seperti bercocok tanam, merawat komunitas bersama, atau juga dengan berternak. Tentu saja RKY juga semaksimal mungkin memfasilitasi dan memberi waktu yang cukup untuk pengembangan ekspresi individu yang juga mengembalikan kepercayaan diri dan stabilitas yang sudah porak poranda sebelumnya.

b. Pertemuan Komunitas

Pertemuan pagi, siang, dan sore, pertemuan seluruh penghuni rumah, kursus, seminar, evaluasi mingguan, evaluasi bulanan, tahunan, dan evaluasi kemajuan setiap service user.

c. Latihan Kerja

Setiap hal besar berawal dari hal-hal kecil, maka memperhatikan hal-hal kecil setiap harinya juga menjadi keharusan bagi setiap service user. Ini bukan saja menjadi sebuah therapy, melainkan penanaman budaya kerja, disiplin, keteraturan, dan penghargaan atas hasil kerja diri sendiri.

d. Manajemen Kepribadian Dalam Aktifitas Komunitas Harian

Kedisiplinan, kejujuran, tanggungjawab harus tumbuh dan berkembang dalam setiap tugas yang dilaksanakan. Masing-masing residen harus selalu mengevaluasi perkembangan diri mereka sendiri terus menerus, menemukan diri dengan formula terbaik.

e. Kerja Sama Dengan Pihak Luar

Selain bekerja sama dengan pihak pemerintah, pihak RKY juga banyak menjalin relasi dan kerja sama dengan berbagai organisasi lain yang peduli pada pelayanan yang sama. Para staff RKY juga sering di undang untuk sosialisasi. Selain itu staff RKY juga rajin mengikuti seminar atau pelatihan yang diadakan oleh pemerintah maupun organisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan di

RKY. RKY juga menerima mahasiswa dan pelajar, sejauh ini untuk Praktek Kerja Profesi, praktikum; juga *social worker*, dan juga volunteer.

f. Untuk Mengikuti Program dan Kriteria

Bermasalah dengan Narkoba, memiliki kesadaran ingin bebas dari kecanduan tanpa paksaan dari pihak manapun, menerima Pria & Wanita: Berusia 13 tahun ke atas, memiliki surat keterangan dokter dengan informasi kesehatan yang akurat, mengisi Formulir Pendaftaran, Surat Permohonan, Surat Pernyataan Residen, dan Pernyataan Orang Tua/Wali Foto terakhir (berwarna)

g. Akhir Dari Terapi Komunitas Adalah:

Hidup sehat tanpa narkoba dan alkohol. Hidup jujur, penuh rasa hormat, dan bertanggungjawab. Siap kembali hidup dalam keluarga dan masyarakat. Mempunyai kualitas hidup yang baik (apa maksud kalimat ini? SPOK?. Menjadi Duta RKY untuk menyadarkan masyarakat disekitarnya akan bahaya Napza dan sejenisnya; serta memberi dukungan untuk orang lain untuk berani mengambil keputusan mengakhiri “dunia kelamnya” seperti dirinya sendiri berani mengambil keputusan penting dalam hidupnya untuk mengikuti program di RKY.

### **Program Layanan Rehabilitasi Kunci Yogyakarta**

a. Terapi dan rehabilitasi Pecandu dan penyalahguna Narkoba (Rawat inap dan Rawat Jalan) Layanan terapi dan rehabilitasi bagi pecandu dan penyalahguna Narkoba baik perempuan maupun laki-laki dengan batasan umur 12 tahun hingga 65 tahun, dengan metode TC yang dikombinasi dengan Unsur Religius, budaya serta metode PABM. Durasi program ini adalah 6 bulan.

b. Rumah damping untuk Pascarehab/*after care*

Layanan ini adalah diperuntukkan untuk semua klien yang telah menyelesaikan

program rehabilitasi baik yang dari kunci maupun dari tempat rehab lain atau modalitas rehab non rawat inap, Dengan tujuan mendampingi dan memberikan pelatihan kerja/ketrampilan guna melanjutkan proses kehidupan selanjutnya pasca rehabilitasi. Durasi waktu dalam program ini 2 – 4 bulan. Kegiatan di rumah damping ini selain tentang training ketrampilan kerja juga melayani Konseling baik individu maupun kelompok, dengan SDM konselor dan Psikolog

c. **Prevensi dan edukasi untuk penanggulangan penyalahgunaan Narkoba**  
Layanan program ini untuk memberikan edukasi pada semua komunitas maupun masyarakat umum tentang bagaimana mencegah dan mengangulangi Penyalahgunaan Narkoba dengan memberikan ceramah, pelatihan serta *workshop*.

d. **Pendampingan dan penjangkauan pada kelompok pecandu dan penyalahguna Narkoba**  
Layanan ini penjangkau dan pendampingan ini bertujuan untuk memberikan informasi tentang dampak buruk dari penggunaan Narkoba, sehingga tercipta perilaku yang tidak berisiko akibat penggunaan Narkoba. Program pendampingan bertujuan juga untuk mendampingi klien agar tidak kembali menyalahgunakan Narkoba

### 3. Hasil

Kapasitas Lembaga Rehabilitasi Kunci dalam periode 1 tahun, mampu melayani maksimal 40 Klien rawat inap dan 10 klien rawat jalan (Dengan rincian program di Rehabilitasi Kunci Yogyakarta adalah 6 bulan maksimal melayani 20 klien rawat inap dan 5 klien rawat jalan) (Polikarpus, 2015). Pada saat ini, Lembaga Rehabilitasi Kunci menampung klien rawat inap sebanyak 24 orang. Jenis

NAPZA yang digunakan cukup bervariasi, seperti yang disampaikan oleh Sumadi Arsyah (2013), jenis narkoba yang sering disalahgunakan yang beredar di Jawa Barat, seperti Morfin, Heroin (Putauw), Petidin, Ganja atau Kanabis, Mariyuana, Hashis dan Kokain. Sedangkan jenis Psikotropika yang sering disalahgunakan adalah Amfetamin, Ekstasi, Shabu, obat penenang seperti Mogadon, Rohypnol, Dumolid, Lexotan, Pil Koplo, BK, LSD, dan Mushroom. Sementara itu, yang disebut Zat Adiktif lainnya yaitu bahan/zat bukan Narkotika dan Psikotropika seperti Alkohol, Etanol atau Metanol, Tembakau, Gas yang dihirup (Inhalansia) maupun Zat Pelarut (Solven) (Sugiyanto, 2013).

Sasaran atau residen adalah volunteri, dimana koorban dengan kesadaran sendiri atau dibawa oleh keluarganya melaporkan guna memperoleh pelayanan di lembaga ini. Sumber dana selain dari Kemensos, didapat dari donatur, juga dari keluarga residen yang dianggap mampu setiap bulan membayar 1-1,5 juta rupiah, untuk biaya perawatan dan permakanan. Laporan kegiatan dibuat secara berkala di sampaikan ke Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kabupaten Sleman, Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Kementerian Sosial RI.

Hasil yang dicapai melalui rehaabilitasi, residen mengalami kemajuan pada sikap, respon dan perilakunya. Juga terjadi perubahan pada aktivitas/kemandirian dalam menjalankan ibadah/do'a dan kemajuan/tidak mengalami keluhan fisik dan putus obat. Karena secara teoritis sebagaimana dikemukakan Darajat (1970), yaitu bahwa stiap tindakan atau aktivitas keagamaan membawa pengaruh terhadap kesadaran beragama (*religious consciousness*) dan pengalaman agama (*religious experience*) pada diri seseorang. Selain itu, juga mengalami perubahan pada aspek fisik, mental dan sosial.

Sehingga residen, menyatakan puas dengan pelayanan yang diselenggarakan di RKY. Demikian halnya, orang tua/keluarga juga menyatakan puas dengan pelayanan yang diselenggarakan RKY dan masyarakat di sekitar RKY, namun juga masih ada kekhawatiran orang tua/keluarga terkait keberadaan lembaga ini. Namun demikian, masyarakat dan orang tua/keluarga memberikan dukungan yang cukup baik terhadap institusi maupun korban (Polikarpus, 2015).

### **Kendala**

Meskipun sistem dan mekanisme rehabilitasi bagi pecandu NAPZA sudah ditetapkan dalam berbagai peraturan yang ada, namun implementasinya masih banyak mengalami kendala. Secara umum banyak faktor yang mempengaruhi hal tersebut, yakni:

- a. Dari sisi aparat, paradikma bahwa penyalahgunaan NAPZA adalah sampah yang harus dimusnahkan kadang masih sering muncul, sehingga terkesan kurang memanusiaikan mereka yang kadang hanya menjadi korban.
- b. Praktek-praktek dari oknum tertentu yang justru memanfaatkan kewenangannya untuk menarik keuntungan pribadi juga masih sering terjadi.
- c. Di sisi lain, pelaku-pelaku yang terlibat dalam penyalahgunaan NAPZA semakin hari juga semakin canggih dalam mengembangkan usahanya untuk mengelabui aparat dan peraturan yang ada.
- d. Ketidakberdayaan korban untuk keluar dari lingkungan NAPZA dan besarnya keuntungan financial yang menggiurkan bagi pengendar gelap NAPZA merupakan faktor yang juga turut melemahkan upaya penanggulangan penyalahgunaan NAPZA di lapangan.
- e. Masih rendahnya partisipasi dan kepedulian masyarakat terhadap persoalan NAPZA

secara umum serta terbatasnya kapasitas dan fasilitas yang disediakan pemerintah bagi lembaga-lembaga yang bekerja di lapangan.

- f. Jumlah dan kapasitas lembaga-lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai pelaksana rehabilitasi medis dan sosial masih tidak sebanding dengan jumlah penyalahgunaan NAPZA yang terus meningkat.
- g. Sementara lembaga masyarakat yang bergerak di bidang ini juga masih sangat terbatas dengan kapasitas yang terbatas pula.
- h. Masyarakat masih banyak yang memandang korban penyalahgunaan NAPZA sebagai kelompok-kelompok yang harus dijauhi, bukan sebagai kelompok yang memerlukan pertolongan.

Secara khusus kendala yang dihadapi lembaga ini (RKY), adalah masih adanya kurang kepercayaan masyarakat/keluarga untuk mengirimkan anggota keluarganya untuk mengikuti program ini apabila anggota keluarganya menjadi korban penyalahgunaan NAPZA. Sehingga lembaga perlu melakukan sosialisasi secara permanen terkait dengan keberadaan lembaga ini. (Polikarpus, 2015).

### **PENUTUP**

Rehabilitasi Kunci Yogyakarta merupakan Institusi Wajib Laporan bagi korban penyalahgunaan NAPZA, didirikan pada tanggal 01 November 2005. dengan menggunakan *Therapeutic Community*, dengan sasaran atau residen adalah volunteri. Pada saat ini Lembaga Rehabilitasi Kunci hanya menampung residen rawat inap sebanyak 24 orang. Hasil yang dicapai melalui reabilitasi, residen mengalami kemajuan pada sikap, respon dan perilakunya. Juga terjadi perubahan pada aktivitas/kemandirian dalam menjalankan ibadah/do'a dan kemajuan/tidak mengalami keluhan fisik dan putus obat. Sehingga residen,

menyatakan puas dengan pelayanan yang diselenggarakan di RKY.

Secara khusus kendala yang dihadapi lembaga ini, adalah masih adanya kurang kepercayaan masyarakat/keluarga untuk mengirimkan anggota keluarganya untuk mengikuti program ini, apabila anggota keluarganya menjadi korban penyalahgunaan NAPZA. Sehingga perlu dilakukan sosialisasi secara permanen terkait dengan keberadaan lembaga ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Badan Narkotika Nasional. (2014). *Jurnal Data Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba, Tahun 2013*. Jakarta: Badan Narkotika Nasional.
- Darajat, Z. (1970). *Ilmu Jiwa Agama*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Gunawan. (2014). *Peran Masyarakat dalam Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Kristen Indonesia.
- Hawari, D. (1997). *Al-Quran Ilmu Kedokteran Jiwa dan Kesehatan Jiwa*. Yogyakarta: Dana Banti Prima Yasa.
- Hasibuan, Malayu S P. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hariandja, Marihot T.E. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Grasindo.
- Kementerian Sosial RI. (2014). *Standar Lembaga Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya*. Jakarta: Direktorat Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan NAPZA.
- ..... (2014). *Standar Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya*. Jakarta: Direktorat Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan NAPZA.
- ..... (2014). *Lembaga Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya sebagai Institusi Penerima Wajib Laporan bagi Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Lisa, F.R. Juliana, dan Sutrisna, W. Nengah. (2013). *Narkoba, Psikotropika dan Gangguan Jiwa: Tinjauan Kesehatan dan Hukum*. Yogyakarta: Nuha Medika.
- Mathis, Robert L dan John, H Jackson. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Robbins, Stephen P and Coulter, Mary. (2002). *Management 7th Edition*. New Jersey: Prentice Hall International.
- Martono, Lydia Marlina, dan Joewana, Satya. (2005). *Membantu Pemulihan Pecandu Narkotika dan Keluarganya*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Muhtar. (2014). Pendekatan Spiritual dalam Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika di Pesantren Inabah Surabaya. *Informasi: Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial*, volume 19, No. 03, September - Desember 2014, hal. 250 - 259.

- Polikarpus. (2015). *Profile Rehabilitasi Narkoba Kunci Jogjakarta*, Jogjakarta: RKY.
- Sonny, Sumarsono. (2003). *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suradi. (2012). *NAPZA (Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif), Penyalahgunaan dan Penanggannya: Pengantar Pekerjaan Sosial Koreksional*. Jakarta: P3KS Press.
- Suradi, dkk. (2012). *Kapasitas Institusi Penerima Wajib Laport Dalam Penanganan Korban Penyalahgunaan NAPZA*. Jakarta: P3KS Press.
- Sugiyanto. (2013). Penanggulangan Penyalahgunaan Napza di Provinsi Jawa Barat. *Informasi: Permasalahan dan Usaha Kesejahteraan Sosial*, volume 18, No. 03, September - Desember 2013, hal. 261 - 268.
- Sumardi, Arsyah. (2013). *Jenis-Jenis Narkoba* Jakarta: Citizen Reporter
- Undang-Undang:**
- Undang-Undang No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
- Peraturan Presiden RI. Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laport Pecandu Narkotika.
- Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: HK.02.02/MENKES/402/2014, tentang Penetapan Institusi Penerima Wajib Laport.
- Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psijotropika dan Zat Adiktif.
- Peraturan Gubernur DIY Nomor 9 Tahun 2014 tentang Forum Koordinasi Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika dan Zat adiktif.
- Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2014 tentang Penegakan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010.
- Peraturan Gubernur DIY Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Rehabilitasi Dan Institusi Penerima Wajib Laport Bagi Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif.

**Internet:**

Masru, Abdul Wahid. "Peredaran Gelap Narkotika dan HIV/AIDS". Jakarta: <http://www.legalitas.Org/content/peredaran-gelap-narkotika-dan-hivads>.

# REHABILITASI SOSIAL BAGI PENYANDANG DISABILITAS MENTAL MELALUI UNIT INFORMASI DAN LAYANAN SOSIAL RUMAH KITA

## *SOSIAL REHABILITATION FOR PERSONS WITH MENTAL DISABILITIES THROUGH UNIT INFORMATION AND SOSIAL SERVICES RUMAH KITA*

**Ruaida Murni**

Pusat Kajian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur, Telp.021-8017146, fax.021-8017126  
E-mail: ruaidamurni@yahoo.co.id

**Mulia Astuti**

Pusat Kajian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur, Telp.021-8017146, fax.021-8017126  
E-mail: mulia\_54@yahoo.co.id

Accepted: 5 November 2015; Revised: 17 November 2015; Approved: 4 Desember 2015

### ***Abstract***

*This paper is the result of a study in Unit Information and Sosial Services Rumah Kita (UILS) Tebet, South Jakarta. This study aims to describe the implementation of sosial rehabilitation based on community and family. Covering input, process, inhibiting and supporters factors, and benefit of persons with mental disabilities and their families. Data collected through interviews, observation, documentation study of secondary data associated with the topic. The data were analyzed descriptively qualitative. Study results showed that : 1) The rehabilitation process has been implemented according to the Guide, published by the Directorate of Sosial Rehabilitation of People With Disability, but in practice there are still many obstacles, 2) Results of rehabilitation showed a significant change in the attitudes and behavior of beneficiaries, visible indications of a) increasing the ability of beneficiaries to sosialize with their environment, especially with a family as could be invited to communicate, would help housework, would greet another person, say hello, thank you, understand her ailing, b) increasing the ability of the family in understanding mental disability so that the communication between the beneficiaries and family smoothly, and able to understand and meet the needs of beneficiaries.*

**Keywords :** *social rehabilitation, persons with mental disabilities, information and sosial services unit.*

### **Abstrak**

Tulisan ini adalah hasil kajian di Unit Informasi dan Layanan Sosial Rumah Kita (UILS) Tebet Jakarta Selatan. Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi sosial berbasis masyarakat dan keluarga, meliputi asupan (*input*), proses, faktor penghambat dan pendukung, serta manfaat kegiatan bagi penyandang disabilitas mental dan keluarganya. Data diperoleh dari hasil studi dokumentasi terhadap data sekunder yang terkait dengan topik kajian pada UILS. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil Kajian menunjukkan bahwa: 1) Proses rehabilitasi sudah dilaksanakan sesuai buku Pedoman yang diterbitkan oleh Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai hambatan, 2) Hasil rehabilitasi menunjukkan perubahan yang signifikan terhadap sikap dan perilaku penerima manfaat, indikasinya terlihat dari a) meningkatnya kemampuan penerima manfaat bersosialisasi dengan lingkungannya, terutama dengan keluarga seperti bisa diajak berkomunikasi, mau membantu pekerjaan rumah tangga, mau bertegur sapa dengan orang lain, mengucapkan salam, terima kasih, memahami dirinya yang sedang sakit, b) meningkatnya kemampuan keluarga dalam memahami penyandang disabilitas mental sehingga komunikasi antara penerima manfaat dan keluarga lancar, dan mampu memahami dan memenuhi kebutuhan penerima manfaat.

**Kata Kunci:** *rehabilitasi sosial, penyandang disabilitas mental, unit informasi dan layanan sosial.*

## PENDAHULUAN

Penyandang disabilitas mental merupakan salah satu penyandang masalah kesejahteraan sosial yang jumlahnya cukup banyak, hal ini harus ditangani secara intensif dan berkelanjutan, agar mereka mampu kembali menjalankan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan Riset Kesehatan Dasar tahun 2007 menyebutkan bahwa prakiraan secara nasional sebanyak 0,46 persen dari populasi penduduk Indonesia usia diatas 15 tahun mengalami gangguan jiwa berat. Menurut data SUSENAS (2009) Jumlah penyandang disabilitas mental yang diistilahkan dengan orang tuna laras diperkirakan sebanyak 181.135 jiwa. Sejumlah permasalahan yang dihadapi adalah dari 0,46 persen yang diperkirakan sebagai penyandang disabilitas mental, sepertiganya kira-kira 300.000 jiwa berkembang menjadi kronis dan membutuhkan pelayanan rehabilitasi sosial untuk mengembalikan keberfungsian sosialnya.

Penyandang disabilitas mental mempunyai masalah kompleks, seperti masalah kesehatan fisik dan mental, masalah mata pencaharian, pemberdayaan dan masalah relasi sosial. Dilain pihak mereka mempunyai hak yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Tentang Hak Azasi Manusia, Pasal 42 menyatakan bahwa “Setiap warga Negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya Negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara” Selanjutnya dipertegas lagi melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-

Hak Penyandang Disabilitas yaitu “Setiap penyandang disabilitas harus bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan martabat manusia, bebas dari eksploitasi, kekerasan dan perlakuan semena-mena, serta memiliki hak untuk mendapatkan penghormatan atas integritas mental dan fisiknya berdasarkan kesamaan dengan orang lain. Termasuk didalamnya hak untuk mendapatkan perlindungan dan pelayanan sosial dalam rangka kemandirian, serta dalam keadaan darurat”

Pemerintah berkewajiban untuk pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009, Pasal 1 ayat 2; bahwa Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011: Kewajiban Negara merealisasikan hak yang termuat dalam Konvensi, melalui penyesuaian peraturan perundang-undangan, hukum dan administrasi dari setiap Negara, termasuk mengubah peraturan perundang-undangan, kebiasaan dan praktik-praktik yang diskriminatif terhadap penyandang disabilitas, baik perempuan maupun anak, menjamin partisipasi penyandang disabilitas dalam segala aspek kehidupan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, politik, olah raga, seni dan budaya, serta pemanfaatan teknologi, informasi dan komunikasi. Oleh sebab itu perlu penanganan yang lebih komprehensif oleh pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat dan keluarga agar penyandang disabilitas mental dapat berfungsi secara sosial. Rehabilitasi Sosial bagi

penyandang disabilitas mental merupakan tanggung jawab Kementerian Sosial.

Meningkatkan dan memperluas jangkauan pelayanan dan rehabilitasi terhadap penyandang disabilitas mental, dikembangkan upaya pelayanannya ke arah rehabilitasi sosial berbasis masyarakat dengan model Unit Informasi dan Layanan Sosial. yang menjadi alternatif dengan melibatkan peran masyarakat dan keluarga. Kegiatan ini secara langsung bekerja sama dengan lintas sektor dan profesi. Program UILS dilakukan sejak tahun 2011. Sampai saat ini sudah dilaksanakan pada 2 provinsi sebagai uji coba yaitu Provinsi Jawa Barat, tepatnya di Kabupaten Sukabumi dan DKI Jakarta.

Keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan rehabilitasi terhadap penyandang disabilitas mental baik dalam bentuk lembaga maupun non lembaga, sangat memungkinkan untuk dikembangkan sebagai salah satu usaha mengembalikan keberfungsian sosial penyandang disabilitas mental sehari-hari. UILS melaksanakan serangkaian kegiatan rehabilitasi terhadap penyandang disabilitas mental psikotik dalam pelaksanaannya diharapkan akan lebih banyak melibatkan masyarakat, keluarga, baik secara individu maupun kelompok dan lebih banyak penyandang disabilitas mental yang terjangkau. Permasalahannya adalah, apakah program UILS sudah berjalan sebagaimana yang diharapkan ?. Kajian dilakukan terhadap UILS Rumah Kita, bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan program, faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program UILS, dan manfaat kegiatan terhadap penyandang disabilitas mental dan keluarganya.

