

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **2.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

##### **Penelitian 1**

Penelitian yang dilakukan oleh Syahnas Medina dan Agus Trilaksana dari Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya, berjudul: “ *Budidaya Tembakau Rakyat Pamekasan Tahun 2000 -2008*” yang telah dimuat dalam Jurnal AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah Volume 5, No. 3, Oktober 2017.

Dengan menggunakan metode penelitian sejarah, melalui tahap-tahap heuristic, berupa pengumpulan sumber-sumber yang berkaitan dengan perkebunan tembakau dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2008. Tahap kedua adalah kritik, yaitu untuk menguji validitas dan kebenaran sumber-sumber yang telah diperoleh dalam upaya penulisan sejarah perkebunan tembakau di Pamekasan tahun 200-2008. Tahap ketiga adalah interpretasi, yaitu menghubungkan fakta-fakta yang ada sehingga memperoleh gambaran yang objektif. Tahap keempat adalah historiografi, yaitu tahap penulisan kembali fakta-fakta yang telah didapat dengan judul *Budidaya Tembakau Rakyat Di Pamekasan Tahun 2000-2008*. Tujuan penelitian ini hendak menjawab 3 masalah yaitu: 1) Mengapa Kabupaten Pamekasan menjadi sentra pengembangan budidaya tembakau rakyat di Madura ? 2) Bagaimana proses kegiatan budidaya tembakau rakyat di Pamekasan tahun 2000-2008 ? 3) Bagaimana kontribusi budidaya tembakau rakyat terhadap peningkatan ekonomi petani tembakau Pamekasan ?.

Berdasarkan hasil analisis terhadap fakta-fakta yang telah diperoleh, ditemukan hasil bahwa budidaya tembakau rakyat sangat cocok dikembangkan di Pamekasan dari pada daerah lain di Madura dengan alasan: pertama, yaitu tembakau di Pamekasan dikembangkan pada tiga lahan yang berbeda yaitu lahan gunung, lahan tegal, dan lahan sawah. Kedua, Hasil budidaya tembakau di Pamekasan sangat ditentukan oleh kondisi iklim yang dapat mempengaruhi kualitas dari tembakau. Ketiga, para petani di Pamekasan sampai saat ini

memandang budidaya tembakau sebagai tanaman yang paling menjanjikan dan mampu meningkatkan taraf hidup ataupun pendapatan petani juga berkontribusi kepada para pencari kerja harian.

Berdasarkan penjelasan yang sudah diuraikan dalam bab-bab terdahulu dapat ditarik kesimpulan bahwa tembakau merupakan tanaman komoditas yang memiliki nilai ekonomis ditinjau dari segi peningkatan pendapatan masyarakat khususnya petani di Pamekasan pada saat musim tembakau. Tanaman tersebut cocok di budidayakan di Pamekasan karena struktur tanah yang dimiliki adalah liat berpasir/lempung berpasir. Hal tersebut didukung oleh kadar PH di Pamekasan 5,7-6,5 yang sangat cocok jika ditanami tembakau Madura berjenis Prancak-95 sesuai dengan keinginan pabrik rokok kretek. Struktur tanah baik, remah, gembur dengan PH 5,5-7,5, drainasenya baik dan tidak sering terkena banjir serta memiliki daya pegang air yang pas merupakan tanah yang sesuai untuk budidaya tembakau Madura. Kesesuaian lahan menjadi hal pokok bagi tanaman tembakau, karena tanaman tersebut sangat rentan terhadap struktur tanah maupun PH disuatu daerah agar dapat menghasilkan tembakau yang berkualitas tinggi dan beraroma semi aromatis seperti tembakau Prancak-95 yang dibudidayakan di Pamekasan. Pada proses perdagangan tembakau di Pamekasan dikenal dua sistem perdagangan tembakau, yaitu sistem perdagangan tembakau pasaran, dan sistem perdagangan tembakau melalui juragan dan bandol. Sistem perdagangan tembakau pasaran adalah cara penjualan tembakau pada waktu dan tempat yang telah ditentukan. Sistem perdagangan tembakau yang kedua disebut juragan dan bandol. Kedua proses tersebut dalam menentukan harga yang menentukan adalah pembeli atau juragan selaku perwakilan dari pabrik rokok yang biasa disebut dengan kuasa pembelian tembakau. Pada saat proses pembelian berlangsung bandol selaku grader yang akan memeriksa kualitas dari tembakau rakyat tersebut dan kemudian ditentukan harganya. Berbagai proses budidaya dari awal hingga akhir cukup memakan waktu lama dan membutuhkan tenaga kerja yang cukup banyak tersebut memberikan kontribusi terhadap pendapatan petani di Pamekasan. Tidak hanya kepada para petani namun juga kepada para pekerja serabut yang setiap satu musim sekali menjadi pekerja dalam budidaya tembakau

rakyat di Pamekasan. Budidaya tembakau mampu mempengaruhi pendapatan petani sekitar 50-70%. Sehingga pada saat musim panen selesai Pamekasan menjadi kota sibuk karena pasar-pasar akan ramai, orang-orang yang dari desa banyak pergi ke pusat kota sekedar untuk bermain dan berbelanja serta para istri petani akan menggunakan perhiasan yang cenderung berlebihan. Keunikan dari para petani maupun orang-orang yang terlibat didalamnya menjadi ciri khas pada saat panen raya tembakau hingga proses perdagangan tembakau berlangsung dan hal tersebut hanya terjadi satu kali dalam satu musim.

## **Penelitian 2**

Penelitian yang dilakukan oleh Firman Farid Muhsoni Staf Pengajar Jurusan Ilmu Kelautan, Fakultas Pertanian Universitas Trunojoyo, berjudul: *“Kesesuaian Lahan untuk Tembakau di Madura dengan Menggunakan Sistem Informasi”*. Dimuat dalam Jurnal Fisika FLUX, Vol. 7 No. 1, Pebruari 2010 (73 – 82). Tujuan dari penelitian ini adalah pembuatan peta kesesuaian lahan untuk tanaman tembakau menggunakan sistem informasi geografis dan citra satelit penginderaan jauh. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian laboratorium di Laboratorium Agroekoteknologi di Fakultas Pertanian Universitas Trunojoyo, Madura yang dilakukan pada empat kabupaten di Madura yaitu kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Metode Penelitian yang dilaksanakan pada empat kabupaten di Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep) dan Laboratorium Agroekoteknologi Fakultas Pertanian Universitas Trunojoyo bulan Maret sampai Desember 2010.

Tahapan yang dilakukan dalam penelitian laboratorium ini berdasarkan skema penelitian adalah: 1) Pra prosesing citra satelit pada tahapan ini terdiri dari dua tahapan yaitu koreksi radiometri dan geometri. 2). Interpretasi penggunaan lahan dari citra digital Landsat ETM+ dan Aster. 3). Ekstraksi Digital Elevation Model (DEM), data DEM didapatkan dari kontur peta RBI dan ekstraksi dari citra Aster dan pembuatan peta lereng juga didapatkan dari data DEM. 4). Pembuatan peta jenis tanah yang didapatkan dari digitasi peta tanah. 5). Pembuatan peta curah hujan, 6). Pengecekan lapangan, pada kegiatan ini dilakukan untuk mengetahui keakuratan klasifikasi serta pengumpul data yang tidak dapat diperoleh melalui

analisis citra. 7). Membuat tabel hasil pengamatan tanah, meliputi pengamatan sifat tanah dan pengambilan contoh tanah untuk analisis di laboratorium, membuat klasifikasi kesesuaian lahan untuk jenis tanaman diservikasi dengan cara membandingkan antara karakteristik lahan dan kualitas lahan. 8). Peta kesesuaian lahan untuk tanaman tembakau.

Hasil penelian laboratorium menyimpulkan bahwa: Pertama, Peta potensi pertanian Madura mendapatkan kesesuaian untuk budidaya tembakau luas daerah yang sesuai 51,971 ha (11,4%) dan sangat sesuai 8,749 ha (1,9%). Kedua, Potensi agroekosisten untuk budidaya kacang luas daerah yang, sesuai mencapai 192,312 ha (42,1%), sangat sesuai 19,474 ha (4,3%). Kemudian peneliti menyarankan: 1. Perlunya dilakukan uji akurasi untuk melihat seberapa besar akurasi dari hasil pemodelan kesesuaian lahan, 2. Perlunya dilakukan model pola tanaman dan analisis usaha taninya.

### **Penelitian 3**

Penelitian yang dilakukan oleh Fuad Hasan dan Dwidjoyo Hadi Darwanto dari jurusan Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Trunjoyo, Madura berjudul: “ *Prospek dan Tantangan Usahatani Tembakau Madura*” diuat dalam jurnal SEPA : Vol. 10 No.1 September 2013 : 63 – 70 ISSN : 1829-9946 63. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab 2 masalah perusahaan tembakau yaitu Masalah eksternal dan masalah internal.

Masalah eksternal adalah

#### *1. Penentangan Kelompok Anti Rokok.*

Pada satu sisi, tembakau memberikan sumbangan yang tidak sedikit bagi perekonomian baik terhadap masyarakat maupun negara. Namun demikian pada sisi lain, produk hasil tembakau yang ada pada saat ini bisa mengganggu kesehatan dan lingkungan hidup. Oleh karena itu kehadiran produk-produk tembakau, terutama rokok, mulai ditentang oleh masyarakat. Penentangan ini terjadi di Negara-negara maju terutama Amerika Serikat (AS) dan Uni Eropa (UE). Pemerintah AS dan UE bahkan tidak lagi memberikan dukungan kepada pengembangan produksi tembakau, baik secara politis, ekonomi (proteksi, subsidi, dll) maupun hukum (restriksi penggunaan tembakau).

