



# **Kebijakan Publik bagi Petani Miskin**

**Ivana dan Andries Lionardo**

Editor : Rudy Kurniawan

**Kebijakan Publik**  
*bagi*  
**Petani Miskin**

## **UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

### **Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **Kebijakan Publik** *bagi* **Petani Miskin**

Ivana & Andries Lionardo

Editor : Rudy Kurniawan



## **KEBIJAKAN PUBLIK BAGI PETANI MISKIN**

**Penulis** : Ivana & Andries Lionardo  
**Editor** : Rudy Kurniawan  
**Desain Cover** : Rulie Gunadi  
**Sumber** : (Fresh Stocks) [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)  
**Tata Letak** : T. Yuliyanti  
**Proofreader** : Tiara Nabilah Azalia

Ukuran:  
**viii, 79 hlm., Uk.: 15.5x23 cm**

ISBN:  
**978-623-02-8909-5**

Cetakan Pertama:  
**Juli 2024**

Hak Cipta 2024 pada Penulis  
**Copyright © 2024 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

### **PENERBIT DEEPUBLISH (Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)  
Jl. Rajawali, Gg. Elang 6, No. 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl. Kaliurang Km. 9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp./Faks : (0274) 4533427  
Website : [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
[www.deepublishstore.com](http://www.deepublishstore.com)  
E-mail : [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

---

*Hak cipta dilindungi undang-undang.*

*Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.*

*Isi di luar tanggung jawab percetakan.*

## KATA PENGANTAR PENERBIT

Segala puji kami haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan segala anugerah dan karunia-Nya. Dalam rangka mencerdaskan dan memuliakan umat manusia dengan penyediaan serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menciptakan industri *processing* berbasis sumber daya alam (SDA) Indonesia, Penerbit Deepublish dengan bangga menerbitkan buku dengan judul ***Kebijakan Publik bagi Petani Miskin***.

Buku ini memuat sajian terkait kebijakan publik untuk petani miskin. Kemiskinan rumah tangga petani ditandai dengan rendahnya produksi yang disebabkan oleh terbatasnya faktor produksi yang dimiliki. Kemiskinan akan terus menjadi dilema, baik dilema bagi seseorang maupun juga bagi suatu negara. Untuk dapat memutus rantai kemiskinan, mutlak diperlukan intervensi dari luar guna memberikan kekuatan kepada keluarga miskin agar dapat keluar dari kemiskinannya atau setidaknya mencegah orang miskin mewariskan kemiskinannya kepada keturunannya. Salah satu pihak yang mestinya memiliki kompetensi dan kewajiban untuk mengatasi permasalahan kemiskinan yang multikompleks adalah pemerintah.

Terima kasih dan penghargaan terbesar kami sampaikan kepada penulis, Ivana dan Andries Lionardo, yang telah memberikan kepercayaan, perhatian, dan kontribusi penuh demi kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca, mampu berkontribusi dalam mencerdaskan dan memuliakan umat manusia, serta mengoptimalkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi di tanah air.

Hormat Kami,

**Penerbit Deepublish**

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR PENERBIT.....	v
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
<b>BAB 1 DINAMIKA PERSOALAN PUBLIK DAN PEMBANGUNAN DAERAH.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 2 KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DAN OTONOMI DAERAH.....</b>	<b>7</b>
<b>BAB 3 KEMISKINAN SEBAGAI IMPLIKASI KEBIJAKAN PUBLIK.....</b>	<b>29</b>
3.1. Konsep Kebijakan Publik.....	29
3.2. Konsep Kemiskinan.....	31
3.3. Konsep Usaha Tani .....	38
3.4. Konsep Produksi dan Pendapatan.....	42
3.5. Konsep Manajemen Ketahanan Pangan.....	48
<b>BAB 4 PRAKTIK KEBIJAKAN PUBLIK SEKTOR PERTANIAN.....</b>	<b>65</b>
4.1. Profil Daerah Percontohan Otonom.....	65
4.2. Fakta Empiris Pascakenaikan Harga BBM.....	67
DAFTAR PUSTAKA.....	76
PROFIL PENULIS .....	79

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sebuah Proses Strategi Manajemen.....	52
---	----



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Batas Garis Kemiskinan di Indonesia 1980-2015.....	35
Tabel 2.	Perbandingan Rata-Rata Jumlah Penggunaan <i>Input</i> Produksi dan Perubahan Harga <i>Input</i> Produksi.....	67
Tabel 3.	Perbandingan Rata-Rata Biaya Produksi (Rp/mt).....	69
Tabel 4.	Perbandingan Rata-Rata Produksi, Penerimaan dan Pendapatan Petani Padi Sawah .....	72

# **BAB 1**

## **DINAMIKA PERSOALAN PUBLIK DAN PEMBANGUNAN DAERAH**

**S**alah satu permasalahan mendasar pembangunan yang masih terus dihadapi dan dirasakan sulit untuk ditanggulangi adalah permasalahan kemiskinan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang multikompleks baik dilihat dari aspek penyebab maupun dari implikasinya. Kemiskinan akan menyebabkan kurangnya kemampuan mengakses berbagai sumber daya yang pada gilirannya akan menyebabkan proses pemiskinan. Dengan kata lain, masyarakat miskin memiliki potensi melahirkan generasi yang miskin pula karena rendahnya kualitas dan kapasitas sumber daya manusia yang diturunkan.