### **Penyandang Disabilitas Mental.**

Penyandang disabilitas mental adalah individu yang mengalami cacat mental atau gangguan jiwa yang telah dirawat di Rumah Sakit Jiwa dan direkomendasikan dalam kondisi

tenang dan oleh karenanya merupakan rintangan atau hambatan baginya untuk melakukan fungsi sosialnya dalam pemenuhan kebutuhan, pemecahan masalah dan kegiatan sehari-hari (Pedoman Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan Mental Eks Psikotik Dalam Panti Tahun 2010, hal 4). Heria H (2012) mengatakan bahwa penyandang Cacat Mental, yaitu individu yang mengalami kelainan mental dan/ atau tingkah laku akibat bawaan atau penyakit. Individu tersebut tidak bisa mempelajari dan melakukan perbuatan yang umum dilakukan orang lain (normal), sehingga menjadi hambatan dalam melakukan kegiatan sehari-hari. Fitriah I (2010). Gangguan kejiwaan adalah istilah yang digunakan pada saat disabilitas mental secara signifikan mengganggu kinerja aktivitas hidup yang besar, misalnya saja seperti mengganggu belajar, berkomunikasi dan bekerja serta lain sebagainya (<http://bisamandiri.com/blog/2015/01/macam-macam-disabilitas-atau-gangguan-fungsi/>).

Menurut Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 2014, Tentang Kesehatan Jiwa menjelaskan Orang Dengan Masalah Kejiwaan yang selanjutnya disingkat ODMK adalah orang yang mempunyai masalah fisik, mental, sosial, pertumbuhan dan perkembangan, dan/ atau kualitas hidup sehingga memiliki risiko mengalami gangguan jiwa. Dan Orang Dengan Gangguan Jiwa yang selanjutnya disingkat ODGJ adalah orang yang mengalami gangguan dalam pikiran, perilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/ atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan fungsi orang sebagai manusia' ODGJ bila sudah diobati secara medis perlu memperoleh rehabilitasi sosial. ODGJ oleh Kementerian Sosial dinamakan Penyandang Disabilitas Mental yang dulunya dikenal dengan penyandang cacat mental eks

psikotik (Tuna Laras) adalah seseorang yang mempunyai kelainan mental atau tingkah laku karena pernah mengalami sakit jiwa yang oleh karenanya merupakan rintangan atau hambatan baginya untuk melakukan pencarian nafkah atau kegiatan kemasyarakatan dengan faktor penyebab utama adalah adanya kerusakan/tidak berfungsinya salah satu atau lebih Sistem Syaraf Pusat (SSP) yang terjadi sejak lahir, akibat penyakit, kecelakaan dan juga karena keturunan. Gangguan Jiwa terdiri dari dua jenis jiwa yaitu skizofrenia dan bipolar. Skizofrenia adalah kelainan mental yang ditandai oleh gangguan proses berpikir dan respon emosi yang lemah, (APA Clinical Guidelines, 2004). Keadaan ini pada umumnya dimanifestasikan dalam bentuk halusinasi pendengaran, paranoid atau waham yang ganjil, atau cara berbicara dan berpikir yang kacau, dan disertai dengan disfungsi sosial dan pekerjaan yang signifikan. Gejala pertama skizofrenia biasanya mulai berkembang pada saat remaja, gejala-gejala tersebut sering hanya dianggap sebagai perubahan tingkah laku remaja. Perilaku sosial yang tertutup dan perubahan pola tidur menjadi gejala-gejala awal skizofrenia (<http://www.alodokter.com/skizofrenia?gclid>). Tanda-tandanya antara lain, timbulnya halusinasi, pikiran-pikiran yang tidak jelas, dan juga penderita skizofrenia sering mendengar suara-suara dimana hanya dia sendiri yang melihat. Sehingga efek dari itu semua, ia akan menarik diri dari aktivitas sehari-hari. Berdasarkan hasil penelitian intern Klinik Abu Albani Centre, berdasarkan sampel data pasien yang diterapi di klinik tersebut tahun 2000-2013, bahwa Pasien Gangguan kejiwaan /Skizofrenia, 70 persennya disebabkan oleh penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika & zat adiktif lain (NAPZA).

Bipolar disorder adalah jenis penyakit psikologi, ditandai dengan perubahan *mood* atau alam perasaan yang sangat ekstrim, yaitu

berupa depresi dan mania. Gejala bervariasi dalam pola mereka, keparahan, dan frekuensi. Beberapa orang lebih rentan terhadap mania atau depresi, sementara yang lain bergantian sama antara dua jenis episode. Beberapa gangguan mood sering, sementara yang lain hanya mengalami sedikit selama seumur hidup.

Kedua jenis penyakit jiwa tersebut (Skizofrenia dan Bipolar) merupakan sasaran ULS yaitu penyandang disabilitas mental yang berasal dari rumah sakit jiwa, artinya penyandang disabilitas mental tersebut telah mendapat perawatan secara medis di rumah sakit jiwa, bahkan sudah dinyatakan sembuh oleh tim medis, untuk selanjutnya membutuhkan rehabilitasi sosial.

Menurut Hubertus (2013), penanganan orang dengan gangguan kejiwaan tidak boleh sembarangan, bergantung jenis gangguan yang dialami, penanganannya bisa dengan obat-obatan, terapi atau, kombinasi keduanya. Terapi yang digunakan bisa berupa konseling, terapi perilaku, atau perilaku kognitif. Dalam artikel Dokter Sehat (2012) tentang Penyebab Kembuhnya Pasien Gangguan Jiwa, dijelaskan beberapa terapi untuk penanganan yang menderita gangguan jiwa diantaranya: Psikofarmakologi, Psikoterapi, Terapi Psikososial, Terapi Psikoreligius, dan Rehabilitasi. Sasanto. Prof dalam Bali Post (2005) mengatakan, salah satu titik penting untuk memulai pengobatan adalah keberanian keluarga untuk menerima kenyataan. Mereka juga harus menyadari bahwa gangguan jiwa itu memerlukan pengobatan sehingga tidak perlu dihubungkan kepercayaan yang macam-macam. Terapi bagi penderita gangguan jiwa bukan hanya pemberian obat dan rehabilitasi medik, namun diperlukan peran keluarga dan masyarakat dibutuhkan guna resosialisasi dan pencegahan kekambuhan (<https://sandinarymaharatu.wordpress.com/mengobati-gangguan-jiwa/>).

Dari Penjelasan tersebut, rehabilitasi dan terapi terhadap penyandang disabilitas mental, sasarannya bukan hanya penyandang disabilitas mental tetapi juga harus mempersiapkan keluarga untuk mampu menerima kenyataan dan memahami kondisi penyandang disabilitas mental, sehingga ikut berperan serta dalam melaksanakan terapi terhadap penyandang.

### **Rehabilitasi Sosial**

Sesuai Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009, Tentang Kesejahteraan Sosial, Rehabilitasi sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat (ps.1). Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Sedangkan Rehabilitasi yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa, adalah upaya bantuan medik, sosial, pendidikan dan keterampilan yang terkoordinasi untuk melatih peserta didik yang menyandang kelainan agar dapat mencapai kemampuan fungsionalnya setinggi mungkin. Selanjutnya pada Pasal 29 disebutkan: 1) Rehabilitasi merupakan upaya bantuan medik, sosial dan keterampilan yang diberikan kepada peserta didik agar mampu mengikuti pendidikan; 2) Rehabilitasi medik meliputi usaha penyembuhan/pemulihan kesehatan penyandang kelainan serta pemberian alat pengganti dan/atau alat pembantu tubuh; 3) Rehabilitasi sosial meliputi usaha pemberian bimbingan sosial kepada peserta didik yang mencakup pengarahan pada penyesuaian diri dan pengembangan pribadi secara wajar. Rehabilitasi diberikan oleh ahli terapi fisik, ahli terapi bicara, dokter umum, dokter spesialis, ahli psikologi, perawat dan pekerja sosial.

Kedua pengertian rehabilitasi dimaksud mengindikasikan bahwa rehabilitasi sosial terhadap penyandang disabilitas mental, harus dilaksanakan secara intensif dan terencana serta sesuai dengan tahapan yang telah ditentukan dalam pedoman Rehabilitasi Melalui ULS. Karena sasaran ULS adalah penyandang disabilitas mental yang tinggal dalam keluarga, maka pada waktu yang bersamaan, peran masyarakat, lingkungan, keluarga dalam rehabilitasi, sangat diperlukan untuk mendukung keberhasilan mengembalikan fungsi sosialnya secara wajar.

### **Unit Informasi Dan Layanan Sosial**

Unit Informasi dan Layanan Sosial bagi penyandang disabilitas mental adalah unit kegiatan yang berisi rangkaian layanan yang terdiri dari berbagai program rehabilitasi sosial yang komprehensif dan terfokus, untuk mengembalikan fungsi sosial sehari-hari; pelibatan penyandang disabilitas mental dalam menentukan pilihan baik pilihan medis maupun sosial dan kepatuhan minum obat, yang dilakukan di sebuah tempat yang nyaman di tengah masyarakat. Tujuan dilaksanakannya ULS adalah :

1. Terwujudnya hak penyandang disabilitas mental untuk berpartisipasi aktif dalam aspek sosial, ekonomi dan budaya, sesuai dengan amanat konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.
2. Tersedianya berbagai informasi dan layanan sosial, yang meliputi: bimbingan fisik, bimbingan mental, bimbingan sosial dan bimbingan keterampilan, advokasi serta rujukan bagi disabilitas mental.
3. Terwujudnya pemerataan aksesibilitas rehabilitasi sosial bagi penyandang disabilitas mental.
4. Membantu terwujudnya harapan penyandang disabilitas mental untuk hidup optimal di tengah masyarakat.

5. Terwujudnya peningkatan potensi dan sumber keluarga dan masyarakat.
6. Hilangnya stigma masyarakat terhadap penyandang disabilitas mental.
7. Terwujudnya pemahaman masyarakat tentang permasalahan penyandang disabilitas mental, termasuk upaya deteksi dini dan penanganannya berbasis masyarakat.
8. Terwujudnya kepedulian, kesempatan dan peluang bagi pemerintah, pemerintah daerah, profesi pekerjaan sosial dan berbagai profesi yang relevan serta masyarakat luas dalam pengembangan rehabilitasi sosial penyandang disabilitas mental.

Sasaran pelayanan UILS antara lain adalah :

1. Penyandang disabilitas mental yang tinggal dalam keluarga sendiri dan atau keluarga pengganti.
2. Penyandang disabilitas mental yang tidak perlu rawat inap di Rumah Sakit Jiwa.
3. Penyandang disabilitas mental yang masih mengkonsumsi obat atau dalam proses resosialisasi.
4. Penyandang disabilitas mental yang berasal dari Rumah Sakit Jiwa, TRC, Panti Rehabilitasi dan rujukan dari Puskesmas.

Tulisan ini mengkaji pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas Mental melalui Unit Informasi dan Layanan Sosial Rumah Kita Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan.

## PEMBAHASAN

### Gambaran Umum UILS Rumah Kita

UILS didirikan pada tahun 2013, yang merupakan tempat bagi yang mengalami masalah kejiwaan/disabilitas mental untuk berkumpul, berbagi dan melakukan berbagai kegiatan dalam suasana yang nyaman dan bersahabat. UILS diselenggarakan oleh Dinas Sosial DKI Jakarta atas inisiasi Kementerian

Sosial RI dan bekerjasama dengan Puskesmas, Pemerintah Daerah Setempat, LSM serta unsur masyarakat sekitar. Tujuan UILS adalah: 1) mewujudkan hak penyandang hak disabilitas mental untuk berpartisipasi aktif dalam aspek sosial, ekonomi dan budaya di masyarakat; 2) menyediakan berbagai informasi dan layanan sosial untuk masalah kejiwaan di tengah masyarakat; 3) membantu mewujudkan harapan penyandang disabilitas mental untuk hidup optimal di tengah masyarakat; 4) menghilangkan stigma dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyandang disabilitas mental.

### Sumber Daya Manusia

Mendukung melaksanakan kegiatannya UILS didukung oleh beberapa orang pegawai, yaitu satu orang ketua, satu orang pengurus administrasi, dua orang pekerja sosial, dua orang psikolog, instruktur 6 orang (yang terdiri dari instruktur kesenian, bahasa inggris, memasak, olahraga, lukis, dan mote), tenaga bimbingan mental agama kerja sama dengan salah satu keluarga Penerima Manfaat, peer suport (motivator) dari Perhimpunan Jiwa Sehat (PJS) tiga orang, SATPAM dan satu orang cleaning service. Untuk tenaga kesehatan UILS bekerja sama dengan Puskesmas Tebet. Melihat jumlah pekerja sosial (Peksos) yang hanya dua orang, kelihatannya masih sangat kurang untuk membina 70 orang Penerima Manfaat. Walaupun semua Penerima Manfaat tidak ada yang nginap di UILS, namun dengan kondisi masing-masing Penerima Manfaat yang masih butuh bimbingan dan pendampingan selama berada di UILS, sehingga membutuhkan jumlah Peksos lebih dari dua orang. Namun pada saat ini, Peksos terbantu dengan kehadiran Penerima Manfaat yang bergantian setiap hari, artinya tidak semua Penerima Manfaat hadir setiap hari di UILS. Kehadiran Penerima Manfaat di UILS setiap hari sekitar 5 - 10 orang.

Instruktur keterampilan direkrut dari berbagai latar belakang seperti mantan penyandang, profesional dan keluarga dan dari masyarakat sekitar. Menurut pekerja sosial, peer support tidak secara langsung direkrut oleh UILS, tapi mereka datang sendiri untuk menawarkan diri sebagai peer support bagi penerima manfaat UILS.

### **Profil Penerima Manfaat UILS**

Penerima Manfaat UILS yang terdaftar berjumlah 132 orang, terdiri dari 90 orang laki-laki dan 42 orang perempuan. Asal rujukan dari Rumah Sakit/Puskesmas 113 orang (Laki-laki 78 orang dan perempuan 35 orang), Orsos 10 orang (7 orang laki-laki dan 3 orang perempuan) dan dari masyarakat 9 orang (5 orang laki-laki dan 4 orang perempuan). Usia penerima manfaat adalah kurang dari 20 tahun 9 orang, 21-30 tahun 30 orang, 31-40 tahun 47 orang, 41-50 tahun 38 orang, 51-60 tahun 6 orang, 61-70 tahun 1 orang 71-80 tahun 1 orang.

Sedangkan tingkat pendidikan penerima manfaat adalah, tidak sekolah dua orang, SD lima orang, SMP 23 orang, SMA/SMK 80 orang, DIII/S1 19 orang, S2 satu orang dan SLB dua orang. Gangguan yang dialami oleh penerima manfaat adalah 80 persen skizofrenia, 10 persen bipolar dan 10 persen depresi. Latar Belakang Masalah Gangguan Jiwa yang dialami penerima manfaat adalah : 1) Faktor psikologis, 2) Faktor Sosial Budaya, 3) Akibat pemakaian narkoba, 4) Kecelakaan (organik) dan 5) Genetik (UILS, 2014).

### **Implementasi Kebijakan dan Program**

#### **1. Proses Persiapan Layanan Sosial**

a. Sosialisasi, merupakan kegiatan yang ditujukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang keberadaan dan kegiatan yang dilakukan UILS bagi penyandang disabilitas mental. Dari

hasil penelitian pelaksanaan kegiatan ini dilakukan melalui Puskesmas Tebet, saat keluarga mengantar Penerima Manfaat berobat ke Puskesmas, dokter Puskesmas mensosialisasikan UILS kepada keluarga Penerima Manfaat dan Penerima Manfaat, menjelaskan kegiatan-kegiatan yang dilakukan di UILS, dokter Puskesmas menyarankan agar Penerima Manfaat mengikuti kegiatan di UILS. Kemudian sosialisasi juga dilakukan di masyarakat melalui PKK atau kegiatan di RW/RT baik atas inisiatif PKK, RW/RT ataupun inisiatif UILS.

- b. Penjangkauan dan Rekrutmen, merupakan kegiatan yang ditujukan untuk menelaah kondisi wilayah dan melakukan penjangkauan serta rekrutmen penyandang disabilitas mental melalui identifikasi keberadaan dan situasi penyandang disabilitas mental disuatu daerah. Penjangkauan dilakukan oleh petugas atau masyarakat yang peduli terhadap keberadaan penyandang disabilitas mental untuk menjadi penerima manfaat di UILS. Hasil kajian menggambarkan bahwa kegiatan ini belum dilaksanakan oleh petugas UILS berhubung keterbatasan sumber daya finansial. Sosialisasi lebih banyak dilakukan oleh Puskesmas Tebet, ketika keluarga dan Penerima Manfaat bersedia mengikuti kegiatan di UILS, petugas Puskesmas dan dokter Puskesmas, mengantarkannya ke UILS untuk didaftarkan dan selanjutnya mengikuti kegiatan sesuai dengan minat dan bakatnya. Hanya sebagian kecil penerima manfaat diantar sendiri oleh keluarganya ke UILS tanpa didampingi oleh petugas Puskesmas.
- c. Asesmen, kegiatan ini dilakukan untuk mengungkap, memahami, dan menganalisis kondisi masalah yang dihadapi oleh penyandang disabilitas mental dan keluarganya serta menganalisis potensi dan sumber yang dimiliki melalui wawancara

mendalam, observasi dan kunjungan rumah. Kegiatan ini dilakukan setelah Penerima Manfaat terdaftar di UILS, biasanya segera setelah diantarkan oleh petugas Puskesmas dan terdaftar di UILS untuk mengetahui identitas Penerima Manfaat dan identitas orang tua. Hal ini berarti asesmen belum dilakukan sesuai petunjuk, apakah calon penerima manfaat diterima atau dirujuk ke lembaga lain, karena asesmen dilakukan setelah penerima manfaat diterima di UILS. Jadi asesmen yang dilakukan hanya untuk mengetahui bakat dan minat penerima manfaat yang akan digunakan untuk penempatan dalam kegiatan di UILS. Selama ini belum ada penerima manfaat yang dirujuk ke lembaga lain, karena membutuhkan pelayanan yang sesuai dengan pelayanan yang diberikan lembaga tersebut. Semua calon penerima manfaat diterima dan diberikan layanan dan keterampilan sesuai bakat minatnya.

## 2. Proses Pelaksanaan Layanan Sosial

a. *Drop in centre* merupakan program UILS dimana penyandang disabilitas mental bisa datang setiap saat dan dapat menggunakan fasilitas seperti ruang rekreasi, fasilitas olah raga, kegiatan hobi lainnya maupun fasilitas konsultasi. Pada *drop in centre* penyandang disabilitas mental dapat mengikuti kegiatan peningkatan kemampuan dalam melaksanakan aktivitas kehidupan sehari-hari seperti makan, mandi, dan bergaul. Kegiatan hobi seperti olah raga, kesenian, dan keterampilan yang pada prinsipnya menyediakan tempat dan lingkungan yang aman serta nyaman bagi penyandang disabilitas mental untuk bergaul, layanan konsultasi (sosial, psikologis dan kesehatan). Penerima manfaat datang sesuai dengan jadwal kegiatan yang telah ditentukan, mereka datang ada yang dua kali seminggu, satu kali seminggu dll, hanya sebagian kecil yang datang setiap hari dan mengikuti kegiatan yang ada walaupun

kegiatan tersebut bukan merupakan kegiatan pilihannya.

### b. Layanan Lanjutan

Layanan lanjutan merupakan kegiatan lanjutan yang dapat diakses oleh penyandang disabilitas sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya. Menurut pekerja sosial kesembuhan penerima pelayanan selain harus mengkonsumsi obat tertentu secara rutin, juga harus diterapi. Terapi di UILS dilakukan oleh pekerja sosial, psikolog dan petugas lainnya, dengan cara bimbingan individu, diskusi kelompok, mendampingi dalam permainan dan kegiatan yang disediakan di UILS. Kegiatan yang dilakukan merupakan kegiatan yang lebih terstruktur. Layanan lanjutan terdiri dari:

1) Bimbingan psikososial: dilaksanakan melalui bimbingan/terapi kelompok maupun individu. Terapi psikososial dimaksudkan penderita agar mampu kembali beradaptasi dengan lingkungan sosialnya dan mampu merawat diri, mampu mandiri tidak tergantung pada orang lain sehingga tidak menjadi beban keluarga. Penderita selama menjalani terapi psikososial ini hendaknya masih tetap mengkonsumsi obat psikofarmaka (Hawari, 2007). Jenis terapi yang dilakukan UILS adalah: Konseling, suatu proses dan hubungan antar pribadi seorang konselor dan penerima manfaat, dalam hubungan ini kebutuhan penerima manfaat dapat terpenuhi sehingga penerima manfaat memperoleh pemahaman yang mengarahkan untuk menentukan suatu pilihan positif kearah orientasi baru. Konseling dapat dilakukan dengan beberapa metode yaitu konseling individu, keluarga, dan konseling kelompok (Pedoman Rehabilitasi Sosial melalui UILS bagi Penyandang Disabilitas Mental hal.21). Menurut BAC (1984) kata “konseling”

mencakup bekerja dengan banyak orang dan hubungan yang mungkin saja bersifat pengembangan diri, dukungan terhadap krisis, psikoterapis, bimbingan atau pemecahan masalah. Tugas konseling adalah memberikan kesempatan kepada “Penerima Manfaat” untuk mengeksplorasi, menemukan, dan menjelaskan cara hidup lebih memuaskan dan cerdas dalam menghadapi sesuatu. Sedangkan “konseling” menurut Burks dan Steffle, (1979) adalah mengindikasikan hubungan profesional antara konselor terlatih dengan Penerima Manfaat. Hubungan ini biasanya bersifat individu ke individu, walaupun terkadang melibatkan lebih dari satu orang. Konseling didesain untuk menolong Penerima Manfaat memahami dan menjelaskan pandangan mereka terhadap kehidupan, dan untuk membantu mencapai tujuan penentuan diri (*self-determinations*) mereka melalui pilihan yang telah diinformasikan dengan baik serta bermakna bagi mereka, dan melalui pemecahan masalah emosional atau karakter interpersonal (McLeod, 2008).

Konseling yang diberikan baru memberikan pemahaman yang mengarah untuk menentukan suatu pilihan positif ke arah orientasi baru.

Terapi seni, merupakan terapi yang menggunakan medium seni seperti music, tari, lukis, seni rupa, dan lain-lain yang ditujukan untuk memberikan aktivitas yang menyenangkan, memberikan kepuasan dan meningkatkan harga diri, kepercayaan diri serta meningkatkan interaksi sosial penyandang disabilitas mental. Kegiatan ini ditujukan pula untuk meningkatkan keterampilan interaksi sosial dari penerima manfaat.