Pemerintah Indonesia berupaya menekan laju produksi rokok melalui beberapa kebijakan sekaligus, diantaranya yaitu (a) menaikkan harga jual eceran (HJE) sebesar 7% per Maret 2007; (b) penetapan tarif spesifik rokok antara 3-7 rupiah per batang rokok untuk rokok golongan I, Rp 5 untuk golongan II, dan Rp 3 untuk golongan III sesuai yang tercantum dalam Permen Keu No. 118/PMK.04/2006 tentang Kebijakan Cukai 2007 (Anonim 2006); (c) UU No. 39 Tahun 2007 tentang batas cukai maksimum mencapai 57%; (d) PP No 81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan yang disempurnakan dengan PP No. 38 tahun 2000; (e) PP No. 19 tahun 2003 tentang pembatasan kadar nikotin rokok dan (f) Pergub DKI Jakarta No 75 Tahun 2005 tentang larangan merokok di tempat umum. Kedepan, kebijakan ini akan diikuti oleh daerah lainnya. Kebijakan lain yang dilakukan pemerintah adalah pengendalian/pelarangan iklan rokok.

Pemerintah telah mengesahkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang pengendalian produk tembakau guna mendukung pelaksanaan pasal tembakau dalam Undang-undang kesehatan (UU No.36 Tahun 2009) menjadi Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012. Beberapa isi PP tersebut adalah tentang 1) pengawasan pengaturan kawasan tanpa rokok; 2) peringatan berupa gambar pada kemasan produk tembakau; 3) larangan menjual produk tembakau kepada anak-anak (usia di bawah 18 tahun); 4) larangan total untuk iklan, sponsor, dan promosi di media masa; 4) larangan menjual rokok batangan; 5) pengujian kadar nikotin dan tar pada tiap batang rokok. Selain itu, ada tuntutan global yang menyangkut kandungan residu pestisida dan bahan kimia lainnya dan tekanan dari lembaga swasta internasional.

Konvensi Kerangka Pengendalian Tembakau atau Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), sebagai hukum internasional yang telah diresmikan tahun 2005, maka posisi kelompok anti tembakau menjadi makin kuat. Konvensi tersebut merupakan perjanjian kesehatan internasional pertama yang perundingannya diprakarsai oleh Badan Kesehatan Dunia (WHO). Tujuannya adalah untuk melindungi generasi sekarang dan mendatang dari kerusakan kesehatan, konsekuensi sosial, lingkungan, dan ekonomi karena mengkonsumsi tembakau. Negara-negara yang telah meratifikasi FCTC terikat secara hukum

antara lain dalam hal peningkatan cukai rokok, pengaturan secara komprehensif mengenai iklan, promosi, dan sponsor rokok, serta penyelundupan.

## *2.Sistem Tataniaga.*

Petani menjual hasil panen tembakaunya dalam bentuk krosok, rajangan, atau dalam bentuk pohon yang belum dipanen dengan sistem tebasan. Panjang dan tertutupnya tataniaga tembakau di Madura sering merugikan petani.

Paling tidak ada tujuh tata hubungan antar pelaku ekonomi dan pemerintah. Tatahubungan tersebut ada yang sifatnya mengikat (kontraktual) dan ada pula yang sifatnya tidak mengikat (transaksional) serta pola hubungan yang sifatnya pembinaan oleh Pemerintah Daerah terhadap anggota masyarakat di daerahnya.

Masalah Internal yang berasal dari petani adalah 1) bargaining position petani masih rendah karena belum maksimalnya peran kelembagaan petani seperti koperasi, asosiasi petani tembakau, dll; 2) rendahnya produktivitas karena secara teknis petani belum memproduksi secara efisien. Menurut Fauziyah et al (2010), bahwa sebagian besar petani tembakau di Kabupaten Pamekasan, belum mengalokasikan input secara optimal, sehingga belum mampu mencapai efisiensi teknis yang baik dan belum mampu menghasilkan produktivitas yang tinggi. Varietas yang digunakan petani seadanya, kualitas bibit kurang bagus, sumberdaya alam terutama air terbatas, tingkat kesuburan tanah yang rendah dan teknik budidaya yang dilakukan umumnya menggunakan teknologi yang diperoleh secara turun temurun dan masih sedikit yang menggunakan teknologi rekomendasi.

Produktivitas tembakau tegal dan gunung berkisar antara 250-300 kg/Ha sedangkan tembakau sawah bisa mencapai 400- 600 kg/Ha (Murdiyati et.al, 1991). Namun demikian, pabrikan lebih menyukai tembakau gunung dibandingkan tembakau sawah karena tembakau gunung lebih beraroma dan kandungan kloritnya lebih rendah.

Tanaman tembakau merupakan salah satu tanaman budidaya yang sangat peka terhadap perubahan iklim terutama curah hujan dan serangan penyakit, sehingga pada kondisi iklim yang menyimpang terjadi kerusakan yang berat. Hal

ini dialami pada musim tanam tahun 1998, dimana realisasi tanam 28.344 Ha, sedangkan yang dapat dipanen hanya 3.017 Ha (10,64%) karena iklim terlalu basah. Dalam kondisi iklim terlalu basah, petani tidak memanen daun tembakau untuk dirajang, tetapi membiarkan saja berada di lapang sampai kering di pohon menjadi tembakau kerosok, yang sering disebut tembakau “hang”. Namun demikian, petani tembakau di Madura seakanakan sudah terikat tradisi untuk menanam tembakau betapapun besar risikonya karena memang pilihan komoditas alternatif relatif sedikit mengingat tanah di Madura umumnya kurang subur, airnya terbatas dan keuntungan besar jika berhasil.

Alternatif Pemecahan : 1). Mengurangi Luas Areal Tanam Tembakau. Pengurangan dilakukan dengan menentukan spesifikasi lokasi yang cocok untuk tanaman tembakau dengan harapan kualitas dan produktivitas yang dihasilkan tinggi. Menurut Balai Penelitian Tembakau dan Tanaman Serat, penanaman tembakau di Kabupaten Sampang sebenarnya tidak dianjurkan karena kadar Cl tanah cukup tinggi. 2). Tanaman Pengganti Tembakau. Upaya mensubstitusi tanaman tembakau bukan merupakan hal yang mudah. Rahmat et al (2009) mengidentifikasi beberapa faktor yang menjadi kendala dalam substitusi tembakau, yaitu a) secara teknis, tanaman tembakau mempunyai keunggulan diusahakan pada lahan dan iklim yang kering; b) secara ekonomi, komoditas tembakau relatif mempunyai tingkat pendapatan usahatani yang tinggi dan tidak banyak komoditas yang menyamai tingkat pendapatan tersebut meskipun mempunyai derajat risiko tinggi pula; dan c) secara sosial, pada daerah tertentu komoditas tembakau merupakan komoditas yang telah secara turun temurun sehingga menjadi bagian budaya dari pola pertaniannya. 3). Budidaya Tanaman Tembakau Rendah Nikotin. Tembakau Madura yang dikembangkan saat ini mempunyai kadar nikotin 2-3,5% (Anonim, 2007). Menurut peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2000, batasan kandungan nikotin rokok adalah 1,5 mg/batang dan tar 2,0 mg/batang. Meskipun terbit lagi Peraturan Pemerintah yang baru No.19/2003 yang tidak lagi membatasi kadar nikotin dan tar pada rokok dimana salah satu alasannya bahwa rokok kretek yang berbahan baku tembakau rakyat tidak mungkin memenuhi syarat seperti pada Perpu sebelumnya (No.38/2000).

Dengan peraturan yang baru, industri rokok hanya diwajibkan untuk menginformasikan kepada konsumen tentang kandungan nikotin dan tar pada setiap batang rokok yang diedarkan. Akan tetapi pemerintah telah mengesahkan RPP (Rancangan Peraturan Pemerintah) tembakau menjadi Peraturan Pemerintah No 109/2012 yang didalamnya memuat pasal tentang pengujian kadar nikotin dan tar. 4). Diversifikasi Produk Turunan Tembakau. Kelebihan penawaran tembakau untuk industri rokok dapat diolah menjadi produk olahan selain rokok. Oleh karena itu perlu dicari alternatif olahan berbahan baku tembakau, diantaranya adalah dengan mengekstrak daun tembakau menjadi minyak atsiri. 5). Mengoptimalkan Kelembagaan Pertanian. Agar kegiatan usaha tani tembakau mempunyai produktivitas tinggi, lebih efisien, dan meningkatkan bargaining position petani maka kelembagaan pertanian yang sudah ada (BPP, koperasi, kelompok tani, asosiasi petani tembakau) perlu dioptimalkan. Kerjasama yang baik dalam wadah kelompok akan memungkinkan penerapan teknologi mutakhir oleh para petani anggota kelompok; karena bibit, pupuk; dan sarana produksi yang lain dapat diusahakan bersama, misalnya pengadaan pupuk, bibit, pestisida dapat sekaligus dibeli lewat KUD, bibit tembakau bisa disemai secara bersama secara kolektif, dll. Selanjutnya kelompok tani dapat membentuk hamparan luas yang akan lebih mudah menerapkan teknologi tepat guna spesifik lokasi sesuai anjuran. Keuntungan lain dari berfungsinya kelompok hamparan adalah terbentuknya kekuatan petani dalam menghadapi pasar karena produk yang dihasilkan akan seragam mutunya dalam kuantitas yang cukup besar.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa 1. Legalisasi pembatasan produksi maupun pemasaran rokok akan menurunkan permintaan tembakau yang mengharuskan petani mempersiapkan diri untuk mengurangi areal tanam, menanam tembakau rendah nikotin dan mencari komoditas alternative sebagai penggantinya. 2. Zonasi pemetaan areal tanam tembakau menjadi hal penting guna membatasi luasan tanam dengan memperhatikan agroekologi yang tepat diiringi dengan pengembangan tembakau rendah nikotin beserta alternative produk turunannya.