Permasalahan kemiskinan merupakan mata rantai yang tidak terputus. Untuk dapat memutus rantai kemiskinan, maka mutlak diperlukan intervensi dari luar guna memberikan kekuatan kepada keluarga miskin agar dapat keluar dari kemiskinannya atau setidaknya mencegah orang miskin mewariskan kemiskinannya kepada keturunannya. Salah satu pihak yang mestinya memiliki kompetensi dan kewajiban untuk mengatasi permasalahan kemiskinan yang multikompleks adalah pemerintah.

Permasalahan kemiskinan menjadi urgen untuk ditanggulangi karena potensial menimbulkan efek bola salju. Di samping melahirkan permasalahan di berbagai bidang seperti sosial, politik, ekonomi, hukum, dan budaya; besarnya jumlah penduduk juga akan menyebabkan rendahnya aktivitas ekonomi yang berakibat pada lambannya laju perekonomian. Kondisi ini membuat peluang untuk menanggulangi kemiskinan juga menjadi semakin sempit. Sebaliknya, apabila permasalahan kemiskinan telah dapat ditanggulangi maka

dapat dikatakan bahwa sebagian besar permasalahan pembangunan telah dapat diatasi. Meningkatnya kemampuan ekonomi masyarakat dengan sendirinya akan meningkatkan kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan demikian diharapkan akan meningkatkan swadaya, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan yang pada akhirnya akan mengurangi beban pemerintah serta akan meningkatkan akselerasi pembangunan di segala bidang.

Melihat kompleksitas permasalahan kemiskinan, maka upaya penanggulangannya tidak mungkin dilaksanakan secara instan dan parsial. Pengalaman pada masa yang lalu telah membuktikan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan secara parsial, hanya dari aspek ekonomi serta bersifat nyata dan tidak berkelanjutan, ternyata tidak membuahkan hasil sebagaimana diharapkan.

Upaya penanggulangan kemiskinan akan efektif apabila dilakukan secara sistematis, komprehensif, dan berkelanjutan. Artinya penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan melalui tahapan yang direncanakan, mencakup seluruh aspek penyebab dan implikasinya, meliputi berbagai bidang secara bersinergi, serta dilaksanakan secara terus menerus. Untuk maksud tersebut dibutuhkan data dan informasi yang lengkap dan akurat sebagai dasar perencanaan dan perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Data yang dibutuhkan antara lain mencakup jumlah orang miskin dan keluarga miskin serta permasalahan pokok yang mereka hadapi berdasarkan indikator yang telah ditetapkan, juga persebarannya pada seluruh strata wilayah, baik pada tingkat kabupaten, kecamatan, maupun di tingkat desa/kelurahan.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh suatu bangsa yang dipandang sebagai suatu proses transformasi pada dasarnya membawa perubahan dalam proses alokasi sumber-sumber ekonomi, proses distribusi manfaat, dan proses akumulasi yang membawa pada peningkatan produksi, pendapatan, dan kesejahteraan. Dalam proses tersebut putaran kegiatan ekonomi akan menghasilkan surplus yang

menjadi peningkatan kesejahteraan. Hasil akhir pembangunan tersebut akan dinikmati oleh seluruh masyarakat. Proses transformasi akibat pembangunan dalam kerangka teoritik dikenal sebagai proses natural. Dalam kerangka teoritik pula proses tersebut mensyaratkan dipenuhinya tiga asumsi dasar, yaitu terdiri dari: (1) *full employment*, yaitu semua faktor produksi dan setiap pelaku ekonomi ikut serta dalam kegiatan ekonomi, (2) homogenitas, yaitu semua pelaku ekonomi memiliki faktor produksi dan mempunyai kesempatan berusaha serta kemampuan menghasilkan atau produktivitas yang sama, (3) rasionalitas, prinsip efisiensi, atau bekerjanya mekanisme pasar, yaitu interaksi antarpelaku pembangunan terjadi dalam keseimbangan sehingga imbalan yang diterima seimbang dengan pengorbanan yang telah dikeluarkan (Sumodiningrat, 1996).

Kinerja pembangunan di sektor pertanian termasuk sektor pertanian tanaman pangan masih sangat dipengaruhi oleh krisis ekonomi yang terjadi secara berkepanjangan. Berbagai kemerosotan ekonomi, seperti penurunan daya beli petani, inflasi yang relatif tinggi, peningkatan pengangguran dan kemiskinan serta kemampuan pemerintah untuk mengalokasikan anggaran pembangunan yang belum optimal seakan-akan menempatkan Indonesia kembali keawal pembangunan. Semua hal tersebut merupakan faktor penentu utama dan perlu dianalisis lebih lanjut peran dan pengaruhnya terhadap kinerja pembangunan di sektor pertanian (Sumodiningrat, 2001).