Terapi seni dilakukan melalui kegiatan seni melukis dan musik yang diberikan dua kali seminggu di bawah bimbingan instruktur, sekali untuk bimbingan keterampilan melukis dan sekali untuk bimbingan keterampilan musik. Penerima manfaat memilih kegiatan sesuai dengan bakat dan minatnya, namun tidak dibatasi jumlah kegiatan yang diikuti. Ada penerima manfaat yang ikut beberapa kegiatan dan bahkan ada yang mengikuti semua kegiatan. Manfaat keterampilan melukis dan seni musik disamping meningkatkan kemahiran seni musik dan seni lukis, juga memberikan aktivitas yang menyenangkan, memberikan kepuasan dan meningkatkan harga diri, kepercayaan diri penerima manfaat, serta meningkatkan interaksi sosial antara sesama penerima manfaat.

Terapi bermain, adalah terapi yang menggunakan metode permainan dan olah raga yang ditujukan memberikan aktivitas bermain yang menyenangkan, memberikan kepuasan, dan meningkatkan harga diri dan kepercayaan diri penerima manfaat. Kegiatan ini ditujukan pula untuk meningkatkan keterampilan interaksi sosial dari penerima manfaat. Kegiatan terapi bermain yang tersedia di ULS antara lain bermain bulu tangkis, pimpong/tenis meja, karambol, dinamika kelompok dan catur. Pada umumnya permainan ini diikuti hampir oleh seluruh penerima manfaat. Permainan ini sangat bermfaat dan telah berhasil mencapai tujuannya yaitu meningkatkan kepercayaan diri dan interaksi sosial.

Terapi rekreasi adalah terapi yang dilakukan dengan cara melakukan kegiatan rekreasi bersama. Tujuan terapi rekreasi memberikan aktivitas

yang menyenangkan, memberikan kepuasan dan meningkatkan harga diri, kepercayaan diri dan interaksi sosial penyandang disabilitas mental. Kegiatan ini ditujukan pula untuk meningkatkan keterampilan interaksi sosial penerima manfaat.

Kegiatan rekreasi yang dilaksanakan di UILS tidak selalu dilakukn dengan pergi ke tempat-tempat rekreasi, tetapi kegiatan-kegiatan yang menyenangkan melalui rekreasi sederhana yang dilakukan petugas UILS. Seperti nonton televisi bersama, main tennis meja, catur, karambol, makan bersama, masak bersama, jalan-jalan bersama ke lapangan/taman yang berada di dekat UILS dan lain-lain. Kegiatan ini sangat digemari hampir oleh semua penerima manfaat.

Manajemen emosi, yaitu suatu teknik dalam terapi psikososial yang ditujukan untuk mengendalikan emosi marah, sedih, benci, senang dan lain-lain. Mengendalikan pikiran negatif atau dapat mencegahnya dengan melakukan persiapan untuk menerima kemungkinan yang paling buruk. Kegiatan ini dilakukan melalui konseling secara individu dan kelompok, dinamika kelompok, terapi bermain oleh pekerja sosial. Pekerja sosial mengatakan konseling individu selalu terbuka untuk penerima manfaat, setiap hari secara bergantian selalu ada yang berkonsultasi kepada pekerja sosial.

Manajemen stress adalah sebuah terapi yang bertujuan agar penerima manfaat mampumenghadapi dan mengelola stress dalam kehidupan sehari-hari. Terapi membangun harga diri, adalah terapi yang bertujuan untuk meningkatkan harga diri penyandang disabilitas mental. Terapi ini dilakukan mengingat

hampir semua penyandang disabilitas mental merasakan harga diri rendah yang sangat mempengaruhi kualitas hidupnya. Terapi kelompok adalah terapi yang dilakukan secara bersama-sama dalam sebuah kelompok, yang ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan individu melalui kelompok. Terapi kelompok yang dilakukan Rumah Kita dengan berbagai kegiatan kelompok yang disenangi penerima manfaat, baik berupa permainan maupun keterampilan, seperti bernyanyi, bermain karambol, catur, memasak bersama dan mempresentasikan hasil masakannya dll.

Terapi Keluarga, Menurut Yosep (2007), peran keluarga juga penting, keluarga adalah orang-orang yang sangat dekat dengan pasien dan dianggap paling banyak tahu kondisi penerima manfaat serta dianggap paling banyak memberi pengaruh pada penerima manfaat. Sehingga keluarga sangat penting artinya dalam perawatan dan penyembuhan penerima manfaat. Sehingga keberhasilan penerima manfaat terlepas dari kondisi yang dialami, tidak hanya tergantung pada kegiatan yang diberikan oleh UILS, tetapi akan lebih cepat mencapai keberhasilan ketika keluarga ikut mendukung pelaksanaan kegiatan tersebut dengan memberi suport kepada penerima manfaat dan ikut melakukan terapi sesuai dengan yang dianjurkan oleh petugas. Untuk itu UILS juga mengadakan pertemuan dengan keluarga/orangtua penerima manfaat setiap dua minggu sekali minggu pertama dan ketiga setiap bulannya bertempat di UILS, yang disebut dengan Terapi Keluarga. Keluarga juga diberikan penyuluhan medis oleh dokter Puskesmas, sehingga

memahami kondisi dan kebutuhan pelayanan penerima manfaat dari sisi medis. Psikolog mengatakan bahwa keluarga harus memahami kondisi penerima manfaat, karena keluarganya yang lebih lama berada di lingkungan penyandang disabilitas mental, sehingga keluarga harus mampu mengelola hidup penyandang disabilitas ketika berada di rumah. Eniarti, (<http://doktersehat.com/jenis-jenis-gangguan-jiwa-pada-manusia/>) Direktur Medik dan Keperawatan RSJ Prof. Dr. Soerojo Magelang, mengatakan bahwa “kekambuhan kembali mantan penderita gangguan jiwa sebagian besar disebabkan oleh kurangnya perhatian dari lingkungan dan bahkan keluarga sendiri sehingga berakibat pada lambatnya proses penyembuhan. Oleh karena itu perhatian positif dari keluarga dan lingkungan sangat dibutuhkan para mantan penderita gangguan jiwa, bagaimana mereka menerima kembali dengan baik mantan penderita gangguan jiwa, keluarga dan masyarakat sekitar harus memperlakukan mereka secara manusiawi, kasih sayang, diajak melakukan aktivitas sehari-hari dan lain-lain.

## 2) Bimbingan Keterampilan Kerja

B i m b i n g a n k e t e r a m p i l a n kerja merupakan kegiatan untuk mengembangkan pengetahuan dan keterampilan penyandang disabilitas mental, guna memberikan satu jenis keterampilan sesuai bakat, minat dan kemampuan berdasarkan hasil asesmen vokasional dan kebutuhan dunia kerja. Jenis keterampilan yang disediakan di UILS antara lain; keramik, memasak, musik, bahasa Inggris, mote-mote, melukis dan komputer dasar

Bimbingan keterampilan dilakukan hampir setiap hari kecuali hari rabu dan sabtu, pada hari senin kegiatan keterampilan dilakukan mulai dari jam 09.00 sampai jam 16.00, dengan jenis keterampilan yang berbeda dan tidak ada kegiatan lain. Keterampilan bahasa Inggris dilakukan pada hari selasa yang dibimbing oleh seorang instruktur yang berasal dari penerima manfaat UILS yang sudah pulih namun masih dalam kontrol petugas UILS dan masih mengikuti kegiatan yang ada di UILS. Demikian juga dengan keterampilan memasak, instruktur memasak dari Perhimpunan Jiwa Sehat (PJS) sebagai *Peer Support* 3 orang yaitu dari kawan-kawan dengan masalah kejiwaan yang sudah pulih serta keluarga yang berpengalaman. Secara sukarela PJS bergabung di UILS untuk memberi *support* kepada para penerima pelayanan UILS melalui bimbingan keterampilan memasak dan bimbingan lainnya. Sebelum melaksanakan tugasnya sebagai *Peer Support*, mereka dilatih terlebih dahulu oleh Dosen STKS Bandung, kemudian dilanjutkan oleh Pekerja Sosial.

Bimbingan keterampilan diberikan bukan hanya agar penerima manfaat memiliki keterampilan tertentu untuk mendukung perekonomiannya ketika sudah mampu berusaha sendiri, tetapi merupakan salah satu terapi yang dilakukan untuk mendukung pemulihan kondisi penerima manfaat, seperti melatih kepercayaan diri, harga diri, melatih interaksi dan berani bersosialisasi dengan orang lain. Beberapa keterampilan, wajib bagi penerima manfaat untuk mempresentasikan hasilnya kepada teman-temannya dan keluarganya yang hadir, seperti keterampilan memasak dan melukis.

### 3) Bimbingan Keterampilan Sosial

Bimbingan untuk melatih penerima manfaat agar dapat memberikan respon yang tepat dalam kehidupan sehari-hari sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku (misalnya mengucapkan terima kasih, meminta maaf, mengucapkan salam, senyum dll). Bimbingan ini juga ditujukan untuk meningkatkan kemampuan interaksi sosial penyandang disabilitas mental agar tidak canggung bergaul dengan masyarakat dan memiliki kemampuan melaksanakan peranan sosial di keluarga dan masyarakat. Bimbingan keterampilan sosial termasuk terapi okupasi, bertujuan agar penerima manfaat dapat memiliki keterampilan hidup sehari-hari yang akan membantunya untuk hidup mandiri. Jenis-jenis terapi okupasi misalnya belajar memasak, belajar belanja, mengelola keuangan pribadi. Bisa pula ditingkatkan seperti mengelola warung, belajar computer, belajar bahasa Inggris. Peksos mengatakan pada awal masuk penerima manfaat pada umumnya bersifat acuh, tidak mau bertegur sapa, tidak mau mengucapkan salam ketika masuk rumah, pandangan kosong, bahkan ada yang hanya memperhatikan dengan mata melotot, diam saja dan acuh dengan lingkungannya. Tetapi setelah mengikuti bimbingan sosial, mau tersenyum ketika bertemu dengan orang lain dan mau menyapa. Bimbingan keterampilan sosial diberikan baik secara individu maupun pada saat bimbingan kelompok dan pada saat melakukan kegiatan-kegiatan lain seperti pada saat melaksanakan terapi bermain, bernyanyi dan melukis. Kegiatan individu maupun kelompok harus bisa membangkitkan atau mengembangkan kemampuan yang dimiliki penerima manfaat. Psikolog

berusaha mengikis rasa curiga terhadap orang lain sehingga mampu berinteraksi dan mampu mengelola sendiri potensi yang ada pada diri masing-masing. Pekerja sosial dan psikolog mencatat semua potensi dan kebutuhannya yang harus divocasional.

### 4) Bimbingan Keagamaan/Bimbingan Rohani

Bimbingan keagamaan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menumbuhkan, mengembangkan, meningkatkan pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang mencakup ajaran agama dan budi pekerti. Bimbingan ini diharapkan bisa memberikan rasa aman, motivasi hidup secara spiritual menurut ajaran agama masing-masing untuk membantu penerima manfaat mengatasi berbagai tekanan psikologis, seperti rasa terisolasi, gelisah dan tidak ada tujuan. Bimbingan keagamaan ini dilakukan terhadap penerima manfaat dan keluarganya sekali seminggu pada hari kamis. Dalam pelaksanaan bimbingan keagamaan, UILS bekerjasama dengan salah satu orang tua penerima manfaat yang kesehariannya sebagai guru ngaji.

### 5) Advokasi Sosial

Pendampingan kepada penyandang disabilitas dan keluarga yang mengalami masalah untuk mendapatkan hak-haknya. Misalnya membebaskan penyandang disabilitas mental dari pasung, memastikan untuk mendapatkan pelayanan yang dibutuhkan, melakukan stimulasi dan penguatan kebijakan yang berpihak pada kepentingan penyandang disabilitas mental. Advokasi sosial dilakukan Peksos terhadap penerima pelayanan yang kadang-kadang lupa minum obat sehingga berbuat yang tidak diinginkan. Kemudian bagi penyandang

disabilitas mental yang berada di sekitar UILS, untuk mengetahui kebutuhan pelayanan yang harus diberikan.

#### 6) Terminasi dan rujukan

Terminasi merupakan kegiatan pengakhiran dalam program layanan lanjutan. Terminasi dapat dilakukan berdasarkan beberapa alasan antara lain: 1) Tujuan kegiatan UILS sudah tercapai; 2) Penyandang disabilitas mental dan/atau keluarganya membutuhkan pelayanan lanjutan dari pihak/lembaga lain; 3) Penyandang disabilitas mental dan/atau keluarganya menghendaki pengakhiran layanan dengan berbagai alasan. Langkah-langkah kegiatan dalam melakukan pengakhiran meliputi: 1) mengisi formulir kondisi terakhir penerima manfaat; 2) mempersiapkan surat terminasi dan rujukan untuk disampaikan kepada pihak yang berkepentingan, seperti keluarga dan lembaga terkait. Sampai saat ini UILS belum pernah melakukan terminasi terhadap penerima pelayanan, karena penerima pelayanan harus minum obat terus menerus dan kondisi mentalnya juga harus di pelihara secara berkesinambungan, sehingga masih membutuhkan pendampingan oleh pekerja sosial dan psikolog.

### **Manfaat Bimbingan dan Rehabilitasi UILS bagi Keluarga**

Berbagai bimbingan yang diberikan UILS kepada penerima manfaat, sebagai upaya untuk memulihkan kondisinya. Kegiatan dan bimbingan yang diberikan ini berhasil memberikan perubahan yang cukup menggembirakan bagi keluarga penerima manfaat. Perubahan yang dimaksud adalah sebelum masuk UILS penerima manfaat selalu marah-marah, kadang-kadang banting-banting barang yang ada, tidak bisa diajak bicara, tetapi

setelah mengikuti kegiatan di UILS, sudah tidak lagi marah-marah, komunikasi dengan keluarga sudah bagus, walaupun belum punya inisiatif, semua masih harus dipandu, kemudian sudah mau keluar rumah sebentar kalau sore hari

Keluarga penerima manfaat merasa sangat puas dengan kegiatan yang diberikan oleh petugas UILS, petugas UILS sangat peduli dengan permasalahan penerima manfaat. Selain itu, petugas UILS selalu menjalin komunikasi dengan keluarga penerima manfaat untuk mengetahui perkembangannya di rumah.

Keluarga lebih memahami Penerima Manfaat, sehingga ada kedekatan atau keakraban antara keluarga dengan penerima manfaat. Pada intinya perubahan yang terjadi pada penerima manfaat membawa manfaat yang cukup besar bagi keluarga, terutama pada perubahan sikap dan perilaku penerima manfaat dan keluarga.

Manfaat yang telah diperoleh penyandang disabilitas, keluarga dan masyarakat lingkungan, dapat dikatakan bahwa baru sebagian tujuan UILS yang tercapai diantaranya hak penyandang disabilitas untuk berpartisipasi aktif dalam aspek sosial, ekonomi dan budaya. Hal itu sesuai dengan amanat Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas, belum maksimal karena beberapa kegiatan belum terlaksana seperti pemberdayaan ekonomi, sosialisasi karena belum adanya alokasi dana untuk kegiatan tersebut dan masih terbatasnya ketersediaan tenaga Pekerja Sosial.

### **Jejaring Kerja**

Melaksanakan kegiatan pelayanan dan rehabilitasi, UILS melaksanakan kerja sama dengan instansi/lembaga terkait maupun dengan perorangan, diantaranya adalah :

1. Puskesmas Tebet: UILS menjalin kerjasama dengan Puskesmas dalam rangka rujukan penerima manfaat baru, pelayanan

pengobatan penerima manfaat, penyuluhan kesehatan bagi penerima manfaat dan keluarganya.

2. Panti Sosial Kedoya; dalam merikrut tenaga Psikolog, UILS bekerja sama dengan Panti Kedoya, dua orang psikolog UILS merupakan pegawai tetap di panti sosial Kedoya.
3. Polisi Sektor Tebet; Polsek Tebet berperan dalam mengawasi penerima manfaat kalau terjadi kasus yang berat, ngamuk atau kabur dari rumah.
4. Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (RSCM) dan Rumah Sakit Tebet; rujukan bagi penerima manfaat yang membutuhkan pengobatan lanjutan.
5. Universitas Atmajaya; UILS menerima kunjungan mahasiswa praktek, guna memberi suport kepada penerima manfaat.
6. PKK dilingkungan UILS; bersamaan dengan adanya kegiatan PKK maka dalam rangka sosialisasi UILS kepada masyarakat, peksos dan psikolog memberikan gambaran dan penjelasan kepada masyarakat tentang UILS, dan memintak dukungan dari masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan UILS.

## PENUTUP

Hasil kajian menggambarkan bahwa Unit Informasi dan Layanan Sosial dalam melaksanakan kegiatannya telah mengikuti tahap-tahap kegiatan yang ada pada buku pedoman, seperti dalam proses persiapan pelayanan, proses pelaksanaan pelayanan dan rehabilitasi. Namun dalam pelaksanaannya belum semua langkah-langkah dapat dilaksanakan karena belum didukung anggaran yang memadai seperti untuk pemberdayaan ekonomi, sosialisasi ke masyarakat dan kunjungan rumah, kemudian tenaga pelaksana masih terbatas, serta sarana prasarana belum punya instalasi produksi. Walaupun

demikian keluarga penerima manfaat sudah merasakan berbagai manfaat pelayanan dan rehabilitasi di UILS. Penerima manfaat mengalami perubahan yang signifikan sehingga mengurangi beban keluarga. Penerima manfaat sudah bisa berkomunikasi dengan lancar dengan keluarganya, sebagian besar sudah bisa bersosialisai dengan masyarakat sekitar, bahkan sudah ada yang mau dan mampu membantu keluarga di rumah seperti bersih-bersih rumah, menjaga warung dan berdagang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Badan Pusat Statistik. (2009). *Susenas 2009*. Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Kementerian Sosial RI. (2010). *Pedoman Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan Mental Eks Psikotik Dalam Panti*. Jakarta: Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan.
- ..... (2011). *Pedoman Rehabilitasi Sosial Melalui Unit Informasi dan Layanan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Mental*. Jakarta: Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang dengan Kecacatan.
- ..... (2013). *Pedoman Rehabilitasi Sosial Melalui Unit Informasi dan Layanan Sosial (UILS) Bagi Penyandang Disabilitas Mental (UILS)*. Jakarta: Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan.
- Riyanti. D, Prabowo. H (1998). *Psikologi Umum 2*. Jakarta: Universitas Guna Darma.
- John McLeod (2008). *Pengantar Konseling: Teori dan Studi Kasus* (Edisi ketiga Cetakan Ke 2). Jakarta: Kencana.

## Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999  
Tentang Hak Azasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang  
Kesejahteraan Sosial.

Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2011  
Tentang Pengesahan Konveksi Haka-  
hak Penyandang Disabilitas.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia,  
Nomor 72 Tahun 1991 Tentang  
Pendidikan Luar Biasa.

## Internet.

APA Clinical Guidelines. American Psychiatric  
Association. Practice guidelines  
for the treatment of patients with  
schizophrenia. (2004). *Kenalilah,  
Ini Gejala-gejala Skizofrenia.*  
Diakses dari: [http://health.detik.com/  
read/2014/02/15/090930/2498262/  
763/  
kenalilah-ini-gejala-gejala-skizofrenia.](http://health.detik.com/read/2014/02/15/090930/2498262/763/kenalilah-ini-gejala-gejala-skizofrenia)

Herbertus. (2013). *Cara Mengatasi Orang  
yang Terkena Gangguan Jiwa.* Diakses  
dari [http://nearahmania.blogspot.  
co.id/2013/05/cara-mengatasi-orang-  
yangterkena.html](http://nearahmania.blogspot.co.id/2013/05/cara-mengatasi-orang-yangterkena.html).

Dokter Sehat. (2012). *Penyebab Kambuhnya  
Pasien Gangguan Jiwa.* Diakses dari:  
[http://doktersehat.com/jenis-jenis-  
gangguan-jiwa-pada-manusia/](http://doktersehat.com/jenis-jenis-gangguan-jiwa-pada-manusia/).

Destriyana. (2013). *11 Gejala skizofrenia yang  
perlu diketahui.* Merdeka.com. [http://  
www merdeka.com/sehat/11-gejala-  
skizofrenia-yang-perlu-diketahui.html](http://www.merdeka.com/sehat/11-gejala-skizofrenia-yang-perlu-diketahui.html).

Erlina Heria. (2012). *Penyandang Disabilitas.*  
Diakses dari: [http://erlinaheria.](http://erlinaheria)

[blogspot.com/2012/10/penyandang-  
disabilitas.html](http://blogspot.com/2012/10/penyandang-disabilitas.html)

Imi Fitriah, MPS.Sp (2010). *Family Base  
Services Sebagai Skema Perlindungan  
Sosial Bagi Penyandang Cacat Mental  
(Eks Psikotik).* Diakses dari: [http://  
dharmaguna.depsos.go.id/ modules.  
php?name=News&file= print&sid=27.](http://dharmaguna.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=27)

Fitrah, I. (2010). *Macam-macam Disabilitas  
atau Gangguan Fungsi.* Diakses dari;  
[http://bisamandiri.com/blog/2015/01/  
macam-macam-disabilitas-atau-  
gangguan-fungsi.](http://bisamandiri.com/blog/2015/01/macam-macam-disabilitas-atau-gangguan-fungsi)

Alodokter. *Pengertian Skizofrenia.* (n.d).  
Diakses dari; [http://www.alodokter.  
com/skizofrenia?go.id](http://www.alodokter.com/skizofrenia?go.id).

Yosep. (2007). *Penanganan Gangguan Jiwa.*  
(n.d). Diakses dari: [http://doktersehat.  
com/ penanganan. gangguan-jiwa/](http://doktersehat.com/penanganan.gangguan-jiwa/).

Sandinari Maharatu. (2013). *Cara Menangani  
Gangguan Jiwa.* Diakses dari; [http://  
sandinary maharatu.wordpress.com/  
mengobati-gangguan-jiwa/](http://sandinarymaharatu.wordpress.com/mengobati-gangguan-jiwa/).