#### **Penelitian 4**



Penelitian yang dilakukan oleh Kustiawati Ningsih dari Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Islam Madura dan dimuat dalam Jurnal Agromix Volume 8, No 2, Maret 2017, berjudul: “*Produksi Dan Pendapatan Petani Tembakau Madura: Sebuah Kajian Dampak Perubahan Iklim (Production And Revenue Of Madura Tobacco Farmers: A Study Of The Impact Of Climate Change)*”. Tembakau Madura merupakan pendapatan petani yang cukup besar di daerah Kabupaten Pamekasan khususnya di Kecamatan Pakong. Tujuan Penelitian ini adalah untuk menganalisis dampak perubahan iklim terhadap produksi dan pendapatan petani tembakau Madura di kecamatan yaitu Pakong, yang dilakukan pada bulan Juni – Bulan Juli 2016.

Berdasarkan data BPS Kabupaten Pamekasan, pada tahun 2016, tanaman tembakau di Kecamatan Pakong menduduki peringkat ketiga luas panen dan produksi terbesar setelah Kecamatan Waru dan Kecamatan Pagentenan dengan luas panen 368 ha dan produksi sebesar 193,15 ton. Hal ini menunjukkan bahwa Kecamatan Pakong memiliki potensi dalam usaha tani tembakau dan juga dapat meningkatkan pendapatan petani.

Penelitian ini menggunakan Metode analisis data dengan metode analisis biaya usaha tani tembakau Madura, analisis penerimaan usaha tani tembakau Madura, analisis pendapatan usaha tani tembakau Madura serta analisis uji beda rata-rata menggunakan uji wilcoxon.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak perubahan iklim terhadap biaya usaha tani tembakau menyebabkan biaya usaha tani menurun dari tahun 2015 ke tahun 2016 yaitu dari Rp. 3.327.100,- menjadi Rp. 3.137.881,5,- . demikian juga dengan penerimaan usaha tani tembakau Madura juga mengalami penurunan dari tahun 2015 ke tahun 2016 yaitu dari Rp 12.126.370,- menjadi Rp 9.296.700,-. Sehingga secara langsung pendapatan usaha tani tembakau Madura juga mengalami penurunan dari tahun 2015 ke tahun 2016 yaitu dari Rp. 8.799.270,- menjadi Rp. 6.158.818,5,-. Hasil uji beda rata-rata menunjukkan bahwa dari 41 petani responden, 40 diantaranya mengalami penurunan pendapatan, dan 1 petani responden mengalami peningkatan dikarenakan petani tetap melakukan penanaman pada bulan Mei walaupun pada tahun 2016 intensitas

curah hujan tinggi, sedangkan yang tetap tidak ada.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa sikap petani terhadap adanya perubahan iklim adalah: sebanyak 25 orang melakukan perawatan, 10 orang melakukan penundaan waktu tanam tembakau, dan 6 orang tidak menanam tembakau. Dampak perubahan iklim menyebabkan terjadinya penurunan produksi tembakau kualitas tembakau juga kurang bagus. Jika pada tahun 2015 rata-rata produksi tembakau responden mencapai 319,115 kg, maka pada tahun 2016 menurun menjadi 265,620 kg. Perubahan iklim tersebut berdampak pada harga tembakau juga yang awalnya pada tahun 2015 rata-rata harga tembakau sebesar Rp 38.000,- menurun menjadi Rp 35.000,- per kg, di tahun 2016. Dampak perubahan iklim juga menyebabkan terjadinya penurunan pendapatan petani tembakau. Jika pada tahun 2015 pendapatan petani tembakau rata-rata sebesar Rp 8.799.270,- sedangkan pada tahun 2016 pendapatan petani menurun menjadi Rp 6.158.818,5,-. Diketahui bahwa dari 41 petani responden, 40 responden diantaranya mengalami penurunan pendapatan, dan 1 petani responden mengalami peningkatan dikarenakan petani tetap melakukan penanaman pada bulan Mei walaupun pada tahun 2016 intensitas curah hujan tinggi, sedangkan yang tetap tidak ada.

Pada akhir peneliti menyarankan: 1. Sebaiknya petani mengambil sikap yang lebih bijak lagi atas usaha tani tembakau yang dilakukan. Pembiaran dan penundaan masa tanam tembakau bukan merupakan langkah yang tepat dalam pengambilan keputusan menanam tembakau. 2. Petani diharapkan sering menjalin komunikasi yang baik dengan penyuluh pertanian, terutama yang bersangkutan dengan perubahan iklim sehingga petani dapat meminimalisir adanya penurunan produksi dan pendapatan petani.

### **Penelitian 5**

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Fauzan Jaka Permana berjudul: Analisis Komparasi Usahatani Tembakau Madura Di Berbagai jenis Lahan dengan studi Kasus di Kabupaten Pamekasan. Dimuat dalam Jurnal department of agrobisnis, Universitas Muhammadiyah Malang 2004. Penelitian ini bertujuan melakukan Analisis komparasi usahatani tembakau Madura yang ditanam di lahan

gunung (tembakau gunung), yang ditanam di lahan tegal (tembakau tegal) dan yang ditanam di lahan sawah (tembakau sawah) di kabupaten Pamekasan.

Penelitian dilaksanakan di desa Prekbun kecamatan Pademawu yang mewakili tembakau lahan sawah, desa Ponteh kecamatan Galis yang mewakili tembakau lahan tegal dan desa Palalang kecamatan Pakong yang mewakili tembakau lahan gunung. Penelitian menggunakan metode survei dengan penentuan lokasi secara purposive dan pengambilan sampel secara acak. Hasil penelitian disusun secara deskriptif dan tabulasi yang dilanjutkan analisis usahataninya dan uji t untuk mengetahui tingkat perbedaan biaya produksi, penerimaan dan keuntungan masing-masing jenis lahan.

Berdasarkan isu pembangunan pertanian untuk mengantisipasi tantangan demokratisasi dan globalisasi, pemerintah telah menetapkan visi pembangunan pertanian yakni terwujudnya masyarakat petani yang sejahtera melalui pembangunan sistem agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan dan berkelanjutan (Jabal Tarik Ibrahim 2000). Usaha yang cukup potensial di Kabupaten Pamekasan adalah tembakau. Tembakau bagi petani di Madura merupakan tanaman bergengsi, tanaman primadona dan kesenangan yang dapat memberikan harapan keuntungan yang besar atau merupakan sumber pendapatan yang cukup potensial bagi petani. Isdijoso et al 1998, menerangkan bahwa hasil usahatani tembakau Madura dapat menyumbang sebesar 60 % - 80 % terhadap total pendapatan petani. Demikian juga keberhasilan usahatani tembakau sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan perekonomian di Madura. Sebagai ilustrasi pada musim tembakau tahun 2003 dengan produksi 18.391 ton rajangan kering dan harga rata-rata Rp. 20.370,- maka uang yang beredar dari perdagangan tembakau sebesar Rp. 374.624.670.000,-. Dampak lain terhadap perekonomian apabila panen tembakau yaitu banyak masyarakat membangun rumah, laku kerasnya penjualan kendaraan bermotor dan perhiasan emas, banyak petani menunaikan ibadah haji, memperlancar pembayaran PBB dan sebagainya. Dari segi sosial, jumlah petani yang menanam tembakau sebanyak 95.895 KK dan tenaga kerja yang terserap dalam budidaya tembakau sebanyak + 287.685 orang (Anonymus, 2004).

Berlatar belakang kondisi sebagaimana dipaparkan diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan Analisis komparasi usahatani tembakau Madura yang ditanam di lahan gunung (tembakau gunung), yang ditanam di lahan tegal (tembakau tegal) dan yang ditanam di lahan sawah (tembakau sawah) di kabupaten Pamekasan, mengenai perbedaan usaha tani tembakau Madura di lahan tegal, gunung dan sawah, serta perbandingan efisiensi usaha tani tembakau Madura di lahan gunung dibandingkan dengan di lahan tegal dan sawah. Penelitian dilaksanakan di desa Prekbun kecamatan Pademawu yang mewakili tembakau lahan sawah, desa Ponteh kecamatan Galis yang mewakili tembakau lahan tegal dan desa Palalang kematan Pakong yang mewakili tembakau lahan gunung. Penelitian menggunakan metode survei dengan penentuan lokasi secara purposive dan pengambilan sampel secara acak. Hasil penelitian disusun secara deskriptif dan tabulasi yang dilanjutkan analisis usahatani dan uji t untuk mengetahui tingkat perbedaan biaya produksi, penerimaan dan keuntungan masing masing jenis lahan.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa:

- 1). Lahan sawah digunakan untuk berusatani tembakau (100%), sedang pada lahan tegal hanya (60%) dan lahan gunung hanya mencapai (50%).
- 2). Usahatani tembakau pada karakteristik lahan yang berbeda memberikan perbedaan yang sangat nyata terhadap tingkat keuntungan yang diperoleh petani ( $p < 0.01$ ).
- 3). Tembakau mempunyai keuntungan paling tinggi yaitu Rp 9.449.136 atau 2,8 kali keuntungan tembakau sawah dan 1,22 kali tembakau tegal. Sedang tingkat keuntungan tembakau tegal mencapai Rp 7.776.988 atau 2,31 kali tembakau sawah yang hanya mencapai tingkat keuntungan Rp 3.367.879.
- 4). Ada perbedaan biaya produksi, penerimaan dan pendapatan usahatani tembakau di lahan gunung, tegal dan gunung. Perbedaan tingkat biaya produksi usahatani tembakau sawah (Rp. 13.776.310,-) paling tinggi diikuti tegal (Rp. 13.594.368,-) dan gunung (Rp. 7.821.089,-) sangat nyata pada tingkat kepercayaan 0,01 ( $p < 0,01$ ).
- 5). Perbedaan tingkat penerimaan usahatani tembakau sawah dengan tegal, tegal

dengan gunung sangat nyata pada tingkat kepercayaan 0,01 ( $P < 0,01$ ), sedang pada sawah dengan gunung tidak menunjukkan perbedaan yang nyata pada tingkat kepercayaan 0,05 ( $P < 0,05$ ) Tingkat penerimaan usahatani tembakau tegal paling tinggi yaitu (Rp. 21.469.343,-) diikuti tembakau gunung (Rp. 17.576.600,-) dan tembakau sawah (Rp. 17.151.000,-)

6). Tingkat perbedaan keuntungan usahatani tembakau Gunung paling tinggi yaitu (Rp. 9.755.511,-) diikuti tembakau tegal (Rp. 7.874.976,-) dan tembakau sawah (Rp. 3.374.690,-) yang sangat nyata dengan tingkat kepercayaan 0,01 ( $P < 0,01$ ).