Pertumbuhan ekonomi yang relatif baik, yang berarti meningkatkan kesejahteraan materiil masyarakat belum berarti secara otomatis terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Untuk tercapainya keadilan sosial masih harus dipenuhi adanya pemerataan yaitu distribusi hasil pertumbuhan ekonomi secara adil dan merata. Dengan demikian agar tercapai kesejahteraan sosial (*social welfare*) perlu diperhatikan tiga ukuran lain, yaitu tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran dan tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dan kekayaan nasional (E. R. Mubyarto, 1997).

Kemiskinan sering kali dijumpai di daerah-daerah pedesaan terutama di desa-desa yang tertinggal. Rumah tangga miskin tersebut

pada umumnya tidak memiliki faktor produksi yang cukup seperti tanah, modal ataupun keterampilan sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas. Mereka tidak mungkin memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri sehingga produksi yang mereka hasilkan rendah. Keterbatasan faktor produksi yang dimiliki oleh rumah tangga miskin menyebabkan produksi yang dihasilkan tidak maksimal sehingga pendapatannya rendah. Pendapatan yang rendah menyebabkan kemampuan rumah tangga di dalam berinvestasi menjadi rendah sehingga modal yang dimiliki untuk memproduksi selanjutnya sangat rendah.

Kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks dan banyak berkaitan dengan berbagai macam permasalahan sosial dan ekonomi. Untuk mengatasi masalah kemiskinan diperlukan upaya dan komitmen dari berbagai pihak secara sungguh-sungguh. Berbagai program kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan seperti Proyek Pengembangan Wilayah Khusus (P2WK), Proyek Kawasan Terpadu (PKT), Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), dan lain-lainnya telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah. Dari pelaksanaan berbagai macam proyek penanggulangan kemiskinan tersebut ternyata jumlah penduduk yang masih hidup di bawah garis kemiskinan masih cukup besar (BPS, 2017) Untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin maka pemerintah mengeluarkan kebijakan Inpres Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang dimulai pada Tahun Anggaran 1994/1995 yang pelaksanaannya diarahkan secara langsung kepada penduduk miskin di desa-desa tertinggal. Sedangkan untuk desa yang tidak termasuk ke dalam desa tertinggal penanggulangan kemiskinan dilaksanakan dengan program Takesra dan Kukesra (Basri, 1995).

Kemiskinan rumah tangga petani yang ditandai dengan rendahnya produksi yang disebabkan oleh terbatasnya faktor produksi yang dimiliki. Karena produksi yang dihasilkan rendah maka sisa pendapatan yang dapat digunakan sebagai modal usaha juga sangat terbatas. Demikian pula luas lahan yang dimiliki oleh rumah tangga petani miskin sangat sempit, yang menyebabkan rendahnya

produksi pertanian. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan petani sebagai pengelola usaha taninya menyebabkan produktivitasnya rendah yang ditandai dengan ketidakmampuannya untuk mengelola faktor produksi yang dimiliki secara tepat dan efisien untuk memperoleh pendapatan yang maksimal. Dengan demikian persoalan yang dihadapi oleh rumah tangga petani miskin adalah bagaimana mengoptimalkan penggunaan faktor produksi yang terbatas jumlahnya untuk memperoleh pendapatan yang maksimal.

Kemiskinan akan terus menjadi dilema, yaitu dilema bagi seseorang maupun juga bagi suatu negara. Hal ini disebabkan juga karena adanya kenaikan harga barang sehingga berimbas pada kenaikan harga bahan pokok makanan dan biaya produksi pertanian. Menurut Ritonga jumlah penduduk miskin di Indonesia diperkirakan akan meningkat 2% yaitu dari 36,7 juta jiwa menjadi sekitar 40 juta jiwa. Peningkatan ini diakibatkan atau sebagai dampak atas kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Dengan adanya kenaikan harga BBM sebesar 29%, diperkirakan akan ada inflasi (kenaikan harga) 8-9%. Imbasnya. Beban hidup penduduk bertambah. Di mana pendapatan penduduk secara riil menurun. Kondisi ini akan menyebabkan jumlah penduduk yang semula baru kategori hampir miskin akan menjadi kategori miskin.

Sebagai contoh, menurut Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2018 jumlah penduduk miskin di Sumatera Selatan adalah 1.379.346 jiwa. Jumlah itu tersebar di seluruh kabupaten/kota di Sumsel. Salah satunya adalah Kabupaten OKU Timur sebesar 59.519 jiwa dengan standar garis kemiskinan kurang dari Rp450.000/bulan/KK dan mempunyai kecukupan kalori untuk mengkonsumsi sebesar 2100 kkal/kapita/hari. Di Kabupaten OKU Timur, salah satu Kecamatan yang paling banyak jumlah penduduk miskinnya adalah Kecamatan Buay Madang sebesar 32.619 jiwa dan 111.439 KK.

Kecamatan Buay Madang merupakan daerah yang berpotensi sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Pemanfaatan tanah di Kecamatan Buay Madang pada umumnya digunakan untuk pertanian padi (sawah), palawija, sayuran, hortikultura dan perkebunan rakyat.