**PERUBAHAN IKLIM DAN KEDAULATAN PANGAN DI INDONESIA.  
TINJAUAN PRODUKSI DAN KEMISKINAN  
*CLIMATE CHANGE AND FOOD SOVEREIGNTY IN INDONESIA.  
REVIEW PRODUCT AND POVERTY***

**Robet Asnawi**

Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung  
Jl. Hi. Z.A. Pagar Alam No. 1 A, Rajabasa – Bandar Lampung  
Email : robetasnawi@yahoo.com

Accepted: 2 Desember 2015; Revised: 15 Desember 2015; Approved: 24 Desember 2015

***Abstract***

*In the era of “Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Dua”, the government is targeting a surplus of 10 million tonnes of rice in 2014, whereas in the era of “Kabinet Indonesia Hebat” Jokowi with food sovereignty program, targeting of self-sufficiency in the next three years. One of the obstacles in achieving food sovereignty in Indonesia is climate change such as droughts, floods, erosion, pest and diseases with serious consequences on the decline of agricultural production, especially food crops. This paper aims to discuss the impact of climate change and food sovereignty in Indonesia, with focus on the linkages between global environmental change/climate change, land use practices, food production, poverty and malnutrition. Sources of data and information were gathered from the research results, journals, articles which is relevant and descriptive analysis to the purpose of article. The result of search literature showed that decrease production has been serious consequences on the food security of the country, especially among the poor who have limited access of health facilities, where 28,5 million people live below the poverty line and millions of other people on the poverty line are highly vulnerable to climate change. The threat of malnutrition due to crop failure, especially among rural children will be faster in the coming years, especially if the response of central and local government policies is fail to address the problems of environment and plants production. Solutions of climate change problems from the aspect of production declines were technological innovations of varieties resistant to drought and flooding, resistant to pests and diseases, and implementation of sustainable agriculture systems.*

**Key words :** *climate change, food sovereignty, production, poverty.*

**Abstrak**

Pada era “Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Dua”, pemerintah menargetkan surplus 10 juta ton beras pada tahun 2014, sedangkan di era “Kabinet Indonesia Hebat” Jokowi dengan program kedaulatan pangan, menargetkan swasembada pangan dalam tiga tahun mendatang. Salah satu hambatan dalam mencapai kedaulatan pangan di Indonesia adalah perubahan iklim antara lain cuaca ekstrim seperti kekeringan, banjir, tanah longsor, serangan hama/penyakit dengan konsekuensi serius pada penurunan produksi pertanian khususnya tanaman pangan. Makalah ini bertujuan untuk membahas dampak perubahan iklim dan kedaulatan pangan di Indonesia, dengan fokus pada keterkaitan antara perubahan lingkungan global/perubahan iklim, praktik penggunaan lahan, produksi pangan, kemiskinan dan masalah kekurangan gizi. Sumber data dan informasi dihimpun dari hasil penelitian, jurnal, artikel yang relevan dan dianalisis secara deskriptif sehingga sesuai dengan tujuan penulisan artikel ini. Hasil penelusuran literatur bahwa penurunan produksi memiliki konsekuensi serius pada keamanan pangan Negara, terutama di kalangan orang miskin yang memiliki akses terbatas pada fasilitas kesehatan, dimana 28,5 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan dan jutaan orang lain pada garis kemiskinan sangat rentan terhadap perubahan iklim. Ancaman kekurangan gizi akibat gagal panen, terutama di kalangan anak-anak pedesaan akan lebih cepat dalam tahun-tahun mendatang, terutama jika respon kebijakan pemerintah pusat dan daerah gagal untuk mengatasi problem antara lingkungan dan produksi tanaman. Solusi mengatasi perubahan iklim dari aspek penurunan produksi adalah inovasi teknologi varietas unggul tahan kekeringan dan banjir, tahan hama dan penyakit, dan penerapan sistem pertanian berkelanjutan.

**Kata kunci:** *perubahan iklim, kedaulatan pangan, produksi, kemiskinan.*

## PENDAHULUAN

Program kedaulatan pangan yang dicanangkan pemerintah saat ini dengan fokus sasaran swasembada pangan dalam tiga tahun ke depan menargetkan peningkatan produksi padi sebesar 30 persen setiap tahun. Berbagai upaya yang dilakukan antara lain perbaikan sarana irigasi dengan alokasi dana sebesar Rp.15 triliun dan kemitraan antar lembaga terkait termasuk menggandeng TNI dalam upaya percepatan tanam dan keberhasilan program tersebut. Namun perlu disadari adanya beberapa hambatan yang dapat menggagalkan program tersebut dan harus diwaspadai antara lain alih fungsi lahan sawah ke non sawah dan non pertanian, pertambahan jumlah penduduk yang sangat cepat, dan dampak perubahan iklim yang saat ini masih berlangsung.

Perubahan iklim merupakan proses yang terjadi secara dinamik dan terus menerus yang dampaknya sudah sangat dirasakan, terutama pada sektor pertanian baik secara langsung maupun tidak langsung. Pertanian, terutama subsektor tanaman pangan paling rentan terhadap perubahan iklim terkait tiga faktor utama yaitu biofisik, genetic, dan manajemen (Las dan Surmaini, 2011). Perubahan iklim telah menimbulkan dampak pada penurunan produksi pangan, khususnya di Negara-Negara berkembang, termasuk Indonesia. Penurunan produksi pangan terutama disebabkan meningkatnya suhu dan salinitas tanah, cuaca ekstrim yang menyebabkan kekeringan dan banjir, serangan hama dan penyakit dan penurunan kapasitas produksi akibat kerusakan di infrastruktur pertanian. Studi di daerah tropis menunjukkan bahwa produksi jagung dan beras akan menurun karena meningkatkan suhu udara dan perubahan iklim. Kenaikan suhu 2 derajat Celsius akan mengurangi produksi jagung sebesar 20 persen dan produksi padi sebesar 10 persen (IPCC, 2007). Laporan serupa oleh

*Food and Agriculture (FAO)* juga menunjukkan bahwa 65 Negara berkembang berada dalam risiko tinggi kehilangan, produksi sereal sebesar 280 juta ton karena perubahan iklim global (Boer, 2010).

Negara-negara di kawasan Asia Tenggara akan menderita kerugian yang lebih parah akibat perubahan iklim dengan biaya rata-rata perubahan iklim yang setara dengan 6,7 persen dari PDB setiap tahunnya terutama di Negara Filipina, Indonesia, Thailand dan Vietnam jika dilakukan scenario penanganan biasa. Negara Filipina, Indonesia, Vietnam dan Thailand diperkirakan akan mengalami penurunan hasil padi sekitar 50 persen pada 2100 dibandingkan dengan tahun 1990 rata-rata dengan asumsi tidak ada perbaikan sarana teknis akan menurunkan produksi 34 persen di Indonesia dan 75 persen di Filipina, dan mulai tahun 2020 akan terjadi hamper di semua Negara (ADB, 2009).

Indonesia sebagai Negara dengan perekonomian terbesar di Asia Tenggara akan paling menderita akibat perubahan iklim terutama kekeringan dan banjir, karena fenomena ini akan menurunkan produksi pangan dan kapasitas produksi. Produk domestik bruto PDB Indonesia, 15 persen merupakan sumbangan dari sektor pertanian dimana 41 persen dari angkatan kerja tergantung dari sektor pertanian. Indonesia akan memiliki masalah serius akibat perubahan iklim jika tidak segera dilakukan penanganan teknis maupun non teknis melalui kebijakan yang dilakukan.

Artikel ini membahas dampak perubahan iklim dan ketahanan pangan di Indonesia, dengan fokus pada keterkaitan antara perubahan lingkungan global, praktik penggunaan lahan, produksi pangan, kemiskinan dan masalah kekurangan gizi. Pembahasan dimensi utama ketahanan pangan akan disajikan secara lebih rinci. Hasil kesimpulan dari artikel ini akan

menyarankan beberapa perubahan kebijakan sebagai bahan penelitian lebih terintegrasi pada aspek bio-fisik dan aspek sosial ekonomi dari hubungan antara dampak perubahan iklim dan ketahanan pangan di Indonesia.

## PEMBAHASAN

### Dampak Perubahan Iklim

Dampak perubahan iklim adalah pemanasan global yang ditandai oleh meningkatnya suhu udara yang berpengaruh langsung terhadap fisiologis tanaman. Menurut Peng et al. (2004), pemanasan global menyebabkan peningkatan suhu minimum malam hari 10°C dan menurunkan hasil padi sebesar 10 persen. Secara kasat mata dampak perubahan iklim yang terjadi di beberapa sentra produksi tanaman padi adalah terjadinya kekeringan dan banjir secara tidak beraturan, dan serangan hama penyakit.

Dampak perubahan iklim di Indonesia terkait erat dengan peningkatan cuaca ekstrim baik frekuensi dan intensitasnya. Penelitian telah menunjukkan bahwa dalam 100 tahun terakhir, frekuensi dan intensitas fenomena El Nino-Southern Oscillation (ENSO), di mana 10 di antaranya terjadi setelah tahun 1940-an. Kekeringan dan banjir di Indonesia yang telah menyebabkan kegagalan tanaman dan dalam 10 tahun terakhir terjadi cuaca kering ekstrem El-Nino dan La-Nina. Variasi curah hujan di Jawa sebagai sentra produksi tanaman pangan utama di Indonesia, khususnya padi, jagung, kedelai dan tebu, sangat dipengaruhi oleh fenomena ENSO, dimana kumulatif kegagalan panen disebabkan kekeringan (El Nino) sekitar 250 ribu hektar dan banjir (La-Nina) adalah sekitar 90 ribu hektar (Boer, 2010).

Selain itu, hama dan penyakit yang menyerang tanaman pangan juga meningkat lebih signifikan selama periode cuaca ekstrim.

Pengamatan di Kabupaten Karawang, Indramayu, dan Tasikmalaya di Jawa Barat menunjukkan bahwa frekuensi banjir dalam beberapa tahun terakhir telah meningkatkan serangan hama keong mas di sawah. Demikian pula, curah hujan yang tinggi di saat transisi antara musim hujan dan musim kemarau telah mempercepat serangan hama wereng coklat. Selama La Nina tahun 1998, serangan hama wereng coklat di Jawa mencapai sekitar 100 ribu hektar, sedangkan pada kondisi normal serangan hama kurang dari 10 ribu hektar (Boer, 2010).

Menurut Sembiring (2010), dampak ikutan dari perubahan iklim dapat menyebabkan kekeringan, banjir, salinitas, dan ledakan hama dan penyakit tanaman padi seperti wereng batang coklat (WBC), hawar daun bakteri (HDB), dan blas. Beberapa varietas padi yang cocok untuk menanggulangi dampak perubahan iklim antara lain adalah varietas berumur genjah (Inpari 11, Inpari 12, dan Inpari 13), tahan rendaman dan banjir (Inpara 3, Inpara 4, dan Inpara 5), tahan wereng coklat (Inpari 1, Inpari 3, Inpari 4, Inpari 6, Inpari 13), dan tahan hawar daun bakteri (Inpari 1, Inpari 4, Inpari 6, dan Inpari 11). Sedangkan menurut Las dan Surmaini (2010), derivasi dampak langsung perubahan iklim terhadap sektor pertanian antara lain adalah degradasi dan penciptaan sumberdaya lahan, dinamika anomali ketersediaan air dan kerusakan sumberdaya genetik, penurunan produksi dan kegagalan panen.

Pemanasan global (*global warming*) merupakan fenomena yang terjadi di bumi berupa peningkatan suhu rata-rata atmosfer sebagai akibat dari meningkatnya laju emisi gas rumah kaca (GRK) ke atmosfer. Pemanasan global diduga terjadi baik karena proses alami (*natural process*) maupun akibat kegiatan manusia (*anthropogenic intervention*). Meningkatnya laju emisi GRK ke termosfer

yang merupakan akibat dari meningkatnya kegiatan manusia, terutama berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya energi dari bahan bakar fosil (minyak, gas bumi dan batubara), serta alih fungsi hutan dan tata guna lahan yang intensif dalam luasan yang besar. Kegiatan manusia tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan menyebabkan perubahan komposisi alamiah atmosfer, yaitu peningkatan jumlah gas rumah kaca secara global yang menyebabkan terjadinya peningkatan efek gas rumah kaca di atmosfer sehingga menyebabkan pemanasan global.

Pemanasan global menyebabkan musim hujan yang lebih pendek, sehingga pada daerah yang menerapkan IP-200 atau dua kali panen akan mengalami resiko kekeringan yang sangat tinggi. Infrastruktur pertanian seperti irigasi mungkin tidak banyak membantu karena sebagian besar sumber daya air untuk 7,6 juta hektar sawah di Indonesia berasal dari sumber non-bendungan air. Sementara sumber daya air yang berasal dari sistem bendungan irigasi hanya 11 persen dari sistem irigasi keseluruhan. Akibatnya, pada saat musim hujan, air tidak dapat disimpan untuk mengairi sawah pada musim kemarau, sedangkan pada musim kemarau sebagian besar sawah akan mengalami kekeringan yang serius. Intensitas tanam untuk sawah yang menggunakan sumber daya bendungan irigasi air bisa mencapai 2,4. Sedangkan untuk sumber air irigasi air non-bendungan hanya 1,6 atau kurang dari dua kali panen. Dampak perubahan iklim terhadap pola tanam dan produksi pangan akan memperburuk hampir setengah dari infrastruktur irigasi di negeri ini dan mengalami kerusakan serius akibat kurangnya komitmen politik untuk mempertahankan infrastruktur penunjang pertanian tersebut.

Studi yang menggunakan data historis bahwa kekeringan dan produksi pangan di

Indonesia menunjukkan penurunan produksi sekitar 4 persen selama empat periode El Nino dan 6 persen selama periode non-El Nino (Ratag, 2006). Dampak kekeringan menyebabkan penurunan produksi jagung sebesar 13,5 persen terutama karena penurunan yang signifikan dalam luas panen. Studi oleh Naylor et al. (2007) juga menunjukkan bahwa penurunan produksi pangan di Jawa dan Bali karena kekeringan mencapai 18 persen pada periode Januari sampai April. Studi ekonometrik oleh Handoko dkk. (2008) tentang dampak perubahan iklim terhadap produksi pangan di Indonesia menggunakan data iklim selama 100 tahun yang terakhir dikombinasikan dengan perkiraan untuk tahun 2050 menunjukkan penurunan produksi pangan yang signifikan. Berdasarkan data iklim, risiko lingkungan yang ditimbulkan oleh perubahan iklim akan menaikkan suhu udara di Provinsi Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Barat dan daerah lain di luar Jawa, namun akan menurunkan suhu udara di Provinsi Jawa Timur dan Banten.

Peningkatan suhu akan menyebabkan meningkatnya penggunaan air oleh tanaman pangan melalui evapo-transpirasi sehingga secara kumulatif jumlah sawah yang diirigasi akan menurun. Akibatnya, luas panen akan menurun karena pasokan air untuk irigasi menurun dan tidak dapat memenuhi kebutuhan air ke sawah. Pada daerah yang mengalami kenaikan suhu udara, produksi pangan akan menurun lebih besar daripada daerah yang mengalami penurunan suhu udara. Berdasarkan konsep thermal unit yang menentukan koleksi biomassa dan hasil panen, perubahan iklim akan menurunkan produksi semua tanaman pangan utama. Jika tidak ada tindakan kebijakan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, diperkirakan produksi padi sawah akan menurun sebesar 20,3 persen, produksi padi gogo akan menurun 27,1 persen, produksi

jagung akan menurun sebesar 13,6 persen, produksi kedelai akan menurun 12,4 persen, dan produksi tebu akan menurun 7,6 persen.

Hasil penelitian Boer (2010) juga menunjukkan bahwa perubahan iklim, risiko lingkungan dan konversi lahan yang terus menerus akan mempengaruhi kemampuan sumber daya lahan di Jawa dan produksi beras akan menurun sebesar 5 persen dari kapasitas produksi saat ini pada tahun 2025, dan terus menurun sebesar 10 persen pada tahun 2050. Penurunan kapasitas produksi pangan tersebut tidak memadai jika kompensasi dan prosedur mitigasi hanya mengandalkan pada peningkatan intensitas tanam saja. Indonesia membutuhkan perluasan lahan tanam yang lebih untuk produksi pangan, terutama di luar Jawa untuk mengimbangi tren penurunan kapasitas produksi di Jawa. Penundaan dalam pembangunan infrastruktur pertanian dan rehabilitasi akan memiliki konsekuensi yang lebih serius pada kegagalan panen dan penurunan produksi dan mengancam kedaulatan pangan di Indonesia. Hasil penelitian Asnawi dkk (2013) menunjukkan bahwa dampak perubahan iklim yang terjadi di Provinsi Lampung dalam kurun waktu 10 tahun terakhir menyebabkan banjir dan kekeringan dan menurunnya produksi padi 10-12 persen.

Data produksi pangan menunjukkan penurunan produksi yang signifikan pada awal 1990-an, hampir sebagian sebagian besar disebabkan kekeringan pada tahun 1987-1988 dan serangan hama pada sentra produksi padi pada tahun 1992-1993 (Arifin, 2009). Lebih penting lagi, kerusakan infrastruktur seperti irigasi, jalan, jembatan, pelabuhan, dll, di beberapa tempat menyebabkan kontribusi terhadap penurunan pertumbuhan sektor pertanian. Perlambatan pertumbuhan atau leveling-off dalam produksi pertanian masih berlangsung hingga Krisis Ekonomi Asean

hingga jatuhnya Presiden Soeharto, membuat masalah lebih kompleks terutama masa transisi reformasi ekonomi dan politik. Selama masa sulit, ketahanan pangan benar-benar menjadi fokus perhatian karena Indonesia mengalami penurunan produksi yang sangat serius karena musim kemarau panjang akibat El Nino. Akibatnya, Indonesia harus bergantung pada impor beras yang jumlah yang sangat besar hanya untuk memenuhi konsumsi dalam negeri. Harga beras meroket ke tingkat yang tidak terjangkau oleh masyarakat miskin, apalagi dampak dari penurunan daya beli akibat inflasi. Meskipun Indonesia memegang rekor tertinggi mengimpor beras 5,8 juta ton pada tahun 1998, kenyataannya harga beras tetap tinggi dan berkontribusi terhadap tingkat inflasi di tahun berikutnya. Musim hujan dari La-Nina tahun pada tahun 1999 memberikan kontribusi lebih lanjut untuk kinerja buruk pada produksi padi, sehingga lonjakan impor sebesar 4,2 juta ton. Dalam waktu dua tahun dari tahun 1998 dan 1999, impor beras mencapai 85 persen dan 78 persen di atas rata-rata selama 3 tahun, menjadi rekor tertinggi tinggi dalam sejarah modern industri beras di Indonesia. Sebuah cerita yang sama lonjakan impor beras terjadi lagi selama kondisi cuaca ekstrim El Nino-La-kekeringan dan Nina musim hujan tahun 2002 dan 2003, di mana Indonesia harus mengimpor masing-masing 3,1 dan 2 juta ton. Besarnya dimensi politik ekonomi dari industri beras di Indonesia dapat dilihat dari perhatian yang sangat tinggi setiap tingkatan masyarakat terhadap kinerja produksi padi, stabilitas harga, dan manajemen stok. Selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2004-2013), hanya tiga kali Indonesia tidak mengimpor beras yakni tahun 2008, 2009, dan 2013. Hingga tahun 2012 Indonesia masih mengimpor beras sebesar 674.020 ton dan menurun jika dibandingkan pada tahun 2011 sebesar 1.892.858 ton (Tabel 1).

Tabel 1. Produksi dan Impor Beras Indonesia, 2004-2013

Tahun	Produksi			Pengadaan Domestik**		Impor Setara Beras (ton)	Total Penyediaa (ton)
	Padi (ton GKG)***	Beras (ton)	Kenaikan (%)	Beras (ton)	% Thd Produksi		
	1	2	3	4	5		
2004	54.088.068	34.183.912	3,74	2.096.609	6,13	29.350	2.125.959
2005	54.151.097	34.223.493	0,12	1.529.718	4,47	68.800	1.598.518
2006	54.454.937	34.415.520	0,56	1.434.127	4,17	291.872	1.725.999
2007	57.157.345	36.123.499	4,96	1.765.987	4,98	1.293.980	3.059.967
2008	60.325.925	38.125.985	5,54	2.934.955	7,70	-	2.934.955
2009	64.398.890	40.403.864	6,75	3.625.522	8,97	-	3.625.522
2010	66.469.394	41.702.898	3,33	1.896.525	4,55	1.848.426	3.744.951
2011	65.756.904	41.255.882	(1,07)	1.730.153	4,19	1.892.856	3.623.009
2012	69.056.126	43.325.813	5,02	3.645.054	8,41	674.020	4.319.074
2013*	70.866.572	44.461.687	2,62	3.453.051	7,77	-	3.453.051

Sumber : Bulog, 2013 (Surat Kabar : *Harian Nasional*, Kamis 14 Desember 2013, No. 102 Tahun I, Rubrik: *Ekonomi*)

Keterangan: GKG = Gabah Kering Giling

\* = Menggunakan Aram II tahun 2013;

\*\* = Pengadaan sampai 11 Desember 2013;

\*\*\* = Konversi GKG ke beras, tahun 2004-2008 (63,2%), tahun 2009-2013 (62,74%)

Sebuah keyakinan umum adalah bahwa lonjakan impor beras di Indonesia berkaitan erat dengan penurunan yang signifikan harga beras dalam negeri akibat penurunan harga gabah di tingkat petani dan penurunan arus dan volume perdagangan beras antar daerah dan antar pulau di Indonesia. Hal ini juga mempengaruhi harga benih, pupuk, pestisida dan mesin pertanian (Sawit dan Lokollo, 2007).

Lebih dari satu dekade setelah Krisis Ekonomi Asean dan krisis ekonomi global pada tahun 2008, isu-isu risiko lingkungan juga menguatkan sebagai dampak perubahan iklim terhadap produksi pangan lebih nyata. Pada masa pemerintahan Presiden SBY yang mengeluarkan strategi kebijakan "Revitalisasi Pertanian" pada tahun 2005, walaupun belum ada indikasi signifikan di tingkat lapangan yang menyebabkan perubahan radikal. Sistem produksi padi yang sangat tergantung pada petani padi skala kecil menyiratkan kompleksitas serius terkait dengan peningkatan

skala ekonomi yang efisiensi. Di sektor hulu, industri beras harus mengandalkan 9,5 juta rumah tangga petani dengan kepemilikan lahan 0,5 hektar tanah atau 53,6 persen dari total 17,8 juta rumah tangga pertanian. Di sektor hilir, penggilingan dan pengolahan padi industri juga mengandalkan 132 pabrik skala kecil yang berafiliasi dengan Perum Bulog, sebuah perusahaan milik Negara yang bertanggung jawab terhadap stabilitas harga beras subsidi untuk masyarakat miskin, dan beberapa pabrik swasta skala besar. Para petani mengolah sawah di lahan paling subur dan di daerah dengan air irigasi yang baik serta akses yang besar terhadap pasar domestik dan global. Meningkatnya gangguan terhadap sumber daya lahan akibat perubahan iklim menyebabkan ancaman terhadap ketahanan pangan juga meningkat.