7). Usahatani tembakau pada lahan gunung paling efisien (R/C ratio = 2,21) yang diikuti tembakau tegal (R/C ratio = 1,59) dan tembakau sawah (R/C ratio = 1,25).

### **Penelitian 6**

Penelitian yang dilakukan oleh Syaiful, Ria Kasanova dan Alfi Hasaniyah berjudul: “*Pengaruh Tataniaga Tembakau Dan Alternatif Pengganti Tembakau Bagi Petani Di Pamekasan.*” Hasil penelitian ini telah diumumkan dalam jurnal Kabilah: Journal of Social Community, Vol. 4 No.1 Juni 2019.

Penelitian ini bertujuan untuk mencari jalan keluar bagi petani yang masih menggantungkan penghasilannya pada hasil tembakau. Kajian penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif diskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, studi kepustakaan serta dokumentasi. Hasil dari penelitian ini adalah sistem tataniaga yang terjadi dalam mekanisme pasar mutlak masih bersifat monopoli antara para petani dengan pedagang dan seterusnya bahkan pemerintah yang terdeteksi juga ikut ambil bagian keuntungan didalamnya, sehingga petani sudah jenuh untuk memproduksi tembakau lagi. Sehingga harus ada tanaman pengganti yaitu tanaman yang cocok untuk menggantikan tanaman tembakau adalah tanaman pohon pisang dan tanaman cabe.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dari sejarah dan pengalaman pengembangan proses produksi para petani tembakau serta ditinjau dari aspek ekonomi sosial dan pola hubungan yang dibangun, maka disimpulkan beberapa hal sebagai berikut: 1.) Bentuk tataniaga tembakau yang sifatnya monopolistik dan regulasi tentang sistem tataniaga tembakau ataupun dampak sosial ekonomi

dalam suatu jaringan kerjasama terhadap hak masyarakat. 2). Hubungan sistem tataniaga yang terjadi dalam mekanisme pasar yang bersifat monopoli antara para petani dengan pedagang dan seterusnya bahkan pemerintah yang terdeteksi juga ikut ambil bagian keuntungan didalamnya. 3). Hal yang demikian akan menimbulkan berbagai bentuk permasalahan baru, salah satunya adalah petani sudah jenuh untuk menanam tembakau lagi karena panjang dan tertutupnya sistem tataniaga tembakau dan penentuan harga dan kualitas tembakau yang dibuat secara sepihak dan memaksa para petani harus tunduk terhadap pasar tersebut yang pada akhirnya akan merugikan para petani. 4). Upaya dalam mengatasi jenuhnya para petani di Desa Gagah terhadap tembakau yang tidak lain disebabkan oleh rumitnya sistem tataniaga tembakau maka sangat perlu untuk dicarikan solusi dan alternatif tanaman sebagai pengganti dari tanaman tembakau bagi para petani. 5). Tanaman yang dianggap cocok dan mempunyai prospek baik untuk dijadikan tanaman alternatif tembakau yaitu tanaman pisang dan cabe.

Perbedaan mendasar dari penelitian yang akan dilakukan adalah pada reformasi regulasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten Pamekasan dalam memperbaiki tataniaga Tembakau di Kabupaten Pamekasan. Bahwa regulasi yang ada selama ini menjadikan sangat monopoli di mana terdeteksi dalam regulasi ini pemerintah juga ikut ambil bagian mengambil keuntungan dalam tataniaga Tembakau. Kerumitan sistem tataniaga tembakau selama ini mengakibatkan kerugian bagi para petani tembakau dan dalam akibatnya membuat para petani tembakau memilih atau mengalihkan ke jenis tanaman lain (pisang atau cabe) yang lebih prospektif dan menguntungkan petani.

Perbedaan lain juga tampak dalam rumusan masalah dan tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini. Dalam rumusan masalah penelitian ini menitik beratkan pada reformasi regulasi tataniaga Tembakau di tingkat Kabupaten maupun sebagai turunan reformasi tataniaga di tingkat Provinsi maupun tingkat nasional.

Persamaan dari penelitian ini dengan beberapa penelitian seperti yang telah diuraikan di atas adalah terletak pada metode penelitiannya. Dengan melihat sifat datanya, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif dengan perbedaan

sudut pandang untuk isu yang lebih up date yakni tentang reformasi regulasi tataniaga tembakau. Hasil analisis dari penelitian ini selain dapat menjawab masalah yang diteliti juga diharapkan dapat memperoleh kesimpulan terkait reformasi regulasi yang lebih menguntungkan bagi petani tembakau khususnya petani tembakau di Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur.

## **2.2 Kajian Teori**

### **2.2.1 Teori A: Teori Komunikasi Kelompok**

Kita semua merupakan anggota dari berbagai kelompok, misalnya keluarga, tetapi kita juga berperan sebagai anggota tim, kelompok sepermainan (peer-group), organisasi profesi, primordial, dan seterusnya. Kelompok kecil adalah sekumpulan perorangan yang relatif kecil yang masing-masing dihubungkan oleh beberapa tujuan yang sama dan mempunyai derajat organisasi tertentu di antara mereka. Setiap karakteristik ini perlu diuraikan lebih lanjut.

Pertama, kelompok kecil adalah sekumpulan perorangan, jumlahnya cukup kecil sehingga semua anggota bisa berkomunikasi dengan mudah sebagai pengirim maupun penerima. Definisi ini merupakan aspek penting dalam kelompok kecil. Pada umumnya kelompok kecil terdiri dari kira-kira 5 hingga 12 orang. Yang penting untuk diingat adalah bahwa setiap anggota harus bias berfungsi sebagai sumber maupun penerima dengan relatif mudah. Jika kelompok menjadi lebih besar maka hal ini akan semakin sulit dipenuhi.

Kedua, para anggota kelompok harus dihubungkan satu sama lain dengan beberapa cara. Orang-orang dalam gedung bioskop bukan merupakan kelompok, karena diantara mereka tidak ada hubungan satu sama lain. Di dalam kelompok kecil, perilaku seorang anggota menjadi nyata bagi semua anggota lainnya. Ketiga, diantara anggota kelompok harus ada beberapa tujuan yang sama. Hal ini tidak berarti bahwa semua anggota harus mempunyai tujuan yang persis sama untuk menjadi anggota kelompok. Tetapi pada umumnya harus ada alasan yang serupa bagi perorangan itu untuk berinteraksi. Keempat, para anggota kelompok harus dihubungkan oleh

beberapa aturan dan struktur yang terorganisasi. Pada saat strukturnya ketat – maka kelompok akan berfungsi menurut prosedur tertentu dimana setiap komentar harus mengikuti aturan yang tertulis. Pada saat yang lain, strukturnya sangat longgar seperti pada suatu pertemuan sosial. Bagaimanapun juga, keduanya terdapat organisasi dan struktur. Dua orang tidak akan berbicara pada saat yang sama, komentar atau pertanyaan satu anggota akan dilayani oleh anggota lain dan tidak akan diabaikan.

Pada umumnya kelompok mengembangkan norma, atau peraturan mengenai perilaku yang diinginkan. Kadang-kadang peraturan ini dinyatakan secara eksplisit, namun kadang hanya bersifat implisit. Menurut Napier dan Gershenfeld (1987), para anggota kelompok akan menerima norma tersebut apabila : (1) anggota menginginkan keanggotaan yang kontinyu dalam kelompok, (2) pentingnya keanggotaan kelompok seseorang semakin tinggi, (3) kelompok bersifat kohesif, dan para anggota berhubungan sanagat erat, terikat satu sama lain, dan saling tergantung satu sama lain dan kelompok memenuhi kebutuhan mereka, (4) pelanggaran norma dihukum dengan reaksi yang negative atau dikucilkan dari kelompok.

Ada peran pokok yang harus dilakukan anggota dalam komunikasi kecil. Bagaimana individu bisa menjadi lebih efektif dalam berpartisipasi dalam kelompok kecil. Kenneth Benne dan Paul Sheats (1948) mengusulkan suatu klasifikasi mengenai peran anggota dalam komunikasi kelompok kecil yang masih merupakan tinjauan terbaik dalam topik penting ini. Benne dan Sheats membagi peran anggota menjadi tiga kelas umum : pertama, peran tugas kelompok, adalah peran yang membuat kelompok mampu untuk memfokuskan secara lebih spesifik dalam mencapai tujuan kelompok.

Kedua, peran membina dan mempertahankan kelompok, tidak seorang pun dan tidak satu kelompok pun yang selalu berorientasi pada tugas setiap saat. Kelompok merupakan satu unit yang para anggotanya memiliki hubungan interpersonal yang beragam. Hubungan ini perlu dipelihara jika kelompok ingin berfungsi secara efektif – jika para anggota kelompok ingin merasa puas dan produktif.