Akan tetapi di daerah ini juga banyak terdapat rumah tangga petani miskin. Salah satunya adalah Desa Sumber Harjo yang memiliki 466 KK keluarga petani miskin, dengan sumber mata pencaharian adalah sebagai petani tanaman pangan (padi), di mana kegiatan usaha taninya sangat dipengaruhi oleh harga. Dengan adanya kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), maka sedikit banyak memengaruhi harga *input* usaha tani dan harga barang kebutuhan lainnya seperti naiknya ongkos transportasi, dan harga barang-barang konsumsi lainnya. Diperkirakan bahwa dengan meningkatnya harga *input* produksi kemungkinan akan berkurangnya penggunaan faktor produksi dalam usaha tani sehingga mengakibatkan tidak efisien dalam penggunaan *input* produksi.

## **BAB 2**

### **KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DAN OTONOMI DAERAH**

**D**ilaksanakannya otonomi daerah secara efektif adalah sebuah bentuk membebaskan pemerintah pusat dari sebagian tanggung jawab yang harus dipikulnya. Beban yang tidak perlu untuk menangani berbagai masalah urusan di daerah, sehingga daerah diberi kesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai tantang, hambatan yang muncul secara spesifik di daerah-daerah, sekaligus dapat diambil manfaat dan pemecahannya. Perspektif pendelegasian urusan pembangunan ditetapkan dengan menggunakan prinsip-prinsip utama yaitu efisien, efektif, eksternalitas dan akuntabilitas. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang lebih bersifat strategis. Di lain pihak desentralisasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang nyata. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi tidak lain merupakan bentuk adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan tingkat kabupaten dalam mengurus rumah tangganya sendiri, dengan desentralisasi mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat di daerah.

Alasan dianutnya asas desentralisasi setidak-tidaknya ada dua alasan yang kuat yaitu,

- a. Demi tercapainya efisiensi dan efektivitas pemerintahan dalam menjalankan tugas untuk mencapai suatu tujuan secara lebih bertanggung jawab.



- b. Demi terlaksananya demokrasi yang berasal dari bawah agar mampu mengurus, menguasai, membuat langkah-langkah yang tepat sesuai dengan kebutuhan, karakteristik yang ada di daerah dan rumah tangganya sendiri (Jalil *et al.*, 2017).

Dalam pelaksanaan desentralisasi akan dapat membawa efektivitas pemerintahan dalam pembangunan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebab wilayah Indonesia terdiri dari pulau-pulau besar kecil yang tersebar luas dipisahkan oleh lautan, memiliki aneka ragam dalam hal etnis, budaya, agama, Sistem sosial, kekayaan sumber daya alam, iklim, keadaan tanah dan lain-lain yang masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Pengalaman menunjukan bahwa dengan sistem pemerintahan yang sentralistik terjadi kegagalan dalam pembangunan nasional pada umumnya dan khususnya ketimpangan antarwilayah dan menimbulkan disparitas bidang ekonomi, sosial dan potensial munculnya disintegrasi nasional. Berbagai permasalahan tersebut, dan didorong oleh Pemerintahan Orde Baru yang belum maksimal dalam pembangunan dan membawa aspirasi masyarakat, maka desakan desentralisasi dari berbagai pihak semakin kuat yang akhirnya mendorong para wakil rakyat pada saat itu untuk menindaklanjuti sehingga keluar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pemerintah daerah di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil selaras. Hubungan mengenai wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya akan menimbulkan berbagai jenis hubungan yang saling menguntungkan antara wilayah yang satu dengan wilayah lainnya.

Kompleksitas permasalahan yang harus dihadapi dalam otonomi Daerah setelah meninggalkan bentuk pemerintahan sentralisitis semasa Orde Baru berkuasa Kompleksitas tentu saja tidak

dapat dipecahkan dalam waktu yang relatif singkat, seperti kesulitan dana, sumber daya manusia, pemahaman pelaksanaan desentralisasi dan lain-lain membutuhkan berbagai penyesuaian-penyesuaian. Pemecahan berbagai masalah dan kompleksitas dalam pelaksanaan desentralisasi, dapat dipergunakan sebagai tolok ukur mengukur tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan desentralisasi yaitu meliputi, (1) mampu memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik. (2) Meningkatkan efektivitas administrasi/pemerintahan. (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial. (4) Meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap berbagai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda. (5) Memperbesar kepercayaan diri/kemandirian di antara kelompok-kelompok dan berbagai organisasi di daerah-daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang syah, dan (6) Mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan berbagai program dan proyek-proyek pembangunan daerah (Huda, 2017).

Dalam sistem sentralisasi, daerah tidak dapat berbuat banyak dalam mengatasi berbagai persoalan di daerah, sehingga menyisakan berbagai persoalan yang tidak terselesaikan dengan baik. Dalam sistem otonomi daerah mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan berbagai solusi dari berbagai permasalahan yang sedang dihadapi. Menurut Shabbir dalam Syauckani (2002), alasan diberlakukan desentralisasi adalah sebagai berikut,

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap

kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat, kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan daerah yang lebih realistis dari pemerintah pusat.