### Ketahanan Pangan

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia, dan merupakan

komoditi dagang yang sangat berperan dalam kehidupan dan ekonomi. Pemenuhan pangan bagi rakyat Indonesia adalah suatu keniscayaan yang harus dilakukan oleh suatu negara, karena pangan merupakan kebutuhan dasar utama manusia untuk kehidupan yang harus tersedia setiap saat, dalam rangka mencerdaskan dan mensejahterakan masyarakat. Indonesia dengan jumlah penduduk yang besar memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, serta memenuhi kriteria untuk konsumsi dan kebutuhan logistik lainnya.

Tanaman pangan terutama padi, paling rentan terhadap perubahan iklim terkait tiga faktor utama, yakni biofisik, genetic dan manajemen. Hal tersebut disebabkan karena tanaman pangan umumnya merupakan tanaman semusim yang relatif sensitif terhadap cekaman kelebihan dan kekurangan air. Secara teknis, kerentanan sangat berhubungan erat dengan sistem penggunaan lahan dan sifat tanah, pola tanam, teknologi pengelolaan tanah, air dan tanaman, serta varietas tanaman (Las et al., 2008). Tiga faktor utama yang terkait dengan perubahan iklim global yang berdampak terhadap sektor pertanian adalah perubahan pola hujan, meningkatnya kejadian iklim ekstrim banjir dan kekeringan, peningkatan suhu udara, dan peningkatan permukaan air laut.

Keamanan makanan yang mengacu pada situasi di mana semua rumah tangga memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang layak bagi semua anggota, dimana rumah tangga tidak berisiko terhadap kehilangan akses tersebut. Ketahanan pangan dapat dilihat pada tingkat yang berbeda bagi negara, daerah atau rumah tangga. Ketahanan pangan sebenarnya memiliki empat dimensi utama, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas, stabilitas harga, dan pemanfaatan. Jika salah satu hilang, sebuah Negara bisa menghadapi episode kerawanan pangan serius. Ketersediaan

pangan yang cukup berarti, rata-rata persediaan makanan yang cukup harus tersedia untuk memenuhi kebutuhan konsumsi. Namun, harga pangan yang sangat tinggi menyebabkan mayoritas penduduk tidak mampu membeli makanan, ketahanan pangan bisa menjadi masalah serius, meskipun makanan banyak dan tersedia di Negara tersebut. Aksesibilitas menarik perhatian bahwa dengan pasokan berlimpah masih banyak orang kelaparan karena mereka tidak memiliki sumber daya untuk memproduksi atau membeli makanan yang dibutuhkan. Ketahanan pangan menyangkut unit individu atau keluarga, dan penentu utamanya adalah daya beli dan pendapatan yang disesuaikan dengan biaya hidup. Daya beli di tingkat nasional, yaitu jumlah devisa yang tersedia untuk membayar impor makanan yang diperlukan dan merupakan penentu utama ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, ketahanan pangan tidak hanya soal kemiskinan, tetapi juga proporsi pendapatan rumah tangga untuk mengakses makanan.

Tingkat produksi pangan di Indonesia saat ini terancam dalam memenuhi permintaan konsumsi pangan. Dalam lima tahun terakhir, produksi beras tumbuh di bawah 3 persen per tahun, sementara permintaan untuk makanan diperkirakan akan tumbuh pada 4,88 persen per tahun. Menurut persamaan permintaan pangan sederhana Johnston-Mellor, berdasarkan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,5 persen, laju pertumbuhan ekonomi sebesar 6,5 persen dan pendapatan elastisitas pada makanan 0,52. Ketika produksi pangan dalam negeri tidak memadai, impor pangan diperlukan dan dibenarkan secara ekonomi meskipun secara politik tidak benar. Namun, ketika ketergantungan pangan impor sangat tinggi, ketahanan pangan menghadapi ancaman yang sangat serius karena pasar dunia tidak stabil dan ketersediaan pangan di pasar domestik

sangat dipengaruhi oleh produksi pangan dalam negeri.

Perubahan iklim yang ditandai oleh cuaca ekstrim seperti kekeringan, banjir, dan tanah longsor pada sentra produksi pangan di Indonesia memiliki konsekuensi serius terhadap produksi pertanian termasuk ketahanan pangan di dalam negeri. Perubahan iklim diyakini menjadi faktor penting dalam penurunan produksi pangan pada tahun 2011, di mana produksi beras menurun 1,6 persen, jagung sebesar 6 persen, dan kedelai sebesar 4 persen (Tabel 2). Penurunan tersebut terjadi sebagian besar terjadi di Jawa, di mana produksi pangan sangat tergantung pada usaha pertanian, kualitas infrastruktur irigasi, manajemen air, kinerja daerah resapan, dan pengelolaan sumber daya alam secara umum. Peningkatan produksi gula pada tahun 2011 tidak cukup untuk memenuhi permintaan gula, baik dari industri makanan dan konsumsi rumah tangga langsung. Indonesia harus mengandalkan impor gula rafinasi dari pasar internasional yang mempersulit sistem insentif produksi gula dalam negeri.

Mungkin tidak mudah untuk menunjukkan bukti empiris tentang faktor penentu paling signifikan dari penurunan produksi pangan pada tahun 2011, apakah penurunan ini disebabkan hanya oleh risiko lingkungan, seperti banjir dan kekeringan masih belum jelas. Namun, data aktual dari lapangan menegaskan bahwa penurunan produksi ini disebabkan oleh penurunan luas panen padi, jagung, dan kedelai (pajale). Penurunan ini sangat signifikan terjadi di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Barat dan Banten, di mana banjir dan kekeringan pada tahun 2013 terjadi di daerah tersebut sebagai sentra produksi pangan

utama di Indonesia. Provinsi ini juga mengalami masalah serius infrastruktur pertanian, terutama kerusakan jaringan irigasi, dari infrastruktur fisik dan menurunnya kualitas sumber daya manusia petani. Organisasi pengguna air yang telah memberikan kontribusi signifikan terhadap peningkatan produksi pangan dan produktivitas di masa lalu tidak menunjukkan peran mereka dalam pengelolaan air dan sumber daya pertanian selama sepuluh tahun terakhir. Jika tidak ada kemajuan yang signifikan dalam perubahan teknologi dan perluasan lahan untuk produksi pangan luar Jawa, maka Indonesia akan menghadapi tantangan serius dalam memenuhi kebutuhan pangan di masa depan. Selama terjadinya El Nino-tahun pada tahun 1997/1998 dan 2002/2003 produksi pangan terus menurun karena kekeringan dan telah mengurangi intensitas tanam dan produktivitas pangan secara keseluruhan.

Sistem produksi tanaman pangan juga menghadapi masalah struktural yang tidak merata seperti struktur penggunaan dan distribusi lahan, baik di dalam provinsi dan antar provinsi terutama antara Jawa dan luar Jawa. Jumlah rumah tangga pertanian di Jawa meningkat dari 11,7 juta pada 1993 menjadi 13,6 juta pada tahun 2003. Angka untuk seluruh Indonesia selama periode waktu yang sama meningkat dari 20,8 juta menjadi 24,9 juta yang menunjukkan penambahan lebih dari empat juta rumah tangga sektor pertanian selama satu dekade dengan rata-rata sekitar 400 ribu pendatang baru per tahun. Angka-angka ini memiliki konsekuensi serius pada kesejahteraan petani dan masyarakat pedesaan karena pada umumnya beras tetap menjadi makanan pokok, sehingga setiap kasus penurunan produksi akan memiliki implikasi terhadap kemiskinan.

Tabel 2. Produksi Komoditas Pangan Utama di Indonesia, 2007-2013.

Komoditas Pangan	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Padi</b>							
◦ Luas Areal (ha)	12.147.637	12.327.425	12.883.576	13.224.184	13.224.379	13.445.524	13.835.252
◦ Produktivitas (t/ha)	4,71	4,89	5,00	5,01	4,94	5,14	5,15
◦ Produksi (t GKP)	57.157.435	60.325.925	64.389.890	66.411.469	65.385.183	69.056.126	76.279.709
<b>Jagung</b>							
◦ Luas Areal (ha)	3.630.324	4.001.724	4.160.659	4.131.676	3.869.855	3.957.595	3.821.504
◦ Produktivitas (t/ha)	3,66	4,08	4,23	4,43	4,45	4,90	4,84
◦ Produksi (t kering)	13.287.527	16.317.252	17.629.748	18.327.636	17.320.172	19.387.022	18.511.853
<b>Kedelai</b>							
◦ Luas Areal (ha)	459.116	590.956	722.791	660.823	631.425	567.624	550.793
◦ Produktivitas (t/ha)	1,29	1,31	1,25	1,24	1,29	1,49	1,42
◦ Produksi (t kering)	592.534	775.710	974.512	90.031	970.068	843.153	779.992
<b>Tebu</b>							
◦ Luas Areal (ha)	427.799	436.505	441.040	435.000	440.000	442.700	472.000
◦ Produktivitas (t/ha)	6,13	6,11	5,70	5,11	5,22	5,85	5,41
◦ Produksi (t sugar)	2.623.786	2.668.428	2.517.374	2.200.000	2.300.000	2.592.600	2.554.700

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2014a.

Lebih dari 76 persen rumah tangga Indonesia adalah konsumen beras dan 24 persen produsen. Pada daerah perkotaan, 96 persen rumah tangga merupakan konsumen beras dan hanya 4 persen adalah produsen beras; sedangkan di daerah pedesaan, konsumen beras menyumbang sekitar 60 persen rumah tangga di pedesaan, dan 40 persen dari mereka adalah produsen beras. Tingkat konsumsi beras di Indonesia saat ini tergolong tinggi yakni 139 kg/kapita/tahun yang terdiri dari konsumsi langsung, digunakan untuk benih, dan konsumsi beras untuk industri. Meskipun, pemerintah saat ini dalam proses menghitung ulang konsumsi beras, konsumsi beras masyarakat tergolong Indonesia tinggi dan jauh di atas rata-rata konsumsi beras dunia (Asia) yakni 80 kg per kapita per tahun.

Kinerja produksi pangan Indonesia yang tergantung pada risiko lingkungan terutama perubahan iklim, volatilitas alam dan ekonomi, dan tingkat konsumsi beras yang tinggi berimplikasi terhadap jumlah beras yang diperdagangkan di pasar dunia. Masalah yang biasanya muncul ketika kegiatan perdagangan

dan distribusi beras dunia tidak dioperasikan dengan benar, karena birokrasi salah urus menyebabkan stabilisasi harga beras dan subsidi konsumsi. Tingkan konsumsi beras yang tinggi bisa memicu banyak masalah bagi perekonomian Indonesia sementara gerakan diversifikasi pangan dengan tujuan mengurangi konsumsi beras hanya sebagai retorika yang non operasional, karena tidak didukung oleh program dan kebijakan yang jelas.

### **Kemiskinan dan Rawan Pangan**

Dampak perubahan iklim akan menurunkan produksi pangan dan mengindikasikan terjadinya kemiskinan. Hasil penelitian Thornton et al., (2008) menunjukkan bahwa terjadinya hubungan perubahan yang erat antara perubahan iklim dan kemiskinan dan menyebabkan 1,3 milyar orang miskin di dunia dan 300 juta diantaranya berada di Afrika. Pada daerah tropis dan sub tropis umumnya hasil panen bisa turun 10-20 persen karena pemanasan global dan kekeringan (Jones and Thornton, 2003), dan pada saat yang sama Negara-Negara berkembang dianggap lebih rentan terhadap

perubahan iklim dibandingkan dengan Negara maju (Thomas dan Twyman, 2005).

Penurunan produksi pangan memiliki konsekuensi serius pada keamanan pangan suatu Negara, terutama di kalangan orang miskin dan mereka yang memiliki akses terbatas terhadap fasilitas kesehatan. Pada Tabel 3 terlihat bahwa bahwa garis kemiskinan pada tahun 2014 adalah Rp. 312.681 (US \$ 26) per bulan termasuk 28,55 juta orang (10,96 persen) pada ranah kemiskinan, yang terdiri dari 10,63 juta (8,16 persen) tinggal di daerah perkotaan dan 17,72 juta (13,76 persen) tinggal di daerah pedesaan. Kecuali pada tahun 2006, angka kemiskinan di Indonesia telah menurun secara konsisten selama dekade terakhir karena meningkatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia secara signifikan, setelah terjadi Krisis Ekonomi Asean. Peningkatan angka kemiskinan sebesar 5 persen pada tahun 2006 terjadi setelah pemerintah menghapus subsidi

BBM yang menyebabkan peningkatan harga pangan dan menurunnya daya beli pangan perumahan, transportasi, biaya pendidikan, dll. Perbedaan angka kemiskinan di pedesaan dan perkotaan juga telah membuktikan bahwa pembangunan pertanian yang tidak didukung oleh pembangunan pedesaan dan tidak membawa dampak kesejahteraan positif bagi perekonomian Indonesia.

Selain itu, perbedaan angka kemiskinan antar daerah sangat tinggi seperti di Provinsi DKI Jakarta hanya 3,92 persen dari jumlah penduduk hidup di bawah garis kemiskinan, sedangkan di Provinsi Papua dan Papua Barat masing-masing angka kemiskinan 38,92 dan 36,16 persen. Ironisnya, angka kemiskinan di provinsi-provinsi di pulau Jawa sebagai sentra produksi pangan Indonesia cukup tinggi, yaitu 11,35 persen di Jawa Barat, 16,96 persen di Jawa Tengah, 17,36 persen di Yogyakarta, dan 16,13 persen di Jawa Timur (Tabel 3).

Tabel 3. Garis Kemiskinan, Persentase, dan Total Kemiskinan di Indonesia, 1999-2014.

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kap/Bln)			Persentase Kemiskinan (%)			Total Kemiskinan (juta)		
	Kota	Desa	Indonesia	Kota	Desa	Indonesia	Kota	Desa	Indonesia
1999	89.845	69.420	79.633	15,09	20,22	18,17	12,40	25,10	37,50
2000	91.632	73.648	82.640	14,58	22,38	19,14	12,30	26,40	38,70
2001	100.011	80.382	90.197	9,76	24,95	18,40	8,60	29,30	37,90
2002	130.499	96.512	113.506	14,46	21,10	18,20	13,30	25,10	38,40
2003	138.803	105.888	122.346	13,57	20,23	17,42	12,20	25,10	37,30
2004	143.455	108.725	126.090	12,13	20,11	16,66	11,40	24,80	36,20
2005	150.799	117.259	134.029	11,37	19,51	15,97	12,40	22,70	35,10
2006	175.324	131.256	153.290	13,36	21,90	17,75	14,29	24,76	39,05
2007	187.942	146.837	167.390	12,52	20,37	16,58	13,56	23,61	37,17
2008	204.896	161.831	183.364	11,65	18,93	15,42	12,77	22,19	34,96
2009	222.123	179.835	200.979	10,72	17,35	14,15	11,91	20,62	32,53
2010	232.989	192.354	212.672	9,87	16,56	13,33	11,10	19,93	31,03
2011	253.016	213.395	233.206	9,23	15,72	12,49	11,05	18,97	30,02
2012	277.382	240.441	259.520	8,60	14,70	11,66	10,51	18,09	28,59
2013	308.828	275.779	292.951	8,52	14,42	11,47	10,36	17,37	27,73
2014	326.835	296.681	312.328	8,16	13,76	10,96	10,63	17,72	28,55

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2014b.

Dominasi petani dalam usaha pertanian tanaman pangan di Indonesia telah membuat kebijakan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di daerah pedesaan lebih rumit, terutama jika pengembangan tenaga kerja desa non pertanian sangat lambat. Di pedesaan Jawa, rumah tangga petani dengan lahan pertanian kurang dari 0,5 ha meningkat dari 69 persen pada tahun 1993 menjadi 72 persen pada tahun 2003. Hal ini membawa peningkatan jumlah rumah tangga dengan lahan pertanian kurang dari 0,5 ha di seluruh Indonesia menjadi 53

persen pada 2003. Di seluruh Indonesia, sekitar 75 persen rumah tangga pertanian memiliki dan mengoperasikan pertanian mereka dengan luas lahan kurang dari satu hektar. Lahan pertanian dengan ukuran 1,0-2,0 ha hanya sekitar 15 persen, dan hanya sekitar 10 persen luas lahan di atas 2 ha. Dengan sebagian besar kepemilikan lahan pertanian kurang dari 1,0 ha dan sekitar 53 persen kurang dari 0,5 ha sangat sulit bagi petani untuk mencapai skala ekonomi, kecuali dilakukan konsolidasi pertanian secara fungsional (Siregar, 2007).

Tabel 3. Kerentanan penduduk miskin di Indonesia, 2008-2009 (%)

Tahun	Kategori	2009			
		Miskin	Setengah Miskin	Non Miskin	Total Baris
2008	Miskin	46,71	20,28	33,01	100,00
		50,98	26,77	6,51	
	Setengah Miskin	22,32	21,53	56,16	100,00
		20,19	23,58	9,18	
Non Miskin	5,37	7,56	86,98	100,00	
	28,83	49,65	84,31		
<b>Total Kolom</b>		<i>100,00</i>	<i>100,000</i>	<i>100,00</i>	

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2011

Kenaikan harga pangan menyebabkan share pendapatan masyarakat untuk membeli pangan menjadi 74 persen, sedangkan 26 persen sisanya untuk biaya perumahan, listrik, pendidikan, dan transportasi. Di daerah pedesaan, harga beras telah berkontribusi 32,8 persen pada garis kemiskinan, sementara di daerah perkotaan beras telah berkontribusi 25,4 persen dari garis kemiskinan. Karena permintaan beras yang in-elastis, menyebabkan rumah tangga miskin umumnya paling menderita ketika terjadi kenaikan harga beras. Hal ini berarti, kebijakan beras murah seperti subsidi beras untuk rumah tangga miskin tidak bisa dianggap sebagai kebijakan yang tepat untuk mengentaskan kemiskinan untuk mempertahankan status ketahanan pangan di Indonesia. Beberapa studi literatur menunjukkan bahwa masalah gizi buruk dan kerawanan pangan berhubungan

langsung dengan kemiskinan (Martianto, 2010, Hartoyo dan Riadi, 2010, dan Arifin, 2011). Risiko perubahan iklim seperti banjir, kekeringan, dan bencana alam seperti tanah longsor dan gempa bumi dapat menyebabkan penambahan jumlah kemiskinan baru yang sangat signifikan sebanyak 10 persen. Kasus gizi buruk di lingkungan wilayah rawan risiko seperti wilayah pesisir selatan Jawa Timur, Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur secara langsung berhubungan dengan kemiskinan. Selain itu, ancaman kekurangan gizi akibat gagal panen, terutama di kalangan anak-anak pedesaan, akan leboh cepat pada tahun-tahun mendatang, terutama jika kebijakan pemerintah pusat dan daerah gagal untuk mengatasi dampak perubahan iklim yang berhubungan langsung dengan produksi pangan.

Kemiskinan merupakan masalah multidimensial sehingga permasalahan yang dihadapi adalah sulitnya mengukur kemiskinan tersebut (Suhartini dkk, 2015). Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penurunan produksi akibat perubahan iklim yang berdampak pada ancaman kedaulatan pangan di Indonesia. Dampak perubahan iklim yang utama dirasakan oleh petani adalah kekeringan yang menyebabkan kurangnya pasokan air untuk pertumbuhan dan produksi tanaman. Hasil penelitian Asnawi dkk (2013), dampak perubahan iklim menyebabkan penurunan produksi padi 10-12 persen yang disebabkan oleh banjir, kekeringan, dan serangan hama dan penyakit. Dampak sosial lainnya yang ditimbulkan adalah banyak terjadinya alih fungsi lahan dari padi ke non padi dan non pertanian serta perubahan waktu tanam. Kekeringan yang berkepanjangan menyebabkan petani merubah jenis usahatani yang dilakukan dari padi ke usahatani ubikayu yang lebih menguntungkan, karena tanaman ini lebih tahan terhadap kekurangan air dan harga jual yang tinggi. Kekeringan yang berkepanjangan juga menyebabkan petani malas untuk berusahatani sehingga menjual tanah sawahnya untuk digunakan oleh pembeli sebagai lahan pemukiman dan lahan industri. Selain itu, perubahan waktu tanam yang dahulu terkenal dengan musim hujan (Oktober-April) dan musim kemarau (April-Oktober) saat ini tidak bisa dijadikan acuan untuk melakukan penanaman terutama padi yang sangat tergantung dari ketersediaan air. Bergesernya waktu tanam hingga lebih dari satu bulan serta ketidakpastian musim menyebabkan perubahan sosial yang Masalah tersebut di atas, jika tidak segera diatasi akan mengancam produksi pangan dan kedaulatan pangan secara nasional.

Perubahan iklim juga menyebabkan terjadinya erosi dan tanah longsor yang

mengancam keberlangsungan hidup masyarakat terutama yang tinggal pada daerah pengunungan. Pengelolaan ekonomi tanpa penyesuaian implikasi sosial ekologisnya, yang ikut berperan penting dalam hilangnya jaminan keselamatan manusia dan keamanan sosial dalam proses perubahan ekonomi, telah mendorong perkembangan kegiatan-kegiatan produksi dan konsumsi sumber daya publik yang merusak lingkungan (Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 2007).

Beberapa solusi untuk mengatasi kemiskinan ditinjau dari aspek penurunan produksi pertanian antara lain adalah penerapan inovasi teknologi varietas padi yang tahan terhadap kekeringan dan banjir, serta tahan terhadap serangan hama dan penyakit tanaman. Selain itu penerapan sistem pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*) merupakan salah satu alternatif mengatasi perubahan iklim, dimana pengelolaan lahan pertanian secara umum dilakukan harus mencakup tiga dimensi yakni ekonomi, sosial, dan lingkungan. Konsep pembangunan pertanian berkelanjutan, yang dapat diterima secara luas pada dasarnya harus bertumpu pada tiga pilar yakni ekonomi, sosial, dan ekologi (Suryana, 2005). Dengan perkataan lain, konsep pembangunan berkelanjutan berorientasi pada tiga dimensi keberlanjutan, yaitu: keberlanjutan usaha ekonomi (*profit*), keberlanjutan kehidupan sosial manusia (*people*), keberlanjutan ekologi alam (*planet*).

Dimensi ekonomi berkaitan dengan konsep maksimalisasi aliran pendapatan yang dapat diperoleh dengan setidaknya mempertahankan asset produktif yang menjadi basis dalam memperoleh pendapatan tersebut. Indikator utama dimensi ekonomi ini ialah tingkat efisiensi, dan daya saing, besaran dan pertumbuhan nilai tambah termasuk laba, dan stabilitas ekonomi. Dimensi ekonomi menekankan aspek pemenuhan kebutuhan

ekonomi (material) manusia baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang.