Ketiga, peran individual, peran kelompok tugas dan peran membina dan mempertahankan kelompok semuanya bersifat produktif. Peran itu membantu kelompok dalam mencapai tujuannya, dan berorientasi pada kelompok. Peran yang disebutkan disini adalah peran kontra produktif. Peran ini menghambat kelompok dalam mencapai tujuannya dan lebih berorientasi pada individu ketimbang kelompok.<sup>1</sup>

Ketiga, peran individual, peran kelompok tugas dan peran membina dan mempertahankan kelompok semuanya bersifat produktif. Peran itu membantu kelompok dalam mencapai tujuannya, dan berorientasi pada kelompok. Peran yang disebutkan disini adalah peran kontra produktif. Peran ini menghambat kelompok dalam mencapai tujuannya dan lebih berorientasi pada individu ketimbang kelompok.<sup>2</sup>

#### Ekonomi Politik Petani

Martin Staniland (1985) mengatakan bahwa ekonomi politik adalah sebuah studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Lebih lanjut, Staniland menguraikan definisi tentang ekonomi politik tersebut sebagai berikut : ”mengacu pada masalah dasar dalam teori sosial, hubungan antara politik dan ekonomi. Isu ini memiliki dua sisi baik eksplanatori maupun normatif. Isu ini memunculkan pernyataan mengenai bagaimana kedua proses tersebut saling terkait dan mengenai bagaimana seharusnya mereka terkait. Kita mengetahui bahwa perekonomian tidak bisa hanya diserahkan pada produsen dan konsumen yang berinteraksi satu sama lain melalui mekanisme pasar. Di sana sini diperlukan adanya campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah diperlukan jika mekanisme pasar tidak bekerja dengan sempurna. Selain itu, campur tangan pemerintah diperlukan untuk mengatasi eksternalitas dan untuk pengadaan barang-barang publik.

Dari uraian di atas, jelas bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara ekonomi politik dan kebijakan publik, dimana disiplin ilmu ekonomi politik

---

<sup>1</sup> Joseph deVito, Komunikasi Antar Manusia : Kuliah Dasar (Jakarta: Professional Books, 1997). hlm. 154.

<sup>2</sup> Joseph deVito, Komunikasi Antar Manusia : Kuliah Dasar (Jakarta: Professional Books, 1997). hlm. 154.

dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses, dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi dan lain sebagainya. Penelusuran yang mendalam tentang ekonomi politik biasanya didekati dengan format dan pola hubungan antara swasta, masyarakat, organisasi buruh, partai politik, pemerintah, lembaga konsumen, dan sebagainya. Dengan demikian pembahasan mengenai ekonomi politik jelas terkait erat dengan kebijakan publik, mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi dan implementasi kebijakan publik tersebut.

Teori ekonomi politik yang digunakan dalam penelitian ini adalah Marxisme. Marx cenderung melihat Negara dan proses politik secara umum sebagai hal yang sekunder. Begitu juga, baik Klasik maupun Marx cenderung mengasumsikan bahwa resolusi yang tepat bagi konflik ekonomi akan mengakhiri konflik politik. Dari ide Adam Smith bahwa kemajuan yang dicapai suatu masyarakat yang menganut mekanisme pasar adalah hasil ketidaksengajaan dari upaya individu-individu untuk mengejar kepentingan dari mereka masing-masing, dielaborasi lebih lanjut oleh Marx dengan menjelaskan bahwa proses perubahan dalam metode produksi, hubungan sosial, dan cara-cara hidup semuanya sebagai hasil ketidaksengajaan dari upaya memperoleh keuntungan privat.

Inti pokok Marxisme adalah determinasi mekanistik “suprastruktur” politik (dan social, ideology serta budaya) oleh suatu basis ekonomi. Lebih jelas, bagi Marx yang menentukan segala-galanya, apakah itu politik, social, budaya, bahkan juga moral dan falsafah serta ideologi, adalah ekonomi, yaitu materi. Karena ia menganggap materi sebagai penentu segala-galanya, pandangan marxis ini sering juga disebut materialistic. Menurut Marx, moda produksi kehidupan materiallah yang mengondisikan proses kehidupan sosial, politik, dan intelektual secara umum.

Istilah “ekonomi politik” yang digunakan dalam teori Marxian tidak merujuk pada pemikiran-pemikiran tentang hubungan antara ekonomi dengan politik, melainkan merujuk pada sebuah cara berpikir tentang perekonomian

yang didasarkan pada metode dan teori dari pemikir-pemikir ekonomi klasik, terutama Adam Smith dan David Ricardo. Metode ini menekankan pada ide bahwa perekonomian pasar bekerja menurut prinsip-prinsip yang reproduksi dan ekspansi sistem kesalingtergantungan material antar orang, atau dengan kata lain pembagian kerja sosial.

Proses ini terjadi menurut pola-pola perkembangan yang dalam pandangan ekonomi klasik tidak dipengaruhi oleh kehendak atau keinginan dari tiap-tiap orang. Memang individu-individu dalam perekonomian pasar bisa bertindak secara independen sesuai dengan keinginan mereka sendiri. Matriks yang terdiri dari kebutuhan banyak individu akan mempengaruhi secara langsung apa yang terjadi di pasar.

Namun kebutuhan-kebutuhan pribadi ini sebenarnya berdiri diatas di atas sebuah struktur reproduksi yang obyektif dimana struktur reproduksi ini memiliki tuntutan-tuntutan sendiri yang akan mengendalikan individu di dalam menentukan apa yang menjadi kepentingan pribadinya. Karena struktur obyektif ini lebih dominan sifatnya maka teori Marxian lebih memfokuskan pada proses-proses reproduksi yang bersifat obyektif ini dan tidak memfokuskan telaahnya pada proses subyektif yaitu penentuan peringkat peluang atau pembuatan pilihan oleh individu.<sup>3</sup>

### **2.2.2 Teori B: Teori Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pihak yang berwenang untuk mengatur kehidupan bernegara yang dijadikan pedoman guna menyelesaikan masalah yang terjadi dan mencegah timbulnya masalah publik. Islamy (2002:22) mengatakan pengertian kebijakan negara diatas memiliki implikasi sebagai berikut :

- a. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk Peraturan Daerah nyata berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

---

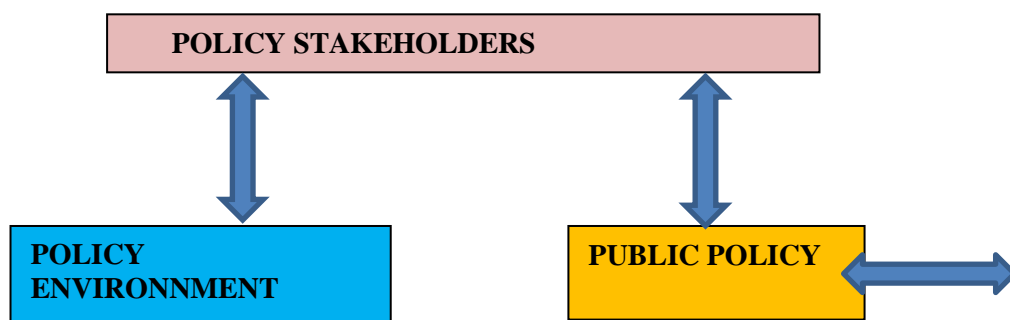
<sup>3</sup> James A. Caporaso & David P. Levine, Teori- Teori Ekonomi Politik (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 136.

- b. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata.
- c. Bahwa kebijakan negara baik untuk melaksanakan sesuatu atau tindakan melaksanakan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijakan itu harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan publik yang berkualitas harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik. Tugas utama administrator publik mempunyai hubungan yang erat dengan kepentingan publik, dan selalu memperhatikan masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang ada di lingkungannya. Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik.

Menurut Dunn (1994 :71) *“A policy system, or the overall institutional pattern within which policymade, involves interrelationships among three elements : public policies,policy stakeholders, and policy environment”* (system kebijakan atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik : kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. hal ini dapat dilihat pada:

**Gambar 2.1 Duun**



Sumber : Dunn, 1994 : 71

Menurut Dunn, Pelaku kebijakan (Stakeholders) terdiri dari pembuat, pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam kebijakan, yang berada dalam posisi mempengaruhi baik dalam pembuatan ataupun dalam pelaksanaan dan pengawasan atas perkembangan pelaksanaannya. Sedangkan kelompok sasaran (*target group*) adalah orang atau sekelompok orang atau organisasi-organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan.

Kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Adapun lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “isu” (masalah) kebijakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Dengan demikian, efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya itu sendiri (level dan isi), dan lingkungan kebijakan.

Secara etimologi istilah kebijakan dikemukakan oleh Duhn (1988:10) bahwa kebijakan berasal dari bahasa Yunani yaitu “polis” (negara-kota), kemudian masuk kedalam bahasa latin “Politea” (negara) dan bahasa Inggris “Police” (kebijakan) dan “Politics” (politik).

Pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Friedrich dalam bukunya *Man Has Government* (1963:79) “ *a purposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilized and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*”. Pendapat ini memberikan arti bahwa kebijakan merupakan rangkaian usulan dari seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap implementasi usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Ermaya (1993:192) memaknai kebijakan dalam 4 aspek yaitu, kebijakan yang diterapkan secara subjektif yang dalam operatifnya merupakan suatu pergarisan ketentuan, yang bersifat pedoman, pegangan, bimbingan untuk mencapai kesepahaman dalam maksud/cara/sarana, bagi setiap usaha dan kegiatan kelompok manusia yang berorganisasi, sehingga terjadi dinamika gerakan tindakan yang terpadu sehaluan dan seirama dalam mencapai tujuan tertentu.

Nurrochmat (2006:2) mengemukakan bahwa istilah kebijakan secara etimologi berasal dari bahasa Inggris pada masa pertengahan yaitu "policie", yang berasal dari kata Prancis kuno yakni police dan policie. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan kebutuhan. Proses kebijakan mencakup identifikasi informasi dan kemungkinan menentukan pilihan atau alternatif, penentuan dan penetapan programprogram, tindakan nyata, pembelanjaan priorias, dengan memilih diantara alternative-alternative tersebut berdasarkan kualitas dan keluasan dampak atau manfaat atau resiko yang mungkin dapat ditumbulkan.