4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pemerintah pusat. Sering terjadi rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh para elite lokal, sebab dukungan dan kemampuan pengawasan pemerintah pusat sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan, di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknik dan manajerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di mana pusat dengan tidak lagi pejabat sebagai pimpinan puncak yang ada di pusat, dengan menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakannya.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di

berbagai daerah. Provinsi, Kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya program pedesaan.

9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti tersebut dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
10. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijakan desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat mengantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil, dapat dicontoh di daerah yang lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif ditengah-tengah masyarakat mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di pusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan pemenuhan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.

14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah (Syaukani *et al.*, 2002).

Pemerintah kota/kabupaten memiliki kewenangan yang besar untuk merumuskan kebijakan dan program-programnya yang sesuai dengan keinginan dan aspirasi daerah masing-masing, di luar bidang pertahanan dan keamanan, moneter, agama, kehakiman, dan hubungan luar negeri. Kebijakan program pembangunan pertanian dan pembiayaannya sepenuhnya menjadi kewenangan daerah untuk menentukannya. Pemerintah kabupaten juga memiliki kewenangan menentukan sistem pemerintahan, sistem rekrutmen dan pengembangan aparaturnya, serta jumlah dan pengembangan kualitas sumber daya para aparaturnya. Pemberian kewenangan yang begitu besar, kepada pemerintah kabupaten, diharapkan dapat membawa potensi yang positif bagi kemajuan pembangunan di daerah, termasuk pembangunan pertanian. Pembangunan pertanian seharusnya mendapat prioritas utama sebab sebagai salah satu komoditas unggulan yang menguasai hayat hidup orang banyak, terutama pada era otonomi daerah saat ini pemerintahan tingkat Kabupaten diberi wewenang dan tanggung jawab di wilayahnya untuk memenuhi berbagai kebutuhan pangan bagi seluruh warga masyarakat. Pangan adalah kebutuhan yang mendasar dari kehidupan manusia. Pangan merupakan masa depan bagi kehidupan manusia, pemenuhan kebutuhan pangan menentukan kualitas sumber daya manusia, bahkan mencakup ketahanan sosial ekonomi dan politik.

Sejak awal pemerintahan Orde Baru berkuasa sampai saat ini pemerintahan Presiden Joko Widodo yang memprioritaskan kebijakan infrastruktur, kebutuhan pangan khususnya distribusi pertanian dan hasil alam lainnya selalu mendapat prioritas utama dan serius. Diketemukannya teknologi produksi padi (Panca Usaha) yang kemudian diperkenalkan kepada para petani oleh para dosen dan mahasiswa Institut Pertanian Bogor di daerah Karawang Jawa Barat, berhasil meningkatkan produksi padi secara mencolok. Keberhasilan

proyek di Kerawang ini kemudian diikuti di daerah-daerah lain melalui kegiatan yang kemudian terkenal dengan sebutan Proyek Bimbingan Masal (Bimas) komponen yang terpenting dari Bimas padi itu adalah tersedianya teknologi budidaya padi, penyuluhan yang intensif, dan tersedianya prasarana dan sarana produksi seperti pemilihan bibit unggul, pupuk dan pestisida (Shinta, 2001).

Dengan diketemukan teknologi budidaya tanaman padi yang dapat memproduksi hasil padi yang optimal maka, hal ini memberikan sebuah aspirasi bagi pemerintah untuk menindaklanjuti temuan tersebut, maka muncullah program Panca Usaha Tani, dan kemudian keluar berbagai kebijakan untuk meningkatkan produksi beras nasional dengan sistem Panca Usaha Tani. Dalam rangka pembangunan pertanian, guna mencapai swasembada beras, pemerintah melakukan berbagai langkah tindakan yang dianggap perlu, seperti melakukan berbagai investasi yang cukup besar seperti pengadaan saluran irigasi, pabrik pupuk, insektisida, penyuluhan pertanian dan lain-lain. Merunut sejarah, sejak awal berkuasanya Orde Baru pada tahun 1967 kebijakan harga beras telah dikendalikan oleh pemerintah, dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 114/U/Kep/167 tanggal 10 Mei Tahun 1967 merupakan awal berdirinya Bulog. Badan ini dirancang sebagai pembeli tunggal dan penyetok beras terbesar, dan Bank Indonesia pada waktu itu ditetapkan sebagai penyanggah dana pembelian beras. Di samping itu, Bulog mendapat tugas mulai dari mengelola cadangan pangan (*buffer stock*) menyediakan dan menyalurkan beras kepada pegawai negeri, ABRI dan kemudian juga menjadi importir gula pasir dan gandum. Dapat dikatakan pemerintah lebih berorientasi kepada konsumen dari pada kepentingan petani. Awal berkuasanya pemerintah Orde Baru, melalui kebijakan yang lebih dikenal dengan kebijakan tekan inflasi pemerintah pada saat itu harus menyediakan 40% dari anggaran belanjanya hanya untuk membeli beras baik dari dalam maupun dari luar negeri dan kemudian dijual kepada konsumen hampir separo dari harga belinya. Kebijakan tersebut ditempuh adalah untuk mengendalikan inflasi yang demikian tinggi, di samping itu agar beras

dapat terjangkau oleh daya beli seluruh warga masyarakat (E. P. Mubyarto, 1987).