Dimensi sosial adalah orientasi kerakyatan, berkaitan dengan kebutuhan akan kesejahteraan sosial yang dicerminkan oleh kehidupan sosial yang harmonis termasuk pencegahan konflik sosial, preservasi keragaman budaya dan modal sosio-kebudayaan, termasuk perlindungan terhadap suku minoritas. Untuk itu, pengentasan kemiskinan, pemerataan kesempatan berusaha dan pendapatan, partisipasi sosial politik dan stabilitas sosial-budaya merupakan indikator-indikator penting yang perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan pembangunan.

Dimensi lingkungan alam menekankan kebutuhan akan stabilitas ekosistem alam yang mencakup sistem kehidupan biologis dan materi alam. Termasuk dalam hal ini ialah terpeliharanya keragaman hayati dan daya lentur biologis sumberdaya genetik, sumberdaya tanah, air dan agroklimat, serta kesehatan dan kenyamanan lingkungan. Penekanan dilakukan pada preservasi daya lentur (*resilience*) dan dinamika ekosistem untuk beradaptasi terhadap perubahan, bukan pada konservasi suatu kondisi ideal statis yang mustahil dapat diwujudkan.

### **Stabilitas Harga Pangan**

Stabilitas harga pangan sebenarnya menjadi salah satu prioritas kebijakan ketahanan pangan di Indonesia dalam empat dekade terakhir, meskipun efektivitasnya dipertanyakan. Sejak berdirinya lembaga Bulog pada tahun 1967 kebijakan harga ditujukan untuk menjaga stabilitas harga pangan, khususnya beras sebagai makanan pokok, stabilitas di tingkat petani dan tingkat konsumen. Kebijakan stabilisasi harga menjadi kredibel, transparan, dan efektif diberlakukan oleh pemerintahan dari pusat ke daerah. Dua kebijakan utama yang diterapkan yakni : Pertama, harga dasar beras petani jauh di atas biaya produksi. Bulog membeli produksi

beras yang tidak terserap oleh pasar, terutama selama musim panen. Beras diperoleh digunakan untuk membangun buffer stock nasional. Dasar pemikiran ekonomi dibalik mempertahankan harga dasar di atas tingkat pasar adalah untuk melindungi terhadap kegagalan pasar, untuk memastikan profitabilitas petani dan pengadaan beras yang cukup untuk operasi Bulog. Kedua, harga dasar yang terjangkau untuk rumah tangga berpendapatan rendah, terutama di daerah perkotaan. Setiap kali harga beras melambung tinggi karena kekeringan dan bencana alam lainnya, Bulog akan menjual beras murah kepada konsumen yang ditargetkan. Argumen untuk mendukung operasi pasar tersebut adalah untuk menghindari lonjakan harga yang dapat memicu kerusuhan sosial yang pernah dialami oleh rezim sebelumnya.

Kebijakan harga tersebut berhasil dalam 30 tahun pertama pemerintahan Orde Baru, karena sebagian besar strategi kebijakan ekonomi diterjemahkan dan dilaksanakan sampai ke tingkat lokal. Bulog sebagai lembaga pemerintah berhasil menjaga stabilitas harga dan efektif berkontribusi untuk mencapai dan mempertahankan swasembada beras. Keberhasilan Bulog ditandai dengan manajemen terpusat dengan kepemimpinan yang kuat dan efektif untuk menerapkan kebijakan tersebut. Namun, karena kebijakan ekonomi Indonesia bergeser ke arah keterbukaan, mengadopsi deregulasi kebijakan perdagangan internasional, perbankan, dan keuangan, sistem manajemen tertutup dan terpusat, Bulog mulai kehilangan efektivitas dan kepercayaan, dan sejak awal tahun 1990-an, kinerja Bulog telah menuai kritik dari ekonom dan ilmuwan sosial lainnya (Arifin, 2008).

Tekanan terhadap keterbukaan dan demokrasi pasca pemerintah Orde Baru, mengangkat kepedulian terhadap reformasi struktur birokrasi administrasi publik. Stabilisasi

kebijakan menjadi sangat mahal, mengingat dampaknya menurun untuk menurunkan harga pangan seperti dulu. Sejak tahun 2003 status Bulog telah berubah dari lembaga pemerintah, tidak memiliki kewenangan tunggal untuk menerapkan kebijakan harga tersebut. Kebijakan stabilisasi pangan terbaru diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2012, dimana pemerintah menetapkan harga gabah kering panen Rp. 3.300/kg dan beras Rp. 6.600/kg dengan beberapa kriteria kualitas tertentu. Namun, karena harga di tingkat petani dan harga eceran yang jauh di atas harga pembelian, Bulog tidak mampu mendapatkan saham pangan yang diperlukan untuk kebijakan stabilisasi.

Sementara itu, kebijakan beras untuk rakyat miskin (raskin) yang ditujukan untuk memberikan subsidi harga untuk orang yang membutuhkan, mungkin tidak efektif sebagai alat langsung untuk pengentasan kemiskinan untuk tujuan keamanan pangan di Indonesia. Program ini dirancang untuk mengurangi dampak krisis ekonomi yang parah dengan menyediakan 15 kg beras kelas menengah setiap bulan untuk rumah tangga miskin yang ditargetkan. Meskipun program ini dirancang sebagai langkah bantuan darurat selama Krisis Ekonomi Asien, namun saat ini digunakan sebagai alternatif untuk stabilisasi harga beras, terutama di luar musim panen.

Dampak perubahan iklim dalam dekade terakhir ini telah menarik perhatian pada fakta jaminan keamanan pangan dan pendapatan petani. Tingkat pendapatan bisa berubah dengan cepat dan bahkan beberapa negara memiliki jumlah rumah tangga besar tanpa ketahanan pangan. Kebijakan peningkatan ketahanan pangan di lapangan dengan memberikan desain yang lebih baik melalui langkah-langkah jangka menengah untuk memberikan bantuan kepada rumah tangga yang rentan di

Negara ini. Kebijakan lain yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja stabilisasi harga antara lain: menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan regional, meningkatkan infrastruktur dan mengendalikan penyelundupan pangan; penguatan institusi di tingkat lokal seperti lembaga ketahanan pangan; dan mendukung instrumen kebijakan di tingkat lokal. Akhirnya, pemerintah daerah harus lebih aktif dalam menjaga stok pangan, dan memberikan jaminan harga untuk petani, dan hal tersebut menjadi penting sebagai prasyarat untuk mengembangkan kebijakan diversifikasi pangan masa depan.

## **PENUTUP**

Dampak perubahan iklim menyebabkan risiko lingkungan seperti banjir, kekeringan, dan bencana alam lainnya, dan menyebabkan gagal panen, penurunan produksi pangan, dan mempengaruhi status keamanan pangan Indonesia. Dampak perubahan iklim yang rentan melanda kelompok penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan. Konsekuensi lebih lanjut dari fenomena ini termasuk kurangnya terhadap akses pangan yang memadai dan berkualitas baik, kekurangan gizi, terutama di kalangan anak-anak dan penduduk yang tinggal di daerah terpencil.

Perubahan kebijakan untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi Negara dapat dirumuskan sebagai berikut: 1) Meningkatkan produktivitas dan efisiensi dalam produksi pangan, serta integrasi dengan pembangunan pedesaan dan penciptaan lapangan kerja; 2) Mengurangi kemiskinan dengan subsidi raskin bagi penduduk miskin dan memberdayakan masyarakat miskin yang aktif, mempromosikan diversifikasi pangan di daerah pedesaan; 3) Peningkatan kapasitas penelitian dan pengembangan terutama fokus masalah mitigasi perubahan iklim dan penggunaan varietas padi

toleran kekeringan dan banjir serta perbaikan sarana irigasi; 4) Menghapus peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan regional, meningkatkan infrastruktur, dan pengembangan cadangan pangan di tingkat lokal; dan 5) Penguatan kelembagaan, peningkatan modal sosial dan perbaikan tata kelola di semua tingkat, dan keputusan desentralisasi investasi. Makalah ini merupakan pengetahuan baru, tools, kebijakan, dan pendekatan yang bijaksana dan konsekuen untuk mengatasi masalah perubahan iklim yang kompleks seperti banjir besar, kekurangan air, hama dan penyakit, produksi tanaman, ketahanan pangan, dan gizi buruk. Agenda penelitian mendatang di bidang perubahan iklim dan ketahanan pangan harus mencakup biofisik, sosial ekonomi, dan dimensi kesehatan, dan perubahan lingkungan global. Formulasi kebijakan yang lebih ilmiah yang diimplementasikan pada tingkat nasional, provinsi dan lokal sangat dibutuhkan untuk masa depan ketahanan pangan di Indonesia.

Satu alternatif mengatasi perubahan iklim dari aspek penurunan produksi adalah menerapkan penggunaan varietas padi tahan kering, tahan perendaman, tahan hama dan penyakit, serta menerapkan sistem pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*).

## DAFTAR PUSTAKA

- Asnawi, R., Y. Pujiharti., R.W. Arief, dan D. Rohayana. (2013). *Kajian Dampak Perubahan Iklim terhadap Produksi, Pendapatan, dan Sosial Ekonomi Petani Padi Sawah di Provinsi Lampung*. Laporan Tahunan 2013 BPTP Lampung. Lampung: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung.
- Arifin, B. (2008). *From Remarkable Success to Troubling Present: The Case of Bulog in Indonesia*. in S. Rashid, A. Gulati, and R. Cummings, Jr. (eds.). *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Johns Hopkins University Press, pp: 137-164.
- ..... (2009). *Pemanasan Global dan Ketahanan Pangan Nasional* (Global Warming and National Food Security). *Majalah Pangan*, Vol. 55 (18), pp: 1-16.
- ..... (2011). *Pembangunan Pertanian untuk Penanggulangan Kemiskinan* (*Agricultural Development for Poverty Alleviation*) in R. Wibowo, H. Siregar, and A. Daryanto (eds). *Format Baru Strategi dan Kebijakan Pembangunan Pertanian Indonesia 2010-2014*. Bogor: IPB Press. pp: 51-70.
- Asian Development Bank (ADB). (1999). "The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional". Manila: ADB.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2014a). *Produksi komoditas pangan utama di Indonesia, 2007-2013*. Badan Pusat Statistik Indonesia.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2014b). *Garis kemiskinan, persentase, dan total kemiskinan di Indonesia, 1999-2014*. Badan Pusat Statistik Indonesia.
- Boer, R. (2010). *Ancaman Perubahan Iklim Global terhadap Ketahanan Pangan Indonesia* (*The Threats of Global Climate Change on Food Security in Indonesia*). *Jurnal Agrimedia*, Vol.15(2), pp: 16-21
- Central Agency of Statistics (BPS). (Various Issues). *Statistical Yearbook of Indonesia* Jakarta: BPS.

- Handoko I, Y. Sugiarto, dan Y. Syaikat. (2008). *Kajian Keterkaitan Perubahan Iklim dan Produksi Pangan Strategis (The Relationship between Climate Change and Strategic Food Crop Production)*. Final Report, 21 October 2008. Jakarta: Partnership for Governance Reform.
- Hartoyo and H. Riadi. (2010). "Nutrition Security and Food Security in Seven Districts in NTT Province, Indonesia: Status, Causes and Recommendations for Response". Final Report February 2010. Jakarta and Rome: Food and Agricultural Organization (FAO) and World Food Programme (WFP).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Geneva, Switzerland: IPCC.
- Jones, PG & Thornton, PK, (2003). The potential impacts of climate change in tropical agriculture: The case of maize in Africa and Latin America in 2055. *Global Environmental Change* 13, 51–9.
- Las, I., H. Syahbuddin, E. Surmaini, dan A.M. Fagi. (2008). *Iklim dan Tanaman Padi: Tantangan dan Peluang*. Dalam : *Buku Padi : Inovasi Teknologi dan Ketahanan Pangan*. Balai Besar Penelitian Padi, Kementerian Pertanian.
- Las, I dan E. Surmaini. (2010). *Variabilitas Iklim dan Perubahan Iklim dalam system Produksi Pertanian Nasional: Dampak dan Tantangan*. Prosiding Seminar Ilmiah Hasil Penelitian Padi Nasional 2010 (Buku 1). Balai Besar Penelitian Tanaman Padi, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian. Halaman 11-22.
- Martianto, D. (2010). "Food and Nutrition Security Situation in Indonesia and Its Implication for the Development of Food, Agriculture, and Nutrition Education and Research at Bogor Agricultural University". *Journal of Development in Sustainable Agriculture* Vol. 3, pp: 64-81.
- Ministry of the Environment. (2007). "Climate Variability, Climate Change and their Implications". Jakarta: Ministry of the Environment.
- Naylor, R., D.S. Battisti, W. P. Falcon, M. Burke, and D. Vimont. (2007). "Assessing risks of climate variability and climate change for Indonesian rice agriculture", *PNAS (Proceeding of the National Academy of Science)* Vol. 104 (19), May 8, 2007. pp: 7752-7757.
- Peng, S.B., J.L. Huang, J.E. Sheehy, R.C. Laza, R.M. Visperas, X.H. Zhong, G.S. Centeno, G.S. Khush, and K.G. Cassman. (2004). *Rice Yields Decline with Higher Temperature from Global Warming*. *Proceeding of the National Academy of Sciences* 101: 9971-9975.
- Ratag, M.A. (2006). "Climate change and climate variability projections and their application in Indonesia: Range of uncertainty and variability in future climate". Paper presented in the Regional Meeting of TroFCCA Southeast Asia, 29-30 May, 2006, held in CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sawit, M. H. and E. M. Lokollo. (2007). "Rice Import Surge in Indonesia". Bogor: The Indonesian Center for Socio-Economic and Policy Studies (ICASEPS) and Action Aid International (AAI).

- Sembiring, H. (2010). Kesiapan Teknologi Bididaya Padi Menanggulangi Dampak Perubahan Iklim Global. Prosiding Seminar Ilmiah Hasil Penelitian Padi Nasional 2010 (Buku 1). Balai Besar Penelitian Tanaman Padi.
- Siregar, H. (2007). "Agricultural Development in Indonesia: Current Problems, Issues, and Policies". Paper presented at FAO-SEARCA Policy Workshop, "Asian Economic Renaissance: Challenges and Consequences on Agriculture, Food Security, and Poverty", in Chiang Mai – Thailand, 19-20 March 2007.
- Suhartini, T., Kusman Sadik & Indahwati. (2015). *Proporsi Kemiskinan di Kabupaten Bogor*. Bogor.
- Suryana, Ahmad. (2005). Pembangunan pertanian berkelanjutan andalan pembangunan nasional. Makalah dibawakan pada Seminar Sistem Pertanian Berkelanjutan untuk Mendukung Pembangunan Nasional tanggal 15 Pebruari 2005 di Universitas Sebelas Maret Solo. 31 halaman.
- Thomas, DSG & Twyman, C, (2005). Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change* 15, 115–24.
- Kristjanson, A. Notenbaert, N. Bekele and A. Omolo. (2008). Climate change and poverty in Africa: Mapping hotspots of vulnerability. *African Journal of Agriculture* 2 (1): 24-44.
- World Bank. (2006). *Repositioning Nutrition as Center to Development*. Washington, D.C.:
- The World Bank. Yokoyama, S. 2003. "ENSO Impacts on Food Crop Production in Indonesia". *Indonesian Quarterly*, Vol 31 (1), 2003. pp: 88-96

# MODAL SOSIAL DAN KEMISKINAN

## *SOCIAL CAPITAL AND POVERTY*

**Ayu Diah Amalia**

Puslitbang Kemensos RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur  
Email : amaliadahayu@gmail.com

Accepted : 15 November 2015 Revised : 20 Desember 2015 Approved : 31 December 2015

### ***Abstract***

*The problem of poverty remains an interesting problem to discuss and look for solutions. Various strategies undertaken to overcome and reduce poverty, one possible strategy is to increase the social capital of the poor. This paper is a theoretical study and review of the literature on social capital and its relation to poverty reduction. Based on the results of the study some literature and concepts of social capital should be used in the development of policies to reduce poverty relation to the concept Katherine Rankin, that the appeal of social capital lies in its capacity to mobilize local social networks to address poverty.*

**Keywords :** *social capital, poverty, welfare*

### **Abstrak**

Masalah kemiskinan tetap menjadi masalah yang menarik untuk didiskusikan dan dicarikan penyelesaiannya. Berbagai strategi dilakukan untuk mengatasi dan mengurangi kemiskinan, salah satu strategi mungkin adalah dengan peningkatan modal sosial kelompok miskin. Tulisan ini merupakan kajian teori dan kajian literatur mengenai modal sosial dan kaitannya dengan pengurangan kemiskinan. Berdasarkan hasil kajian beberapa literatur dan konsep-konsep sebaiknya modal sosial banyak digunakan dalam kebijakan pembangunan untuk mengurangi kemiskinan kaitannya dengan konsep Katherine Rankin, bahwa daya tarik modal sosial terletak pada kapasitasnya untuk memobilisasi jaringan sosial lokal untuk mengatasi masalah kemiskinan misalnya program pendanaan mikro.

**Kata kunci :** *modal sosial, kemiskinan, kesejahteraan*

## **PENDAHULUAN**

Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FEUI) memperkirakan jumlah penduduk miskin di Indonesia akan bertambah 1,5 juta jiwa sampai akhir tahun ini. Penyebab lonjakan angka kemiskinan ini akibat perlambatan ekonomi dunia. Kepala Kajian Kemiskinan dan Perlindungan Sosial LPEM FEUI, Teguh Dartanto mengatakan kenaikan jumlah orang miskin periode September 2014-Maret 2015 mencapai 860 ribu jiwa. Sedangkan untuk angka September 2015 akan diumumkan oleh Badan Pusat Statistik

(BPS) pada akhir tahun ini. Teguh mengatakan estimasi kenaikan jumlah penduduk miskin sampai akhir tahun ini mencapai 1,2 juta-1,5 juta orang. Itu karena pelemahan ekonomi dunia dan penurunan harga komoditas. Untuk diketahui, BPS melaporkan jumlah penduduk miskin periode Maret 2015 sebanyak 28,59 juta jiwa baik di perkotaan maupun di pedesaan. Jika dibanding periode September 2014, angka penduduk miskin bertambah 27,73 juta orang. Kepala BPS Suryamin mengungkapkan basis penduduk miskin di Indonesia pada bulan ketiga ini sebesar 28,59 juta orang dengan prosentase 11,22 persen terhadap total penduduk

Indonesia. Angka tersebut mengalami kenaikan dari realisasi jumlah penduduk miskin di periode Maret dan September tahun lalu. Jumlah ini terjadi kenaikan 860 ribu orang miskin dibanding realisasi jumlah penduduk miskin sebesar 27,73 juta di September 2014. Sedangkan dibanding Maret 2014 yang 28,28 juta jiwa, angka orang miskin di Maret 2015 bertambah 310 ribu (Ariyanti, 2015).

Kemiskinan menjadi momok dalam masyarakat. Berbagai upaya dilakukan untuk mengentaskan kemiskinan, tetapi angka kemiskinan tidak turun secara signifikan. Jumlah penduduk miskin pada tahun 2015 diprediksi mencapai 30,25 juta orang atau sekitar 12,25 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Jika berdasarkan data BPS, jumlah penduduk miskin pada tahun 2014, presentase penduduk miskin di Indonesia mencapai 11,25 persen atau 28,28 juta jiwa, maka pada 2015 tambahan penduduk miskin sekitar 1,9 juta jiwa.

Menurut Ahmad, ketimpangan antara penduduk miskin dan penduduk kaya juga semakin terlihat jelas. Ahmad menjelaskan dari sisi pendapatan, masyarakat Indonesia terbagi atas tiga kelas. Kelas atas sebesar 20 persen, kelas menengah sebesar 40 persen, dan kelas paling bawah mencapai 40. Pada 2005, kelas terbawah menerima manfaat dari pertumbuhan ekonomi sebesar 21 persen, tetapi pada 2014 menurun menjadi 16,9 persen. Sementara untuk kelas atas, pada 2005 menerima 40 persen dan meningkat menjadi 49 persen dari PDB pada 2014. Menurut dia, jika tidak pemerataan, bukan tidak mungkin dalam kurun waktu 10 tahun koefisien Gini bisa mencapai 0,6 persen. Dia mengatakan, kondisi ini akan sangat berbahaya lantaran bisa menimbulkan revolusi sosial. Hal ini harus segera diatasi dengan meningkatkan pendapatan masyarakat yang paling bawah.

Deputi Bidang Kemiskinan Ketenagakerjaan dan UKM Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Rahma Iryanti mengakui, tidak mudah mengentaskan kemiskinan lantaran kemiskinan kronis terus berlanjut.

Berbagai upaya yang dilakukan ternyata masih banyak masyarakat yang rawan miskin dan berpotensi kembali miskin sehingga pengentasan kemiskinan tak kunjung selesai. Berdasarkan data 60 juta keluarga miskin yang ada selama tahun 2008-2010, sekitar 1,5 juta rumah tangga miskin berhasil keluar dari kategori miskin tetapi masih rentan terhadap kemiskinan. Sebanyak 2,1 juta keluarga miskin berhasil keluar dari kategori sangat miskin tetapi tetap miskin.

Sebanyak 0,9 juta keluarga miskin berhasil keluar dari kondisi sangat miskin tetapi jatuh lagi dalam kemiskinan. Sementara, 1,5 juta keluarga miskin masih berada dalam kemiskinan yang kronis. Dia mengatakan, ada program prioritas wajib, yakni sektor; pendidikan, kesehatan, dan perumahan yang terus dilakukan untuk mengentaskan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan antara penduduk miskin dan kaya. Diakuinya perlu usaha yang luar biasa untuk mengentaskan kemiskinan. Banyaknya program yang belum tepat sasaran menjadi beberapa faktor yang menyebabkan pengentasan kemiskinan menjadi hal yang tidak mudah. Belum lagi, Indonesia memiliki 100 kabupaten/kota yang indeks kesejahteraannya masih rendah. Berdasarkan data BPS, secara persentase penduduk miskin cenderung menurun, tetapi secara riil jumlah penduduk miskin terus bertambah. Hal itu setidaknya terlihat sejak tahun 2013. Pada tahun 2013, penduduk miskin 11,37 persen dengan jumlah mencapai 28,07 juta jiwa (Kelana, 2015).