Pengertian kebijakan publik menurut Santoso (1998:5) adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Termasuk pentunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut yang dibuat dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut akhirnya disebut juga dengan kebijakan pemerintah atau negara seperti yang didefinisikan oleh Suradinata (1993:19) "kebijakan negara/pemerintah adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. Kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, beroriorientasi pada kepentingan umum dan masa depan serta strategi pemecahan yang terbaik". Kebijakan atau seiring juga disebut sebagai ketetapan pemerintah yang berkuasa atau memiliki kewenangan atau otoritas adalah merupakan intruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana atau mereka yang diberikan tugas untuk melaksanakannya.

Menurut Thomas R. Dye dalam Subarsono (2011:02) kebijakan publik adalah apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak

melakukan (*is what ever governments choose to do or not to do*). Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objeknya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Menurut Harbani Pasolong (2008:38) kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip – prinsip tertentu. Kebijakan ialah suatu hasil analisis yang mendalam terhadap alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik.

Menurut Anderson dalam Arifin Tahir (2014:21), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson, mengklasifikasi kebijakanpolicy, menjadi dua : substantif dan procedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan procedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabatpejabat pemerintah.

Tachjan (2006:19) menyimpulkan bahwa garis besarnya siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu : a. Perumusan kebijakan b. Implementasi kebijakan c. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Menurut Wiliam N. Dunn dalam (Harbani Pasolong 2011:29) kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah yang menyangkut tugas pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanankeamanan, energi, kesehatan, pendidikan kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Pada umumnya kebijakan dapat dibedakan atas empat bentuk, yaitu:

- (1) Regulatory, yaitu mengatur perilaku orang,
- (2) Redistributif, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil

kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin,

(3) Distributif yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber

daya tertentu, dan

(4) Constituent, yaitu ditujukan untuk melindungi Negara Dalam memahami pendapat para

pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri

penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah:

a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan yang menciptakan kesejahteraan masyarakat.

b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variable pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup

c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.

d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.

e. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditaati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

Implementasi merupakan penerapan suatu kebijakan yang telah buat oleh badan atau seorangan yang telah diberi wewenang oleh negara. impleimentasi adalah upaya dari pelaksanaan keputusan kebijakan tersebut.

Menurut Tacjhan dalam Arifin Thahir (2011:53) implementasi kebijakan publik disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai instansi (birokrasi) dalam proses kebijakn publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Menurut HasselNogi S. Tangkillis (2004:7) implementasi kebijakan merupakan rangkaian proses penerjemahan dari kebijakan yang respon berupa



aksi/tindakan para pelek pembangun secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Menurut HasselNogiS.Tangkillis (2004:9) keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan dari pada implementasi diperlukan pandangan atas tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan.

Menurut Ripley dan Franklin dalam (Winarno 2008:145) mengatakan bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Implementasi merupakan aspek penting dalam keseluruhan proses kebijakan dan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana dan prasarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan melalui program-program agar dapat terpenuhi pelaksanaan kebijakan itu.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Wahab (2014:203-211), bahwa tahapantahapan implementasi ditinjau dari:

a. Keluaran Kebijakan (keputusan)

Merupakan penterjemahan atau penjabaran dalam bentuk peraturanperaturan khusus, prosedur pelaksanaan yang baru ataupun tetap memproses kasus-kasus tertentu, keputusan penyelesaian sengketa (menyangkut perizinan dan sebagainya), serta pelaksanaan keputusan

penyelesaian sengketa.

b. Kepatuhan Kelompok Sasaran

Merupakan suatu sikap ketaatan secara konsisten dan para pelaksana atau pengguna (aparatur pemerintah dan masyarakat) terhadap keluaran kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Dampak Nyata Kebijakan

Adalah hasil nyata antara perubahan perilaku antara kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan, hal ini berarti bahwa keluaran kebijakan sudah berjalan dengan Undang-undang. Kelompok sasaran benar-benar patuh, tidak ada upaya penggerogotan terhadap pelaksanaan serta peraturan tersebut memiliki dampak kausalitas (sebab-akibat) yang tinggi.

Persepsi Terhadap Dampak Yaitu penilaian atau perubahan yang akan didasarkan pada nilai-nilai tertentu yang dapat diatur atau dirasakan manfaatnya oleh kelompok-kelompok masyarakat dan lembaga-lembaga tertentu terhadap dampak nyata pelaksanaan kebijakan, yang kemudian menimbulkan upaya-upaya untuk mempertahankan atau mendukung, bahkan merubah serta merevisi kebijakan tersebut.

Lebih jauh menurut mereka implementasi mencakup banyak macam kegiatan yaitu:

- a. Badan-badan pelaksanaan yang ditugasi oleh Undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapat sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah dana uang.
- b. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program.
- c. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Maksudnya adalah badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan

pelayanan atau batasan-batasan tentang kegiatan yang bisa di pandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.

Van meter dan Horn dalam Winarno, (2008:146) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu ( kelompok-kelompok ) pemerintah yang di arahkan untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Maksudnya adalah tahap implementasi kebijakan tidak akan di mulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran di tetapkan oleh keputusan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang di tetapkan dan dana di sediakan untuk membiayai pelaksanaan program tersebut.

Dalam keberhasilan implementasi kebijakan sangat berkaitan erat dengan beberapa aspek diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dengan konsistensi tinggi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya alam, manusia maupun biaya dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Menurut Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardi dalam Harbani Pasolong (2008:57) mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana kedalampraktik. Menurut Edward III dalam Leo Agusitno (2008:147),implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel antara lain:

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policymakers*) kepada pelaksana kebijakan (*policyimplementors*). Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu tranformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi tranformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas

dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

### a. Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

### b. Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai,

kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c. Fasilitas (*facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

d. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

3. Disposisi (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu

mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standard operation procedure* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

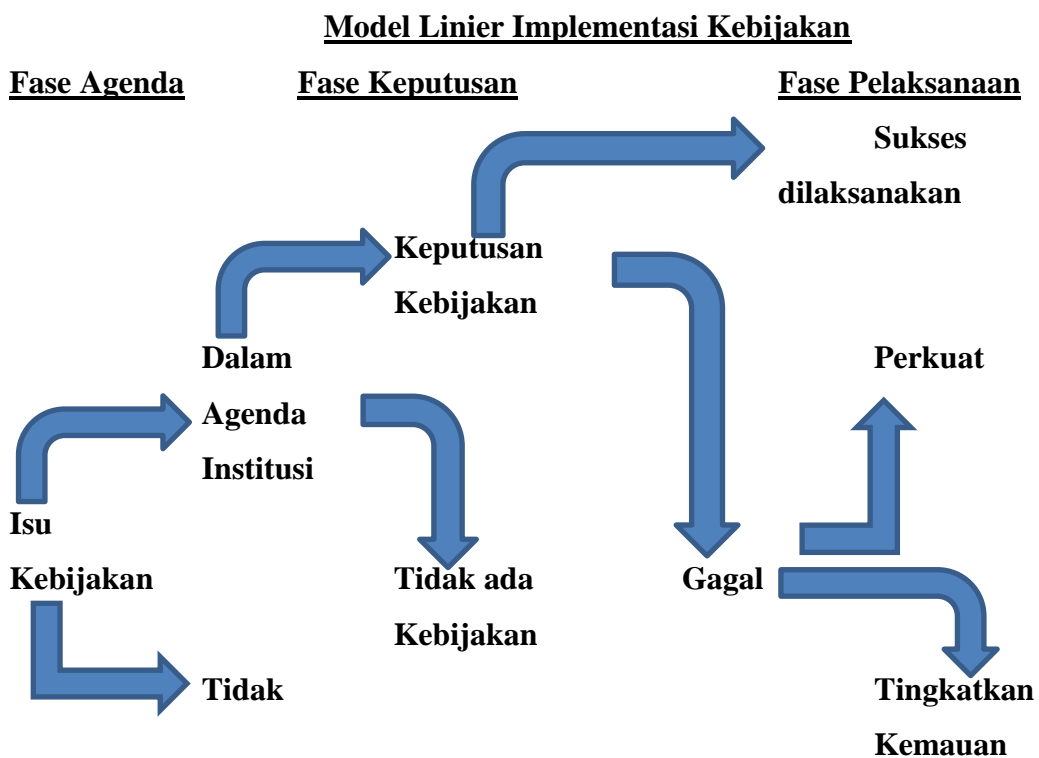
Penjelasan di atas menunjukkan bahwa studi implementasi mencakup fenomena yang luas dan bahkan dianggap *overlapping* dengan studi evaluasi (Ripley, 1985). Sekalipun fenomena kompleks para pengkaji implementasi kebijakan disarankan untuk memperhatikan berbagai aspek pemahaman seperti : proses, output, dan outcome. Juga perlu diperhatikan bermacam aktor yang terlibat, organisasi, dan teknik pengawasannya.