Sejak awal Repelita I pada 1 April 1969 sampai akhir Repelita V 1989/1990 sampai dengan 1994/1995. Pada saat pemerintahan Orde Baru berkuasa, pertanian dijadikan sektor pembangunan yang paling penting dan mendapat prioritas utama, dalam peningkatan produksi hasil pertanian terutama tanaman padi. Dalam rangka pembangunan pertanian guna mencapai swasembada beras pemerintah Orde Baru pada saat itu melakukan investasi besar-besaran untuk menyediakan infrastruktur pertanian dilakukan pembangunan irigasi, percontakan sawah baru, pembangunan pusat-pusat penelitian varietas padi dan lain-lain. Selain itu, dilakukan pula pembangunan kelembagaan antara lain membentuk Badan Urusan Logistik (Bulog) di tingkat nasional dan Depot Logistik di tingkat daerah. Pada tingkat desa dibentuk Badan Usaha Unit Desa (BUUD) dan kemudian diubah menjadi Koperasi Unit Desa (KUD) yang berfungsi menampung dan menyalurkan beras serta sarana produksi pertanian, kemudian dikembangkan lembaga penyuluh yang dikoordinasikan oleh Balai Penyuluh Pertanian, kemudian disediakan pula lembaga kredit melalui bank BRI yang ada di desa (Abdullah *et al.*, 2023). Untuk memacu peningkatan produksi dilaksanakan program Bimas Gotong Royong dengan diperkuat keluarnya Keputusan Presiden nomor 95 tahun 1969 dengan berbagai modifikasi di mana presiden secara langsung memonitor perkembangan sampai di desa-desa baik tingkat produksi maupun harga komoditas padi. Bimas adalah program kelompok penyuluh dan dilaksanakan melalui penerapan-penerapan panca usaha tani yaitu melalui lima cara untuk menaikkan produksi, Pemilihan bibit unggul, pengairan, pemupukan, pemberantasan hama penyakit, dan sistem bercocok tanam yang lebih baik (Sitti Arwati, 2018). Pada dasarnya tujuan kebijakan publik ini antara lain:

1. Menimbulkan perubahan dalam pengetahuan, keterampilan sikap dan motif tindakan petani ke arah sasaran yang telah ditentukan berkaitan tanaman padi.

2. Menuntun, memengaruhi pikiran, perasaan dan perilaku petani untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik.
3. Menimbulkan dan memelihara semangat para petani agar selalu giat memperbaiki segala usaha.
4. Membantu para petani agar mereka mampu berswasembada untuk memecahkan dan menyelesaikan masalah-masalah yang mereka hadapi.

Para birokrat dalam melaksanakan program Bimas menuju swasembada beras yang mendapat prioritas utama, sebagaimana telah direkomendasikan oleh pemerintahan Orde Baru, cenderung memilih sasaran yang aman, dengan menghindari kelompok sasaran yang berisiko tinggi yaitu pada petani miskin yang banyak mengajukan berbagai tuntutan dan kurang menguntungkan bagi pencapaian tujuan (Saripudin, 2021). Kepentingan petani selalu dikalahkan oleh kepentingan nasional, yang berakhir dengan kurang diperhatikan mengenai berbagai kepentingan petani termasuk dalam penentuan harga komoditas padi sesuai mekanisme pasar yang sehat. Petani seolah-olah dianggap sebagai alat untuk memproduksi beras bagi kepentingan seluruh warga negara. Petani dikorbankan sebagai tumbal kekuasaan harus segera dihentikan dengan memberdayakan mereka agar menjadi lebih kuat.

Pemulihan ekonomi pascakrisis moneter akibat warisan pemerintahan Orde Baru pada tahun 1997, pemerintah Orde Reformasi harus menitik beratkan pada sektor pertanian. Dipilihnya sektor pertanian sebagai prioritas utama karena sektor ini dilihat dari berbagai segi memang merupakan sektor yang dominan dalam sistem ekonomi nasional. Sektor pertanian memberikan kontribusi yang besar pada pendapatan nasional, peranannya dalam penyerapan tenaga kerja, serta kontribusinya pada peningkatan pendapatan sebagian besar masyarakat Indonesia yang sebagian besar tinggal di pedesaan (Mubyarto, 1977). Selain hal tersebut, beras adalah sebagai makanan pokok hampir seluruh masyarakat Indonesia, sulit untuk disubstitusi dengan jenis makanan lain sebagai pengganti. Sebagai