Dalam hal ini, kemiskinan merupakan masalah social yang bersifat global. Artinya kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi dan menjadi perhatian banyak orang di dunia. Kemiskinan merupakan problema kemanusiaan yang menghambat kesejahteraan dan peradaban (Suharto, 2013). Wacana kemiskinan di Indonesia tetap menjadi wacana yang menarik untuk dibincangkan dan dicarikan penyelesaiannya. Kemiskinan telah menjadi masalah kronik karna berkaitan dengan jurang pemisah dan pengangguran. Jadi pemecahannya pun harus berkaitan dan menyeluruh dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pelbagai persoalan kemiskinan masyarakat memang menarik untuk dilihat dari berbagai aspek sosial, ekonomi, psikologi dan politik. Aspek sosial utamanya akibat terbatasnya hubungan sosial (Tantoro, 2014).

Amartya Sen, mengatakan bahwa kemiskinan dinyatakan sebagai kekurangan atau ketidak mampuan serta apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan, termasuk didalamnya kekurangan material, ketidakmampuan fisik, serta dimensi sosial. Chambers mengungkapkan ada kelompok lain yang mengartikan kemiskinan dengan konsep yang luas, mencakup multidimensi kekurangan. Kemiskinan ini menggambarkan dua belas dimensi yang satu sama lainnya saling berkaitan dan berhubungan. Keduabelas dimensi terdiri dari: 1) Dimensi pendidikan/kemampuan; 2) Dimensi institusi dan akses; 3) Dimensi waktu; 4) Dimensi musim; 5) Dimensi tempat tinggal/ lokasi; 6) Dimensi keamanan; 7) Dimensi ketidakmampuan fisik, 8) Dimensi material; 9) Dimensi hubungan social; 10) Dimensi hukum; 11) Dimensi kekuasaan politik; dan 12) Dimensi informasi (Maipta, 2014).

Bagong Suyanto mengemukakan empat usaha yang perlu dilakukan untuk

meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin yaitu; pertama, berupaya mengurangi ketergantungan dengan pihak lain. Kedua, berupaya mendapatkan bantuan untuk modal usaha. Ketiga, dasar harga bagi orang-orang miskin. Keempat, berupaya mengembangkan kemampuan untuk mempunyai kemahiran dan kepakaran. Sutinah mengemukakan strategi untuk mengurangi kemiskinan yang perlu dikembangkan yaitu: 1) Rangkaian sosial yang membentuk kerjasama untuk memenuhi keperluan hidup; 2) Strategi untuk mengatasi kesulitan yaitu dengan memperbagaikan sumber usaha untuk meningkatkan pendapatan; 3) Strategi untuk menghadapi masa depan yaitu dengan menabung, mengikuti latihan kemahiran, yang sesuai dengan keperluan pasar; 4) Strategi hidup hemat, dengan mengatur pola makan, belanja dan pola konsumtif (Suyanto dalam Todaro, 2014)

Berbagai strategi dan usaha dilakukan untuk mengatasi masalah kemiskinan, namundalam tinjauan sosial bagaimana mengatasi masalah kemiskinan dilihat dari hubungan sosial sebagaimana yang telah diungkapkan Chambers bahwa salah satu dimensi kemiskinan adalah dimensi hubungan sosial. Berbicara mengenai hubungan sosial salah satu yang dapat dikaitkan dalam mengatasi masalah kemiskinan adalah mengenai modal sosial. Bagaimana kaitan modal sosial dalam mengatasi kemiskinan? Akan dibahas dalam tulisan ini dengan menggunakan metode study literature dan teori-teori. Lingkup tulisan ini dibatasi pada masalah hubungan sosial yang merupakan modal sosial dan kaitannya dengan kemiskinan sebagaimana yang dikatakan Sutinah bahwa untuk mengatasi kemiskinan perlu dikembangkan strategi ; rangkaian sosial yang membentuk kerjasama untuk memenuhi keperluan hidup.

## PEMBAHASAN

### Kemiskinan

Kemiskinan juga dapat dilihat dari standard hidup layak, artinya kita melihat seseorang atau suatu keluarga mampu memenuhi kebutuhan pokoknya. Lebih lanjut diartikan bahwa kemiskinan adalah kondisi dimana tidak terpenuhinya kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar sehingga standard hidup layak tidak tercapai. Kebutuhan dasar yang dimaksud seperti makanan, pakaian, rumah atau tempat berlindung, pendidikan dan kesehatan. Kemiskinan seperti ini sering juga disebut dengan kemiskinan absolut.

Para ahli membuat pengertian atau definisi dari kemiskinan dengan berbagai versi. Kemiskinan dapat berupa gambaran kekurangan dari sisi materi, kurangnya kebutuhan social, pendapatan, akses terhadap sumber-sumber tertentu, dan lainnya. Berbagai teori yang telah dikembangkan dalam upaya untuk memahami aspek-aspek yang menentukan terjadinya kemiskinan secara lebih mendalam. Keanekaragaman teori yang telah dikembangkan itu menggambarkan adanya perbedaan sudut pandang diantara pemerhati kemiskinan. Secara umum teori-teori yang menjelaskan mengapa kemiskinan terjadi, dapat dibedakan menjadi teori yang berbasis pada pendekatan ekonomi dan teori yang berbasis pada pendekatan sosiologi-antropologi (non ekonomi), khususnya tentang budaya masyarakat. Teori yang berbasis pada teori ekonomi antara lain melihat kemiskinan sebagai akibat dari kesenjangan kepemilikan faktor produksi, kegagalan kepemilikan, kebijakan yang bias, perbedaan kualitas sumber daya manusia, serta rendahnya pembentukan modal masyarakat atau rendahnya rangsangan untuk penanaman modal. Di sisi lain, pendekatan sosio-antropologis menekankan adanya pengaruh budaya yang cenderung

melanggengkan kemiskinan (kemiskinan kultural), seperti budaya menerima apa adanya.

Perspektif sosiologis, memandang kemiskinan ber sumber dari ketidakadilan structural. Hal ini didasarkan pada pengamatan bahwa walaupun sumber daya telah dialirkan ke sektor-sektor yang didominasi oleh kaum miskin, namun karena hambatan structural, mereka tetap tidak dapat mengambil keuntungan penuh dari kebijakan tersebut. Sebagai contoh, meskipun pemerintah telah mengalokasikan banyak dana serta membuat kebijakan pembangunan rumah bagi kaum miskin, namun banyak masyarakat miskin tidak dapat menikmatinya karena keterbatasan akses terhadap perbankan. Hambatan structural seperti struktur kekuasaan, birokrasi, ketidakadilan dan ketidakberpihakan, serta kebijakan makro yang tidak tuntas telah menghambat para kaum miskin untuk mendapatkan akses terhadap perbankan, kesehatan, pendidikan, keterampilan kemiskinan dan lainnya. Oleh karena itu focus dari perspektif ini adalah perluasan akses masyarakat miskin terhadap sector-sektor yang dapat memberdayakan mereka menuju tangga sosial yang lebih tinggi guna mengurangi kemiskinan (Maipta, 2014).

Secara konseptual, kemiskinan bisa diakibatkan oleh empat faktor yaitu: a) faktor individual. Terkait dengan aspek patologis termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin, orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya; b) faktor sosial. Kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin, misalnya diskriminasi berdasarkan usia, gender, etnis yang menyebabkan seseorang menjadi miskin. Termasuk dalam faktor ini adalah kondisi sosial dan ekonomi keluarga si miskin yang biasanya menyebabkan kemiskinan antar generasi; c) faktor kultural. Kondisi atau kualitas budaya

yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjuk pada konsep kemiskinan kultural atau budaya kemiskinan yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas; d) faktor structural. Menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible* sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin (Suharto, 2013).

Kemiskinan juga diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Menurut sejarah, keadaan kaya dan miskin secara berdampingan tidak merupakan masalah sosial sampai saatnya perdagangan berkembang dengan pesat dan timbulnya nilai-nilai sosial yang baru. Berkembangnya perdagangan ke seluruh dunia dan ditetapkannya taraf kehidupan tertentu sebagai suatu kebiasaan masyarakat, kemiskinan muncul sebagai masalah sosial. Pada waktu itu individu sadar akan kedudukan ekonominya sehingga mereka mampu untuk mengatakan apakah dirinya kaya atau miskin. Kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas. (Soekanto, 2012; 320)

Kewenangan masyarakat untuk melakukan upaya penanganan masalah sosial tidak akan efektif apabila masyarakat tidak mempunyai kapasitas guna melakukannya. Praktik kehidupan dalam keseharian ternyata masyarakat telah banyak melakukan upaya penanganan masalah sosial. Berbagai pola penanganan mereka diperoleh melalui proses belajar sosial yang berlangsung dalam dinamika interaksi dan relasi sosialnya. Pada umumnya masyarakat mampu melakukan hal-hal seperti itu karena dalam masyarakat sendiri tersimpan

modal sosial, yang seperti halnya dengan modal fisik dan finansial dapat digunakan sebagai energy penggerak tindakan bersama termasuk dalam menangani masalah sosial dalam hal ini kemiskinan. Modal sosial dapat diidentifikasi dalam bentuk solidaritas sosial yang bersumber dari kesadaran kolektif, saling percaya, asas timbal balik dan jaringan sosial (Soetomo, 267-269). Modal sosial memiliki peran yang sama pentingnya dengan modal fisik, modal finansial dan modal keterampilan, kepandaian atau kecerdasan (*human capital*). Modal sosial mempunyai energy yang dapat memperkuat kapasitas masyarakat dalam mengembangkan usaha (Usman, 2015; 75).

### **Modal Sosial**

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, Chamber menyebutkan salah satu dimensi kemiskinan adalah dimensi hubungan sosial. Sejauhmana hubungan sosial yang merupakan modal sosial berperan dalam menangani kemiskinan, akan dibahas terlebih dahulu mengenai konsep modal sosial.

Definisi Putnam tentang modal sosial pada tahun 1996 menyatakan bahwa modal sosial adalah bagian dari kehidupan sosial-jaringan, norma dan kepercayaan-yang mendorong partisipan bertindak bersama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Gagasan inti dari teori modal sosial adalah bahwa jaringan sosial memiliki nilai, kontak sosial mempengaruhi produktivitas individu dan kelompok. (Field, 2014; 51). Teori modal sosial pada intinya dapat diringkas dalam dua kata soal hubungan. Membangun hubungan dengan sesama, dan menjaganya agar terus berlangsung sepanjang waktu, orang mampu bekerja bersama-sama untuk mencapai berbagai hal yang tidak dapat mereka lakukan sendirian, atau yang dapat mereka capai tapi dengan susah payah. Orang berhubungan melalui serangkaian jaringan dan

mereka cenderung memiliki kesamaan nilai dengan anggota lain dalam jaringan tersebut; sejauh jejaring tersebut menjadi sumber daya, dia dapat dipandang sebagai modal. Selain bisa memberikan manfaat langsung, modal-modal ini seringkali bisa dimanfaatkan dalam latar yang lain. Keanggotaan jaringan dan seperangkat nilai bersama menjadi inti dari konsep modal sosial. (Field, 2014; 5).

Putnam mendefinisikan modal sosial sebagai bagian dari organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan, yang dapat memperbaiki efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan terkoordinasi (Putnam, 1993a:169). Temuan-temuan penelitian menunjukkan bahwa modal sosial dapat menjadi menyeimbangkan kemalangan ekonomi dan sosial (Field, 2014; 75). Beberapa bentuk pemikiran Jalan Ketiga menyajikan modal sosial sedikit banyak secara eksplisit sebagai alternatif atas kebijakan kesejahteraan demokrat sosial (Field, 2014; 196). Man Wann (1995) mengusulkan strategi membangun modal sosial untuk menciptakan sistem kesejahteraan yang didasarkan atas prinsip subsidi, melalui dukungan publik secara aktif bagi kelompok swadaya dan bantuan timbal balik. (Wann, 1995). (Field, 196-197)

Uphoff (dalam Dasgupta & Serageldin, 2000: 215) menyatakan bahwa modal sosial dapat dibedakan dalam dua kategori; fenomena kognitif dan struktural. Dalam fenomena kognitif modal sosial tumbuh dari proses mental dan hasil pemikiran yang diperkuat oleh budaya termasuk nilai dan norma. Pada tingkat abstrak perwujudannya dapat berbentuk gagasan (*ideas*). Apabila gagasan tersebut diterima oleh kalangan luas masyarakat, misalnya karena disadari manfaatnya, maka kemudian akan menjadi acuan dalam pola pikir dan pola tindak masyarakatnya termasuk dalam

merespons masalah sosial. Dalam bentuk yang lebih operasional *ideas* ini dapat diturunkan dalam bentuk ideal yang merupakan harapan dan kepentingan bersama dalam masyarakat. Bentuk modal sosial ini dapat menjadi pendorong tindakan bersama masyarakat dan kepedulian sosial bagi sesama warga masyarakat. Dimensi struktural fenomena modal sosial terkait dengan organisasi sosial dan institusi sosial yang di dalamnya terkandung peranan, aturan dan prosedur yang dapat membentuk jaringan yang luas dalam mendorong kerjasama. Dalam banyak hal modal sosial yang berbentuk fenomena struktural ini dapat berfungsi memfasilitasi *ideas* dan ideal agar dapat teraktualisasi melalui berbagai bentuk tindakan bersama warga masyarakat. (Soetomo, 268)

Sedangkan, prinsip-prinsip yang mengendap dalam modal sosial ; pertama, mengembangkan *trust*. Kedua, mengembangkan *commitment* atau sikap tindakan yang saling menjaga atau melindungi, relasi membentuk jaringan sosial (*net*) yang diikat oleh hubungan pertemanan (*friendship*), kekeluargaan (*kindship*), ketetanggaan dan melembagakan hubungan tatap muka (*face to face relationship*). Bentuk hubungan semacam ini, mereka merasa senasib dan sepenanggungan, karena itu di antara mereka terdapat komitmen untuk saling menjaga dan melindungi satu sama lain. Ketiga, mengembangkan *reciprocity* atau sikap dan tindakan saling memberi keuntungan satu sama lain. Elemen-elemen penting yang terendap dalam modal sosial tersebut antara lain adalah *trust*, *commitment* dan *reciprocity*. Sebagaimana modal fisik, modal finansial dan modal keterampilan, kecerdasan atau kepandaian, modal sosial dapat dikelola untuk mendukung perilaku yang inovatif dan produktif (Usman, 2015; 70-71)

## **Modal Sosial dan kaitannya dengan Kemiskinan**

Dalam hal ini setiap masyarakat memiliki modal sosial. Perbedaannya terletak pada besar kecilnya dan variasi kandungannya. Perbedaan lain juga terletak pada identifikasinya, ada masyarakat yang modal sosialnya sudah banyak teridentifikasi dan dimanfaatkan, sementara dalam masyarakat lain masih banyak yang belum dioptimalkan (Soetomo, 2010; 268). Realitas kehidupan, pemanfaatan modal sosial guna penanganan sosial (kemiskinan) oleh masyarakat dapat dilihat dari beberapa bentuk. Diantaranya yang banyak dijumpai adalah dalam bentuk tindakan bersama untuk meningkatkan kualitas hidup, pemberian jaminan sosial kepada warga masyarakat dan minimalisasi serta penyelesaian konflik sosial. Bentuk yang lain, terutama dilihat dari upaya untuk mengantisipasi masalah sosial, modal sosial yang berupa solidaritas sosial, rasa saling percaya dan asas timbal balik dapat mendorong berbagai bentuk tindakan yang merupakan cerminan kepedulian sosial. Masyarakat tertentu aktivitas itu bukan saja sudah melembaga akan tetapi juga ditata dan diorganisasi dengan baik. Sebagai contoh kasus, ditemukan adanya institusi lokal yang mengorganisasi dan mengelola pemberian beasiswa untuk anak keluarga miskin di lingkungan komunitasnya dengan dana yang berasal dari anggota masyarakat lain yang kebetulan kondisi kehidupannya lebih baik dan bersedia secara sukarela menyisihkan uangnya. Kentuknya yang lain, keberadaan modal sosial terutama apabila dikelola dengan baik dapat digunakan untuk memelihara integrasi sosial dalam masyarakat, termasuk yang kondisinya sudah semakin kompleks dengan variasi kepentingan yang kompleks pula. Bentuk yang senafas dengan realitas itu, modal sosial juga dapat berpotensi untuk mengeliminasi konflik sosial. Dalam kondisi tertentu, sering dijumpai

bahwa walaupun masyarakat kompleks di dalamnya terkandung solidaritas sosial yang tidak eksklusif akan tetapi bersifat inklusif lintas kelompok. Disamping itu tidak jarang dijumpai masyarakat yang berhasil membangun pranata bersama yang memayungi seluruh kelompok. Dalam bentuk yang lain walaupun belum terbangun pranata bersama, tidak jarang nilai-nilai pada masing-masing kelompok juga sudah mengandung inklusivitas, yang mengajarkan penghargaan dan penerimaan kepada orang dari kelompok lain (Soetomo, 2010; 271-272).

Modal sosial dapat tumbuh dengan subur dan bertahan dalam durasi waktu yang lama apabila memperoleh dukungan aktor, dirajut dengan ikatan sosial yang jelas, dan dikembangkan melalui institusi sosial yang di dalamnya terendap relasi-relasi multi dimensi. Sebaliknya modal sosial menjadi lemah dan tidak bisa bertahan lama ketika tidak ada komitmen kuat para aktor, basis ikatan sosial yang kabur dan dipelihara melalui institusi sosial dengan relasi-relasi yang mono dimensi.

Pembahasan tentang modal sosial sebetulnya tidak selamanya berkaitan dengan kegiatan ekonomi kreativitas dan produktivitas yang berhubungan dengan perdagangan. Satu hal yang sama-sama terendap didalamnya adalah sebuah energi atau kekuatan yang mampu meningkatkan kapasitas adaptif di kalangan masyarakat, sehingga tidak larut dalam kepedihan akibat dampak negative yang timbul dari perubahan lingkungan hidup, energi itu mengalir melalui jejaring yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat sipil. Energi itu mengikuti rules, sumber daya (*resources*), dan strategi menanggung resiko (*risk strategy*) yang menekan dalam kehidupan masyarakat sipil. Hasil kajian pada umumnya memperlihatkan bahwa dalam modal sosial terendap elemen-elemen yang berperan amat signifikan dalam memacu sikap dan tindakan inovatif dan produktif.

Satu bentuk tindakan bersama tersebut adalah upaya peningkatan taraf hidup masyarakat termasuk upaya untuk mengurangi kemiskinan. Dalam hal ini tindakan bersama tadi dapat berupa berbagai usaha produktif untuk meningkatkan pendapatan. Kemunculan berbagai kelompok usaha produktif dalam masyarakat baik yang tumbuh atas prakarsa masyarakat sendiri maupun yang diinisiasi dari luar merupakan contohnya. Tidak jarang berbagai tindakan bersama yang bersifat produktif tadi diputuskan dan dirancang bersama berdasarkan masalah dan kebutuhan yang diidentifikasi bersama melalui institusi local (Usman, 2015; 68-69, 75-77).

Modal sosial mirip dengan bentuk-bentuk modal lainnya, dalam arti, ia juga bersifat produktif. Modal sosial dapat dijelaskan sebagai produk relasi manusia satu sama lain, khususnya relasi yang intim dan konsisten. Modal sosial menunjuk pada jaringan, norma dan kepercayaan yang berpotensi pada produktivitas masyarakat. Namun demikian, modal sosial berbeda dengan modal finansial, karena modal sosial bersifat kumulatif dan bertambah dengan sendirinya (*self-reinforcing*) (Putnam, 1993). Karenanya, modal sosial tidak akan habis jika dipergunakan, melainkan semakin meningkat. Rusaknya modal sosial lebih sering disebabkan bukan karena dipakai, melainkan karena ia tidak dipergunakan. Berbeda dengan modal manusia, modal sosial juga menunjuk pada kemampuan orang untuk berasosiasi dengan orang lain. Bersandar pada norma-norma dan nilai bersama, asosiasi antar manusia tersebut menghasilkan kepercayaan yang pada gilirannya memiliki nilai ekonomi yang besar dan terukur (Fukuyama, 2002). Terkait ini, ada tiga parameter modal sosial, yaitu kepercayaan (*trust*), norma-norma (*norms*) dan jaringan-jaringan (*networks*). Jika konsep modal sosial digunakan dalam upaya

penanggulangan kemiskinan, keterbatasan kapasitas dari efektivitas jaringan kerja (*networks*) yang dimiliki oleh kelompok masyarakat miskin harus menjadi perhatian. *Network* yang dimiliki masyarakat miskin tentu saja berbeda dengan *networks* yang dimiliki oleh masyarakat mampu, dan seringkali masyarakat miskin tidak diijinkan untuk bergabung dan terlibat dalam *networks* masyarakat mampu. Sebagai catatan, stratifikasi dalam kelas-kelas sosial terdapat pada seluruh kelompok masyarakat dimana masyarakat miskin berada pada level terbawah dari hirarki sosial, dan mengalami *sosial exclusion*

Eksistensi modal sosial memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pemerintah dan penyelenggaraan pemerintahan. Manfaat tersebut antara lain, pertama, dalam kinerja ekonomi, modal sosial mengurangi biaya transaksi dengan mengubah istilah-istilah dalam perdagangan; mengurangi secara besar-besaran biaya pengaturan kontrak; pengambilan keputusan yang lebih fleksibel; dan menghemat waktu (P. N. Wilson, 2000). Dengan kata lain, *trust*, reputasi dan sanksi informal merupakan pengganti yang lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan sistem legalitas dan sanksi formal. Sebagai contoh ketika orang-orang mempercayai dan dapat dipercaya, dan memelihara hubungan secara terus menerus, kegiatan bisnis harian menjadi lebih mudah dan bebas tekanan. Lebih lanjut, Putnam (1993) menambahkan bahwa jaringan sosial juga sebagai penyalur informasi yang berguna bagi pencapaian tujuan individual maupun kelompok. Pada umumnya, orang-orang yang memiliki jaringan sosial yang bagus, akan memperoleh informasi lebih dahulu, dibandingkan dengan orang-orang yang tidak memiliki jaringan sosial. Kedua, berkaitan dengan kesehatan dan kesejahteraan,

modal sosial memiliki dampak positif terhadap kesehatan, dan terutama kesehatan mental, jaringan sosial yang dimiliki oleh individu adalah sebagai pelindung dari masalah-masalah kehidupan (Halpern, 2005). Modal sosial dapat memelihara norma-norma sosial dalam suatu komunitas dan mengurangi kecenderungan perilaku egois di antara anggota kelompok. Orang-orang yang memiliki hubungan yang baik dengan komunitasnya dan memiliki hubungan saling mempercayai, pada umumnya memiliki perilaku yang dapat diterima oleh kelompoknya (Lembaga Penelitian UNPAD, 2008).