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar 01 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (lihat Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau

dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

**Gambar 2.4 Baedhowi**



Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Pada gambar 2.4 terlihat bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

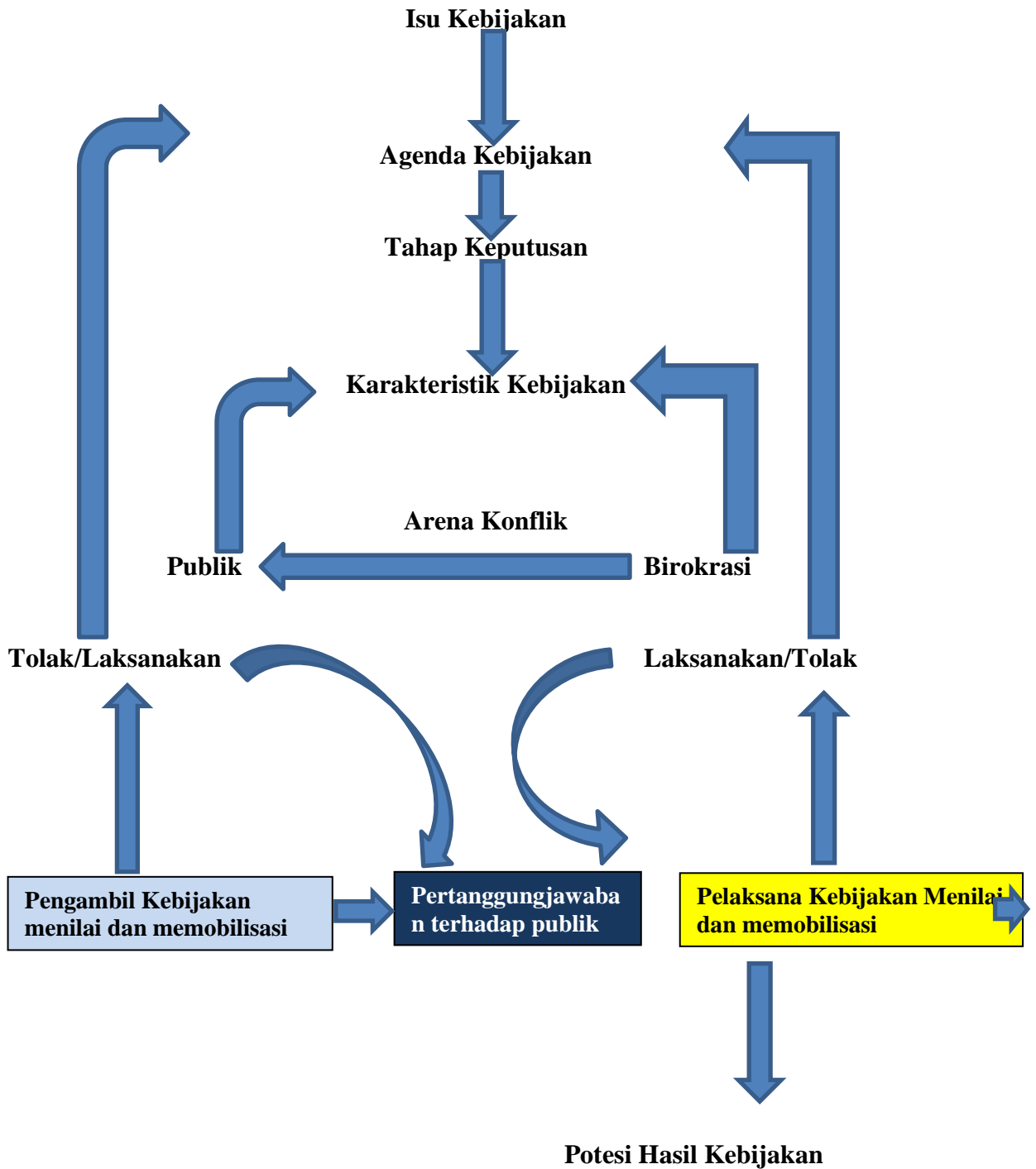
Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan, 2000: 20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya

mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.



**Gambar 2.5 Thomas R. Dye**  
**Model Interaktif Implementasi Kebijakan**



Dengan demikian perilaku analisis kebijakan dalam hal ini bersifat penilaian atau evaluatif. Sebagai suatu penilaian atas kebijakan masa lampau, ada empat karakteristik yang perlu diperhatikan yaitu: *pertama*, value-focus : tekanan dari penilaian ditujukan kepada pertimbangan tentang kepatutan nilai dan kesesuaian dengan keinginan masyarakat mengenai hasil (outcomes) atau perubahan yang timbul dalam masyarakat. *Kedua*, fact-value interdependence: penilaian melihat pada fakta dan nilai yang dihasilkan. Apakah outcome atau dampak yang timbul dalam masyarakat sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, dan apakah memang benar dampak itu sebagai akibat dari kebijakan tersebut atau akibat sampingan dari kebijakan lain ?

*Ketiga*, present and past orientation: dalam evaluasi kebijakan yang dibandingkan adalah kondisi masa lampau sebelum ada kebijakan dengan keadaan masa kini sesudah kebijakan itu dilaksanakan. *Keempat*, value-duality: penilaian mempunyai dua maksud, pertama, untuk melihat hasil yang dapat dicapai suatu kebijakan. Dalam hal ini hasil dari penilaian dianggap sebagai tujuan yang ingin dicapai dengan penilaian itu (ends). *Kedua*, sebagai alat atau alasan untuk mengajukan rekomendasi baru (means).

Masa kini adalah masa yang sesungguhnya sedang kita lalui. Dalam perspektif kebijakan kondisi hari ini dipandang sebagai hasil atau akibat dari berbagai kebijakan yang telah diputuskan dan dilaksanakan pada waktu yang lalu. Kondisi petani tembakau hari ini adalah akibat dari kebijakan pemerintah/pihak-pihak tertentu pada masa lalu. Selanjutnya dalam perspektif ini, kebijakan yang akan diambil pada masa kini akan menentukan kondisi masa yang akan datang.

Dengan demikian, masa sekarang merupakan saat penentuan untuk melanjutkan proses yang berlangsung dari masa lampau atau untuk melakukan perubahan arah dan perubahan intensitas dari perubahan itu. Apa yang kita semai di masa lampau, kita tuai hari ini, dan apa yang kita semai pada hari ini, akan kita tuai di masa depan. Karena masa kini berada diantara dua masa tersebut, perilaku kebijakan dalam masa kini bersifat formulasi, pelaksanaan dan pemantauan (monitoring). Kebijakan yang dibuat pada waktu yang lalu diterapkan pada waktu

sekarang. Kebijakan yang dibuat pada waktu sekarang, diterapkan pada waktu yang akan datang. Persoalannya, bagaimana merumuskan kebijakan dan bagaimana menerapkan atau melaksanakannya? Formulasi kebijakan ditentukan oleh prakiraan dan rekomendasi yang disampaikan. Namun demikian, banyak kebijakan yang tidak sesuai dengan rekomendasi, karena dalam proses perumusannya terjadi pengumpulan kepentingan yang seringkali mengalahkan alasan rasional dan kebenaran.

Tahap ketiga dalam perspektif kebijakan adalah masa depan. Perilaku kebijakan yang menyangkut masa depan adalah prakiraan (forecasting). Berbeda dengan perkiraan yang menganalisis informasi sekarang untuk mendapatkan gambaran (deskripsi) masalah sekarang, prakiraan dimaksudkan menganalisis informasi dari kondisi yang berkembang pada saat sekarang untuk mendapatkan kecenderungan yang dapat terjadi (preskripsi) di masa depan.

Apa yang dilakukan melalui prakiraan? Prakiraan berkaitan dengan dua informasi. Pertama, tentang kemungkinan yang akan terjadi di masa depan berdasarkan kecenderungan yang sedang berlangsung pada saat ini tanpa ada sesuatu intervensi dari sesuatu kebijakan baru (prediksi). Kedua, kondisi yang akan dapat terjadi sebagai hasil dari kebijakan baru (preskripsi). Yang terakhir ini menjadi advokasi dalam menyampaikan rekomendasi kebijakan baru.

Konsekuensi dari uraian tentang dimensi waktu dalam perspektif kebijakan adalah suatu kebijakan tidak boleh hanya bertumpu semata-mata pada keadaan yang berlangsung pada hari ini, tanpa melihat keterkaitannya dengan masa lampau dan kemungkinan yang akan terjadi di masa depan sebagai buah atau akibat sampingan dari kebijakan yang kita buat hari ini. Teori kebijakan public mengajarkan kita kesadaran tentang keterkaitan antar waktu dalam kehidupan bermasyarakat. Banyak kerugian terjadi hanya karena tidak ada kesadaran waktu.<sup>4</sup>

Petani tembakau di Kabupaten Sumenep Pulau Madura merupakan salah

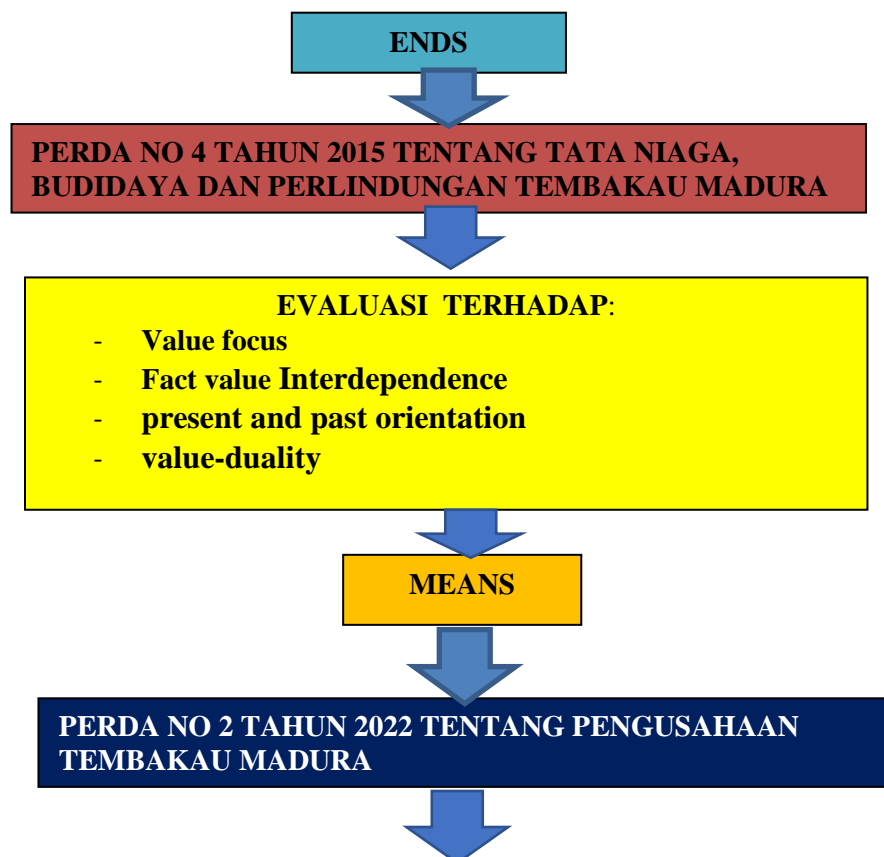
---

<sup>4</sup> Said Zainal Abidin, *Strategi Kebijakan dalam Pembangunan dan Ekonomi Politik* (Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2008), hlm. 85. 5William Lawrence Neumann, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches* (USA: Allyn and Bacon, 2000), hlm. 129.

satu contoh petani tradisional yang usahanya dilakukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Usaha pertanian tembakau yang dikelola oleh petani masih berbasis rumah tangga, dengan modal yang kecil. Dalam kehidupan masyarakat petani tembakau di Kabupaten Sumenep Pulau Madura banyak dilema yang mereka hadapi selama ini baik dalam pertanian mereka maupun dalam memenuhi kebutuhan keluarganya. Seperti hasil study Scott (1994) Menunjukkan bahwa etika subsistensi petani sangat menolong petani dalam menghadapi kemiskinan.