barang komoditas strategis beras bukan saja sebagai persoalan ekonomi, tetapi sekaligus menjadi persoalan politik, kelangkaan beras dapat sebagai pemicu disintegrasi nasional, gejolak sosial, yang pada gilirannya dapat membahayakan sendi-sendi kekuasaan. Berbagai permasalahan utama yang dihadapi oleh pemerintahan Indonesia saat ini adalah untuk bisa melewati keadaan-keadaan warisan pemerintahan Orde Baru yang sangat parah birokrasi diwarnai nuansa penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang meninggalkan hutang yang cukup besar, kemakmuran hanya dinikmati segelintir orang terutama para koruptor bekas pejabat pada era pemerintahan Orde Baru, yang berakibat krisis moneter yang berkepanjangan belum dapat diselesaikan secara tuntas. Mengatasi persoalan tersebut, bukanlah hal yang mudah dan cepat, sebab pada hakikatnya setiap keadaan dari sebuah negara yang dikategorikan sebagai negara sedang berkembang, selalu mengandung dua kekuatan yang saling berlawanan dikotomi atau setidaknya-tidaknya di satu pihak kekuatan dari golongan yang sudah maju kaya, dan di lain pihak kekuatan yang belum maju dan hidup miskin rawan pangan. Semakin pesatnya pertumbuhan penduduk, 1,6% per tahun, dari sekitar 210 juta jiwa B, 2017), berakibat pada persaingan untuk mendapatkan barang-barang kebutuhan pokok seperti pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, papan dan kesehatan semakin ketat sulit didapat secara keseluruhan dan merata. Persaingan tajam untuk memperoleh barang-barang komoditas yang langka di sebuah negara yang tergolong miskin seperti di Indonesia, terjadi baik di perkotaan maupun di pedesaan. Orang-orang yang kurang berpotensi, atau tidak memiliki akses pada kekuasaan, permodalan, keterampilan, kesempatan dan lain-lain, tentu saja akan tersisih dalam merebutkan sumber-sumber daya yang terbatas tersebut, terutama untuk pemenuhan kebutuhan pokok. Disebabkan tersisihnya dalam merebutkan akses memperoleh kebutuhan ekonomi yang bersifat langka, maka tentu saja akan menimbulkan kemiskinan yang tidak berkesudahan dikalangan penduduk miskin. Muncul lingkaran kemiskinan seperti hidup apa adanya, tingkat kepemilikan kekayaan yang relatif kecil, kurang memiliki

keterampilan, tidak memiliki perencanaan hidup yang lebih baik, rendah diri, tidak mampu menyekolahkan anaknya pada jenjang pendidikan yang baik, karena keterbatasan biaya (Patta Rapanna & Zulfikry Sukarno SE, 2017) Berbagai permasalahan yang sangat kompleks yang harus dipecahkan oleh pemerintah Orde Reformasi yang sekarang ini agar tidak terjadi gejolak sosial, kurang gizi dan kelaparan yang meluas maka dikeluarkan sebuah kebijakan tentang perberasan nasional. Program Ketahanan Pangan paling mendapat perhatian dan menonjol tertuju pada beras yang murah dan terjangkau oleh semua lapisan masyarakat dengan mudah. Berbagai kebijakan yang lebih bersifat *top down* tanpa melihat realitas sosial ekonomi, bahwa kebijakan tersebut, menimbulkan masalah tidak berkembangnya para petani penghasil padi. Dengan pertimbangan Dewan Ketahanan Pangan pada tahun 2015 keluar sebuah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang kebijakan perberasan nasional. Untuk meningkatkan pendapatan petani dan untuk meningkatkan ketahanan pangan pengembangan ekonomi pedesaan yaitu sebagai berikut,

1. Memberikan dukungan peningkatan produktivitas padi, kualitas padi, dan produksi padi nasional, termasuk pemanfaatan sumber daya lahan dan air dalam rangka peningkatan pendapatan petani.
2. Memberikan dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani dalam usaha peningkatan pendapatan petani.
3. Memberikan dukungan kebijakan bagi pengembangan penanganan pascapanen gabah/beras guna peningkatan kualitas dan mengurangi kehilangan hasil.
4. Melaksanakan kebijakan harga pembelian pemerintah dengan berpedoman,
  - a. Harga pembelian gabah kering panen dalam negeri adalah Rp1730,00 per kilogram di tempat penggilingan.
  - b. Pembelian harga gabah kering giling dalam negeri Rp2280,00/kg di gudang penyimpanan atau Rp2250,00/kg di penggilingan.

- c. Harga pembelian beras dalam negeri adalah Rp3550,00/kg di gudang penyimpanan.
- d. Persyaratan kualitas terhadap harga pembelian gabah kering panen dan gabah kering giling sebagai mana yang dimaksud adalah dengan ketentuan kualitas yang telah ditentukan.