Teori pembangunan ekonomi menekankan pentingnya uang dan mesin, tenaga kerja dan teknologi yang sehat dan terampil. Namun, perkembangan dan pertumbuhan spesialis tidak mengcover pentingnya kohesi sosial untuk masyarakat yang makmur secara ekonomi dan pembangunan untuk dapat berkelanjutan (Knack dan Keefer, 1997; Putnam, 1993). “ Modal sosial... membentuk dasar-dasar kemiskinan dan kemakmuran. “(Narayan 1997). Granovetter (1995) menggarisbawahi bahwa hampir semua perilaku ekonomi tertanam dalam jaringan hubungan sosial. Modal sosial dan kepercayaan dapat melakukan transaksi ekonomi lebih efisien dengan memberikan pihak mengakses informasi, memungkinkan mereka untuk mengkoordinasikan kegiatan yang saling menguntungkan, dan mengurangi perilaku oportunistik melalui transaksi berulang (Dasgupta, 1988). Modal sosial memainkan peran penting dalam membentuk hasil dari tindakan ekonomi baik di tingkat mikro dan makro (Rodrik, 1998)(John Fied, 2014)

Pembangunan ekonomi di tingkat mikro misalnya pada tingkat keluarga; modal sosial digunakan di antara orang miskin untuk memastikan diri terhadap guncangan. Seperti kesehatan yang buruk, cuaca buruk

atau pemotongan pemerintah dan sumber daya mereka, seperti makanan, kredit atau anak. Selain memungkinkan orang miskin untuk memulai usaha kecil dan meningkatkan pendapatan mereka, hubungan informal sering berarti perbedaan antara hidup sehari-hari dan putus asa(Fountain 1998). Di tingkat masyarakat di Tanzania, modal sosial di tingkat masyarakat yang terkena dampak kemiskinan dengan membuat layanan pemerintah yang lebih efektif, memfasilitasi penyebaran informasi pertanian, memungkinkan kelompok untuk sumber daya mereka dan mengelola properti sebagai koperasi, dan memberikan orang akses ke kredit yang telah secara tradisional terkunci dari lembaga keuangan formal (Narayan 1997).

Pembangunan ekonomi di Tingkat Makro; Modal sosial masyarakat tingkat sangat penting dalam menentukan bagaimana fungsi pemerintah (Putnam; 1993) dan apa jenis sektor swasta berkembang dalam perekonomian (Fukuyama; 1995). Pada sektor publik; Partisipasi negara yang konstruktif dalam pembangunan ekonomi bergantung pada keseimbangan antara ikatan sosial eksternal dan kekompakan internal. Idealnya, sangat terampil dan dihormati birokrasi negara memanfaatkan hubungan kerja yang erat dengan para pemimpin bisnis untuk meningkatkan kinerja pasar organisasi sektor swasta dan publik. Efektivitas pemerintahan, akuntabilitas dan kemampuan untuk menegakkan aturan cukup berdampak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi mengaktifkan atau menonaktifkan perkembangan perusahaan domestik dan pasar dan mendorong atau mengecilkan investasi asing (Rodrik; 1997, Putnam; 1993).

Pada Sektor swasta ;Fukuyama (1995) menemukan bahwa jaringan sosial yang lebih luas dari Amerika Serikat dan Jerman menghasilkan lebih banyak perusahaan besar daripada masyarakat seperti China, di mana

jaringan keluarga membentuk dasar dari perusahaan swasta.

Bersamaan mendorong pembangunan ekonomi di tingkat mikro dan makro sangat penting untuk meningkatkan pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan dengan cara yang berkelanjutan (The World Bank, 2011).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran (2008) dengan lokasi penelitian mencakup seluruh Bakorwil di Jawa Barat, dan beberapa Kabupaten/Kota yang mewakili Bakorwil di Jawa Barat. Mempertimbangkan kriteria kondisi daerah yang bersifat perkotaan (*urban*), perdesaan (*rural*), perbatasan, daerah pertanian, dan daerah pesisir sebagai dasar dalam penentuan lokasi penelitian. Tertuang sejumlah rekomendasi untuk mengoptimalkan modal sosial dalam penanggulangan kemiskinan adalah sebagai berikut: 1) Intervensi kebijakan untuk mengoptimalkan modal sosial dapat dilakukan pada level mikro, melalui pemberdayaan keluarga, tetangga, kelompok pengajian, dan sebagainya; 2) Pada umumnya komunitas dari strata ekonomi yang lebih mapan, kesulitan menyalurkan barang-barang bekas layak pakai. Selama ini, biasanya, mereka langsung memberikan pada komunitas yang dianggap lebih tidak mampu. Kegiatan ini, selain tidak terorganisir dengan baik, juga tidak mengandung makna pemberdayaan, selain hanya faktor menyumbang semata. Maka, yang dapat dilakukan misalnya barang-barang bekas layak pakai dikumpulkan, disortir dan dijual dengan harga murah. Hasil penjualan dijadikan dana bergulir, untuk *micro-credit* atau kegiatan *social safety net* lainnya. Pengelolaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dilakukan secara mandiri oleh masyarakat yang bersangkutan dari strata sosial-ekonomi yang berbeda; 3) Titik berat peningkatan kapasitas dapat difokuskan pada tokoh agama, tokoh pendidikan, dan tokoh kesehatan yang

selama ini masih dipercaya oleh masyarakat. Keberadaan tokoh-tokoh ini dapat digunakan sebagai pendorong perubahan dalam modal sosial, dalam upaya mengubah relasi sosial yang kaku (transaksional) menjadi lebih luwes dan membangun jejaring kerja yang lebih luas serta kegiatan partisipasi yang lebih otonom. Kapasitas modal sosial yang tersedia dalam masyarakat belum secara optimal dimanfaatkan untuk penanggulangan kemiskinan karena kelompok-kelompok yang tersedia memiliki keterbatasan akses untuk memberdayakan anggotanya. Selain itu, untuk perluasan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan aktualisasi diri, pada umumnya masyarakat mendapatkan informasi dari keluarga, teman, dan tetangga, sedangkan untuk minta bantuan, pada umumnya mencari bantuan dari kelompok masyarakat yang strata ekonominya setara (Lembaga Penelitian Unpad, 2008).

Paper Isabella Santini and Anna De Pascale, *Social Capital and Household Poverty: The Case of European Union*, (Working Paper 109, Università degli Studi di Roma, La Sapienza) juga menyatakan adanya hubungan yang kuat antara modal sosial dan kesejahteraan ekonomi rumah tangga, khususnya sejauhmana persepsi kemiskinan yang bersangkutan, merujuk pada makalah penelitian New Italia. Makalah ini melihat sumber data resmi Uni Eropa, fokus pada dua set variabel: satu variabel sebagai *proxy* masyarakat dan kontribusi modal sosial dalam rumah tangga, dan satu lagi menggambarkan kesejahteraan ekonomi rumah tangga. Temuannya diantaranya adalah; Korelasi kuat ditemukan antara kesejahteraan ekonomi rumah tangga dan berbagai faktor seperti kualitas perumahan, kondisi lingkungan/ketertinggalan, dan tingkat kriminalitas. Kesejahteraan rumah tangga umumnya meningkat seiring dengan tingginya tingkat modal sosial. Model yang bertujuan menangkap hubungan diperlukan,

namun untuk memperhitungkan kemungkinan kausalitas terbalik, dimana tingkat pendapatan menentukan bentuk kontribusi modal sosial. kebijakan anti-kemiskinan harus berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi rumah tangga dengan memfasilitasi atau mendukung pengembangan bentuk-bentuk modal sosial yang diinginkan. • Penelitian lebih lanjut harus berusaha untuk mengidentifikasi karakteristik kondisi sosial ekonomi individu / rumah tangga, dan kontribusi modal sosial pada masyarakat / rumah tangga, dan lebih mengarahkan pada pengaruh kemiskinan rumah tangga. Ini akan membantu untuk mengungkapkan faktor risiko utama (Santini, n. d. ).

Penelitian yang dilakukan Mukaila, Ijaiya, Sakariyau, Dauda, Paiko & Zubairu mengenai modal sosial dan pengurangan kemiskinan di Nigeria: suatu studi kasus Minna Metropolis tahun 2012. Situasi ekonomi yang berlaku di Nigeria dan pentingnya modal sosial sebagai suatu solusi untuk interaksi sosial memberikan bukti relevansi modal sosial untuk mengurangi kemiskinan yang terjadi di Minna metropolis. Modal sosial dideskripsikan sebagai suatu konsep yang sukar dipahami secara empiris, namun telah digembar-gemborkan sebagai perekat komunitas bersama.

Meskipun banyak perdebatan mengenai definisi modal sosial (Winter, 2000). Makalah inimeneliti peran modal sosial dalam pengurangan kemiskinan di Minna metropolis. Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwamodal sosial positif berkaitan dengan pengurangan kemiskinan di kota metropolis, dengan demikian, memenuhi apriori kami yang menyatakan bahwa Negara yang pembangunan modal sosialnya lebih oleh orang-orang di metropolis, menemukan jalan keluar dari kemiskinannya. Disarankan pengukuran kebijakan yang akan dilanjutkan adalah

membuat modal sosial lebih relevan dengan pengurangan kemiskinan (Mukaila et all, 2012).

Di Indonesia salah satu contoh pemanfaatan modal sosial adalah pada kelompok yang melakukan usaha bersama. Pertama, keberadaan modal sosial didukung oleh aktor-aktor dalam suatu arena untuk mencapai tujuan tertentu. Aktor-aktor tersebut memainkan peran sesuai dengan rules yang telah disepakati bersama. Sejumlah orang memberikan jasa dalam kegiatan-kegiatan tertentu, aktor-aktor membentuk jejaring yang saling menguatkan satu sama lain (*interdependensi*), karena itu tidak mudah diintervensi atau ditarik oleh pihak luar. Kedua, keberadaan modal sosial membutuhkan kejelasan basis ikatan sosial. Ikatan sosial berbasis daerah (*locality*) atau campuran diantara ketiganya. Ikatan sosial yang mereka kembangkan berbasis daerah (*locality*) sekaligus kekerabatan (*kindship*). Ikatan sosial ini membuat hubungan yang terjalin diantara mereka menjadi lebih erat dibandingkan dengan hubungan yang terjalin dengan pihak luar. Mereka mengembangkan in group feeling dengan jargon-jargon tertentu yang hanya diketahui oleh kalangan sendiri. Mereka mengembangkan tradisi hidup bersama dalam rasa sepenanggungan, atau dengan *sense of community* yang tinggi. Ketiga, modal sosial dikembangkan melalui institusi sosial yang di dalamnya terdapat relasi-relasi multi dimensi, dalam arti bukan hanya relasi-relasi sosial yang terkait dengan kepentingan ekonomi, tetapi juga berbaur dengan hubungan pertemanan (*friendship*), kekerabatan (*kindship*), keagamaan bahkan kepentingan politik. Relasi multi dimensi semacam itu semakin memperkuat risk-sharing (membagi resiko). Keempat, modal sosial dibangun, dipelihara dan dikembangkan melalui proses yang melibatkan aktor, ikatan sosial dan institusi sosial. (usman 69-77)

Sebagaimana sudah disinggung, munculnya usaha bersama untuk tujuan produktif pada awalnya tidak selalu atas prakarsa masyarakat, akan tetapi dapat merupakan inisiasi dari luar yang kemudian terinstitusionalisasi. Pada perkembangan terakhir, banyak program pengentasan kemiskinan yang merupakan program dari pemerintah tetapi dalam pelaksanaannya menumbuhkan institusi dari masyarakat sendiri untuk mengelolanya. Program ini dirancang bukan sebagai bagian dari tindakan karitatif atau tindakan darurat sebagai jaringan pengaman sosial, melainkan program yang ingin menumbuhkan kapasitas masyarakat untuk mampu mengelola usaha produktif secara mandiri dan berkesinambungan (Soetomo, 270).

Program-program tersebut dalam implementasinya menggunakan strategi *community development*. Walaupun demikian apakah misi program ini tercapai sangat tergantung dari apakah institusi yang diinisiasi dari luar tersebut mampu berkembang menjadi bagian dari pola aktivitas masyarakat yang melembaga. Dengan perkataan lain, telah terjadi proses institusionalisasi yang dalam jangka panjang lebih menjamin keberlanjutan dan kemandirian walaupun intervensi dari luar sudah dihentikan.

Pada sisi lain, dijumpai juga berbagai tindakan bersama yang hasilnya tidak secara langsung mempengaruhi peningkatan taraf hidup. Bentuknya merupakan usaha yang dirancang dan dilaksanakan oleh masyarakat sendiri untuk membangun berbagai prasarana produksi misalnya bendungan sederhana dan saluran air, prasarana perhubungan dan prasarana pemasaran seperti pasar desa. Disamping itu juga tidak jarang keberadaan modal sosial tersebut menjadi energi bagi tindakan bersama untuk pengadaan fasilitas

umum yang lain seperti gardu ronda, tempat mandi umum, balai pertemuan. Tanpa mengurangi arti penting berbagai hasil yang berupa bangunan fisik tersebut, maka dilihat dari kebutuhan keberlanjutan tindakan bersama tadi, akan lebih menguntungkan apabila yang berhasil dibangun adalah institusi sosial seperti koperasi, kelompok usaha, komite desa dan sejenisnya.

Walaupun masyarakat mempunyai kemampuan untuk melakukan usaha penanganan masalah sosial secara mandiri dan untuk itu perlu selalu ditingkatkan kapasitasnya melalui upaya pemberdayaan, hal itu tidak berarti menghilangkan tanggungjawab Negara dalam penanganan masalah sosial. Kemampuan Negara justru perlu selalu ditingkatkan, terutama dalam memberikan prioritas perhatian terhadap penanganan masalah sosial dan upaya perwujudan kesejahteraan sosial. Negara idealnya dapat memberikan berbagai bentuk pelayanan sosial secara lebih optimal, dapat memberikan jaminan kesejahteraan terutama bagi warga masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar. Untuk menjalankan peran tersebut Negara justru harus berusaha memperkuat diri termasuk dalam alokasi anggaran kesejahteraan sosial.

Sebaliknya, masyarakat juga perlu diberi peluang yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan terutama bagi hal-hal yang menyangkut pengelolaan tindakan bersama dalam lingkungan komunitasnya. Untuk hal-hal seperti itu Negara perlu mengurangi perannya dalam pengambilan keputusan yang sentralistis dan *top down*. Dengan demikian dalam upaya penanganan masalah sosial ini perlu didudukan secara proporsional, dalam hal apa peran Negara harus diperkuat dan dalam hal apa peran Negara perlu dikurangi sebagai bagian dari upaya pemberdayaan masyarakat. (Soetomo, 273-4)

Modal sosial banyak digunakan dalam kebijakan pembangunan, sebagian sebagai akibat dari minat yang ditunjukkan oleh Bank Dunia. Namun, sebagaimana argument Katherine Rankin, daya tariknya (modal sosial) terletak pada kapasitasnya untuk memobilisasi jaringan sosial local untuk mengatasi masalah-masalah kemiskinan, misalnya dalam preferensi terhadap strategi yang berakar lokal seperti program pendanaan mikro (Field, 2014; 215)

## PENUTUP

Modal sosial lebih menekankan kepada kebersamaan dan energi sosial dalam suatu masyarakat. Modal sosial merupakan kekuatan yang membentuk suatu jaringan sosial sesama kaum miskin untuk bahu-membahu mengentaskan kemiskinan dengan memanfaatkan solidaritas sosial untuk mengatasi keterbatasan modal material. Sebagaimana yang telah dikemukakan Chambers bahwa salah satu dimensi kemiskinan adalah dimensi hubungan sosial, dalam hubungan sosial terkandung modal sosial. Alternative pengurangan kemiskinan salah satunya dapat diatasi dengan memanfaatkan modal sosial pada kelompok miskin sebagai energy dan atau kapasitas melalui peningkatan dan pemanfaatan jejaring (networks) untuk membentuk kelompok usaha bersama yang produktif guna meningkatkan penghasilan kelompok miskin yang pada akhirnya terjadi kesejahteraan akan terwujud.

## DAFTAR PUSTAKA

- Usman, Sunyoto. (2015). *Esai-Esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Field, John. (2014). *Modal Sosial*. Bantul : Kreasi Wacana Offset.
- Tantoro, Swis. (2014). *Pembasmian Kemiskinan Perspektif Sosiologi - Antropologi*.

Yogyakarta : Pustaka Pelajar

- Soetomo. (2010). *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Soekanto, Soerjono. (2012). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta : Rajawali Pers
- Maipta, Indra. (2014). *Mengukur Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan*. Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Suharto, Edi. (2013). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Alfabeta

## Internet

- Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran & Bappeda Propinsi Jawa Barat. (2008). *Pemetaan dan Pemanfaatan Modal Sosial dalam Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Barat*. [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/06/pemetaan\\_dan\\_pemanfaatan\\_modal\\_sosial.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/06/pemetaan_dan_pemanfaatan_modal_sosial.pdf)
- The World Bank. (2011). *Social Capital in Poverty Reduction and Economic Development*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20186616~menuPK:418214~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>
- Mukaila, Ijaiya, Sakariyau, Dauda, Paiko, Zubairu. (2012). Social Capital and Poverty Reduction in Nigeria: A Case Study of Minna Metropolis. *International Journal of Business and Social Science*. Vol. 3 No. 12 [Special

Issue June 2012, 229). [http://ijbssnet.com/journals/Vol\\_3\\_No\\_12\\_Special\\_Issue\\_June\\_2012/23.pdf](http://ijbssnet.com/journals/Vol_3_No_12_Special_Issue_June_2012/23.pdf)

Santini Isabela and Anna De Pascale. *Social Capital and Household Poverty: The Case of European Union*, Working Paper 109, Universita degli Studi di Roma (La Sapienza). (n.d). Strong link' between social capital and poverty PSE TEAM <http://www.poverty.ac.uk/report-poverty-measurement-europe/%E2%80%98strong-link%E2%80%99-between-social-capital-and-poverty>

Ariyanti, Fiki. (2015). *Jumlah orang miskin diprediksi naik hingga 15 juta pada 2015 ini*. <http://bisnis.liputan6.com/read/2321940/jumlah-orang-miskin-diprediksi-naik-hingga-15-juta-pada-2015-ini>

Kelana, Irwan. (2015). *Tantangan Kemiskinan pada 2015*. <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/15/01/02/nhjny6-tantangan-kemiskinan-pada-2015>



# PEDOMAN BAGI PENULIS

## PROSEDUR

1. Artikel berupa karya ilmiah dengan ranah hasil kajian, konseptual dan pemikiran bidang permasalahan dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan belum pernah dipublikasikan di majalah ilmiah lain.
2. Artikel merupakan karya orisinal (bukan plagiat), tidak sedang diproses dalam majalah ilmiah lain dan belum pernah dipublikasikan
3. Mencantumkan biodata penulis yang berisi : nama lengkap, nama instansi, alamat instansi dan email.
4. Penulis wajib mengisi formulir pernyataan orisinalitas KTI, *ethical statement*, *copywrite transfer* dan *proof reading*.
5. Tulisan menggunakan format A4, *times new roman (12)*, spasi 1.5 dan minimal 10 halaman.
6. Sistematika Penulisan sebagai berikut
  - a. **Judul** (dua bahasa; Indonesia dan Inggris dengan huruf Kapital)
  - b. **Abstrak** (dua bahasa) terdiri dari :  
Pembukaan, masalah & tujuan, materi, hasil dan kesimpulan.  
Abstrak ditulis dalam satu paragraf, 150-250 kata.  
Kata Kunci: (diketik miring) kata-kata dalam kata kunci diketik tegak.
  - c. Batang Tubuh Naskah :  
**PENDAHULUAN**  
**PEMBAHASAN**  
(sub judul)  
(sub judul)  
**PENUTUP**  
**DAFTAR PUSTAKA**
7. **Pengutipan kutipan (sitasi)** menggunakan gaya penulisan **APA Style**, contoh :  
**Satu Penulis** (Walker, 2007)  
**Dua Penulis** (Walker & Allen, 2004)  
**Tiga Penulis** (Bradley et al., 1999)  
**Lembaga sebagai penulis**  
(University of Pittsburgh, 2005)  
**Sitasi sumber tidak langsung**  
Johnson berpendapat bahwa .....  
(Smith, 2003, h. 102)  
**Sumber elektronik**  
(Kenneth, 2003) menjelaskan ..  
**Penulis dan Tahun tidak diketahui**  
(Author/Penulis, n.d.)
8. Penulisan daftar pustaka **APA Style** ;  
**Buku Satu Penulis**  
Nugroho, R. (2013). *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

## Buku Lebih dari Dua Penulis

Victor, C., Scambler, S., & Bond, J. (2009). *The Social World of Older People*. UK : Mc Graw Hill

## Penulis berupa Tim atau Lembaga

American Psychiatric Association. (1994). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder (4th ed.)*. Washington, DC : Author

## Jurnal

Harlow, H. F. (1983). Fundamentals for preparing psychology journal articles. *Journal of Comparative and Physiological Psychology*, 55, 893-896.

## Majalah

Henry, W. A., III. (1990, April 9). Making the grade in today's schools. *Time*, 135, 28-31.

## Surat Kabar

Santosa, I. (2015, Januari 26). Penggawa dari Masa ke Masa. *Kompas*

## Makalah Seminar, Konferensi & sejenisnya

Sitepu, A. (November, 2014). *Evaluasi Kebijakan Program Raskin*. Makalah dipresentasikan dalam konferensi hasil penelitian kebijakan sosial Puslitbangkesos, Jakarta

## Surat Kabar Elektronik

Parker-Pope, T. (2008, May 6). Psychiatry handbook linked to drug industry. *The New York Times*. Diakses dari <http://well.blogs.nytimes.com>

## Jurnal Publikasi Elektronik

Lodewijkx, H. F. M.(2001, May 23). Individual Group Continuity in Corporation and Competition Undervarying Communication Conditions. *Current Issues in Social Psychology*, 6(12), 166-182. September 14,2001. <http://www.uiowa.edu/~grpproc/crisp/crisp.6.12.htm>

## Undang-Undang

Republik Indonesia. (1998). Undang-Undang RI No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia. Jakarta : Republik Indonesia

## Sumber :

[http://flash1r.apa.org/apastyle/basics/index.htm?\\_\\_utma](http://flash1r.apa.org/apastyle/basics/index.htm?__utma)  
Online Writing Lab (OWL) Purdue University.  
<https://owl.english.purdue.edu/owl/resource/>  
Pedoman Teknis Penulisan ;  
<http://www.fe.ui.ac.id/index.php>



ISSN  
2442-8094