Dalam konteks ini petani menolak ekonomi pasar yang berorientasi pada perolehan keuntungan sebesar-besarnya. Etos yang dikembangkan adalah saling tolong menolong yang sebagian dilakukan sebagai bentuk penolakan terhadap ekonomi pasar. Inovasi baru dibidang pertanian misalnya, juga dianggap akan mengancam jaminan keamanan subsistensi sehingga selalu ditolak dan dihindari (Scott, 1994).

### 2.3 Kerangka Pemikiran



## FARMER DAN PEASANT

Petani dapat dibedakan menjadi *peasant* dan *farmer*. Peasant secara sederhana dapat diartikan sebagai petani kecil (petani tradisional) yang usahanya dilakukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, disini peasant yang dimaksud yaitu petani sebagai seorang desa yang bercocok tanam artinya, mereka bercocok tanam dan beternak di daerah pedesaan, tidak didalam ruangan-ruangan tertutup (*greenhouse*) ditengah-tengah kota atau dalam kotak-kotak aspidistra yang diletakkan diatas ambang jendela.

Sedangkan farmer dapat diartikan sebagai pengusaha pertanian (agricultural entrepreneur ) petani dengan lahan yang luas dan usaha pertaniannya dijual untuk bisnis (Wolf, 1985:2).

Dalam perspektif kebijakan publik, waktu dibagi atas tiga bagian ; masa lampau, masa kini dan masa depan. Dalam masa lampau, kebijakan-kebijakan yang dibuat telah selesai diterapkan. Output dari kebijakan sudah ada. Persoalan disini berkisar tentang bagaimana akibat atau outcomes yang terjadi ? Misalnya adalah, apakah kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah daerah terhadap petani tembakau sudah menunjukkan peningkatan kesejahteraan petani ?

Dengan demikian perilaku analisis kebijakan dalam hal ini bersifat penilaian atau evaluatif. Sebagai suatu penilaian atas kebijakan masa lampau, ada empat karakteristik yang perlu diperhatikan yaitu: pertama, *value-focus* : tekanan dari penilaian ditujukan kepada pertimbangan tentang kepatutan nilai dan kesesuaian dengan keinginan masyarakat mengenai hasil (*outcomes*) atau perubahan yang timbul dalam masyarakat. Kedua, *fact-value interdependence*: penilaian melihat pada fakta dan nilai yang dihasilkan. Apakah outcome sata dampak yang timbul dalam masyarakat sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, dan apakah memang benar dampak itu sebagai akibat dari kebijakan tersebut utatau akibat sampingan dari kebijakan lain ?

Ketiga, *present and past orientation*: dalam evaluasi kebijakan yang dibandingkan adalah kondisi masa lampau sebelum ada kebijakan dengan

keadaan masa kini sesudah kebijakan itu dilaksanakan. Keempat, *value-duality*: penilaian mempunyai dua maksud, pertama, untuk melihat hasil yang dapat dicapai suatu kebijakan. Dalam hal ini hasil dari penilaian dianggap sebagai tujuan yang ingin dicapai dengan penilaian itu (*ends*). Kedua, sebagai alat atau alasan untuk mengajukan rekomendasi baru (*means*).

Masa kini adalah masa yang sesungguhnya sedang kita lalui. Dalam perspektif kebijakan kondisi hari ini dipandang sebagai hasil atau akibat dari berbagai kebijakan yang telah diputuskan dan dilaksanakan pada waktu yang lalu. Kondisi petani tembakau hari ini adalah akibat dari kebijakan pemerintah/pihak-pihak tertentu pada masa lalu. Selanjutnya dalam perspektif ini, kebijakan yang akan diambil pada masa kini akan menentukan kondisi masa yang akan datang.

Dengan demikian, masa sekarang merupakan saat penentuan untuk melanjutkan proses yang berlangsung dari masa lampau atau untuk melakukan perubahan arah dan perubahan intensitas dari perubahan itu. Apa yang kita semai di masa lampau, kita tuai hari ini, dan apa yang kita semai pada hari ini, akan kita tuai di masa depan. Karena masa kini berada diantara dua masa tersebut, perilaku kebijakan dalam masa kini bersifat formulasi, pelaksanaan dan pemantauan (*monitoring*). Kebijakan yang dibuat pada waktu yang lalu diterapkan pada waktu sekarang. Kebijakan yang dibuat pada waktu sekarang, diterapkan pada waktu yang akan datang. Persoalannya, bagaimana merumuskan kebijakan dan bagaimana menerapkan atau melaksanakannya? Formulasi kebijakan ditentukan oleh prakiraan dan rekomendasi yang disampaikan. Namun demikian, banyak kebijakan yang tidak sesuai dengan rekomendasi, karena dalam proses perumusannya terjadi pergumulan kepentingan yang seringkali mengalahkan alasan rasional dan kebenaran.

Tahap ketiga dalam perspektif kebijakan adalah masa depan. Perilaku kebijakan yang menyangkut masa depan adalah prakiraan (*forecasting*). Berbeda dengan perkiraan yang menganalisis informasi sekarang untuk mendapatkan gambaran (*deskripsi*) masalah sekarang, prakiraan dimaksudkan

menganalisis informasi dari kondisi yang berkembang pada saat sekarang untuk mendapatkan kecenderungan yang dapat terjadi (preskripsi) di masa depan.

Apa yang dilakukan melalui prakiraan? Prakiraan berkaitan dengan dua informasi. Pertama, tentang kemungkinan yang akan terjadi di masa depan berdasarkan kecenderungan yang sedang berlangsung pada saat ini tanpa ada sesuatu intervensi dari sesuatu kebijakan baru (prediksi). Kedua, kondisi yang akan dapat terjadi sebagai hasil dari kebijakan baru (preskripsi). Yang terakhir ini menjadi advokasi dalam menyampaikan rekomendasi kebijakan baru.

Konsekuensi dari uraian tentang dimensi waktu dalam perspektif kebijakan adalah suatu kebijakan tidak boleh hanya bertumpu semata-mata pada keadaan yang berlangsung pada hari ini, tanpa melihat keterkaitannya dengan masa lampau dan kemungkinan yang akan terjadi di masa depan sebagai buah atau akibat sampingan dari kebijakan yang kita buat hari ini. Teori kebijakan public mengajarkan kita kesadaran tentang keterkaitan antar waktu dalam kehidupan bermasyarakat. Banyak kerugian terjadi hanya karena tidak ada kesadaran waktu.<sup>5</sup>

Petani tembakau di Kabupaten Sumenep Pulau Madura merupakan salah satu contoh petani tradisional yang usahanya dilakukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Usaha pertanian tembakau yang dikelola oleh petani masih berbasis rumah tangga, dengan modal yang kecil. Dalam kehidupan masyarakat petani tembakau di Kabupaten Sumenep Pulau Madura banyak dilema yang mereka hadapi selama ini baik dalam pertanian mereka maupun dalam memenuhi kebutuhan keluarganya. Seperti hasil study Scott (1994) Menunjukkan bahwa etika subsistensi petani sangat menolong petani dalam menghadapi kemiskinan. Scott menyebutnya sebagai moral ekonomi petani, moral ekonomi ini muncul dari dilema sentral yang dihadapi oleh kebanyakan rumah tangga petani.

---

<sup>5</sup> Said Zainal Abidin, Strategi Kebijakan dalam Pembangunan dan Ekonomi Politik (Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2008), hlm. 85. 5William Lawrence Neumann, Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches (USA: Allyn and Bacon, 2000), hlm. 129.

Oleh karena hidup begitu dekat dengan batas subsistensi dan menjadi sasaran permainan cuaca serta tuntutan dari pihak luar, maka rumah tangga petani tidak mempunyai banyak peluang untuk menerapkan ilmu hitung keuntungan maksimal. Suatu hal yang khas adalah bahwa bercocok tanam adalah berusaha untuk menghindari kegagalan yang akan menghancurkan kehidupannya dan bukan berusaha memperoleh keuntungan yang besar.

Sedangkan dalam strategi bertahan, salah satu moral petani tradisional adalah mengutamakan (*safety-first*). Bagi petani miskin yang secara sosial ekonomi sangat rentan, penurunan atau bahkan kegagalan panen akan membawa dampak buruk bagi kelangsungan hidup keluarganya. Moralitas subsisten dan keamanan itulah yang disebut prinsip ‘mengutamakan selamat’ :petani menghindari resiko dan memusatkan perhatian pada kemungkinan penurunan panen, bukan pada usaha memaksimalkan keuntungan. Dalam konteks ini petani menolak ekonomi pasar yang berorientasi pada perolehan keuntungan sebesar-besarnya. Etos yang dikembangkan adalah saling tolong menolong yang sebagian dilakukan sebagai bentuk penolakan terhadap ekonomi pasar. Inovasi baru dibidang pertanian misalnya, juga dianggap akan mengancam jaminan keamanan subsistensi sehingga selalu ditolak dan dihindari (Scott, 1994).