Pelaksanaan pembelian Gabah/Beras oleh pemerintah secara nasional dilakukan oleh Perum Bulog; Sedangkan pembelian Gabah/Beras oleh Pemerintah Daerah juga dapat dilakukan oleh Badan Pemerintah atau Badan Usaha di bidang pangan. Dengan ketentuan yang sangat ketat yang dikeluarkan oleh Instruksi presiden tersebut, menyebabkan produktivitas padi hasil petani tidak dapat dibeli oleh Bulog meskipun harga beras jatuh di pasaran. Sebab banyak petani yang tidak mampu memenuhi standar baku mutu yang telah ditentukan oleh Bulog, dan keterbatasan kemampuan Bulog untuk membeli dan menampung beras. Kualitas padi tidak dapat memenuhi kualitas yang ditentukan oleh pemerintah, yaitu antara lain disebabkan tidak memiliki rantai jamur yang memadai, hasil panen diganggu oleh hama penyakit, kekeringan, kurang pemupukan, bencana alam dan lain-lain. Akhirnya beras produksi nasional bilamana terjadi berlebihan dan harga sangat jatuh petani merugi, maka beras yang mampu diserap oleh Perum Bulog pada tingkat nasional hanya sekitar 7% dari seluruh produksi beras nasional (Intyas *et al.*, 2022). Desakan berbagai pihak dari berbagai komponen masyarakat, para tokoh nasional dan harga komoditas padi terus melambung yang sulit dikendalikan dengan pelaksanaan patokan harga beras dan gabah atas dasar Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 2015 maka untuk mengantisipasi berbagai permasalahan yang berdampak negatif keluar Instruksi Presiden yang baru tentang Kebijakan Perberasan Nasional yang baru yaitu, Nomor 3 Tahun 2007. Melaksanakan kebijakan pembelian Gabah/Beras yang baru terhitung tanggal 13 Maret 2007, harga dalam negeri dengan ketentuan pembelian Pemerintah sebagai berikut,

1. Pembelian Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% dan kadar hampa kotoran maksimum 10% adalah 200/kg di petani, atau Rp2035 per kilogram di penggilingan.
2. Harga pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% adalah Rp2575 per kilogram di penggilingan atau Rp2600 per kilogram di gudang Bulog.
3. Harga pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan butir patah maksimum 20% adalah Rp4000 per kilogram di gudang Bulog.
4. Pelaksanaan pembelian Gabah/Beras oleh pemerintah secara nasional dilakukan oleh Perum Bulog.

Dikeluarkannya kebijakan perberasan nasional yang baru tersebut oleh Pemerintah, dengan pertimbangan,

1. Dalam rangka meningkatkan pendapatan petani, peningkatan Ketahanan Pangan, pengembangan ekonomi pedesaan, dan stabilitas ekonomi nasional sehingga dipandang perlu penetapan dan penyesuaian harga yang baru.
2. Sebagai akibat dari perkembangan perekonomian nasional, dipandang perlu dilakukan penyesuaian terhadap kebijakan perberasan tahun 2015.

Pembelian padi oleh Bulog tidak langsung pada petani tetapi harus melewati pedagang besar atau yang mendapat rekomendasi dari Koperasi Unit Desa, sebab koperasi tidak memiliki modal yang cukup untuk bisa menyuplai beras dalam skala besar di samping itu koperasi tidak memiliki jaringan yang cukup luas untuk bisa membeli beras yang murah dengan kemudian menjualnya kepada Bulog agar memperoleh keuntungan. Padahal ada ketentuan dari pemerintah jika situasi dan kondisi memungkinkan maka harus mengutamakan pembelian beras kepada Koperasi Unit Desa. Banyak kasus terjadi Koperasi Unit Desa namanya dipinjam oleh pedagang besar untuk

kemudian memperlancar penjualan beras kepada Bulog. Tentu saja Koperasi Unit Desa mendapatkan imbalan uang tertentu dari pedagang.

Kebijakan ketahanan pangan di era otonomi daerah, meskipun kurang adil dan lebih banyak merugikan para petani produsen komoditas padi dan lebih banyak menguntungkan para konsumen yaitu beras murah dan terjangkau. Karena ketidakpahaman dan sikap apatis para petani padi, sehingga kebijakan tersebut bias diterima tanpa menimbulkan gejolak sosial yang berarti. Telah terjadi penyimpangan tujuan kebijakan ketahanan pangan yaitu bertujuan peningkatan pendapatan petani dan ketersediaan beras murah melimpah dan terjangkau oleh seluruh masyarakat atau konsumen. Hal ini disebabkan masyarakat Indonesia beras adalah makanan pokok yang sulit untuk bias disubstitusi dengan bahan makanan yang lain. Orang merasa belum makan kalau belum makan nasi. Bahkan berbagai masyarakat di Indonesia yang tadinya makanan pokoknya bukan beras mulai beralih menjadi beras seperti masyarakat Maluku, Gunung Kidul di Yogyakarta, Masyarakat Papua dan sebagainya. Realita yang demikian menimbulkan jumlah kebutuhan beras nasional menjadi semakin meningkat belum terhitung jumlah penduduk yang terus berkembang relatif pesat. Keadaan demikian menjadikan tanggung jawab pemerintah untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional semakin berat dari tahun ke tahun. Kegagalan pemerintah dalam mengendalikan harga padi murah dan terjangkau bagi warga negara dapat berdampak pada masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik yang sangat serius. Oleh karena itu pemerintah akan senantiasa berusaha semaksimal mungkin untuk dapat mencukupi kebutuhan makanan pokok bagi masyarakat.

Kebijakan Ketahanan Pangan yang telah lama digulirkan berdampak pada kemiskinan di pedesaan yang sulit ditanggulangi, maka pemerintah mau tidak mau jika ingin meningkatkan ekonomi petani di pedesaan harus membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan tiga komponen, yaitu perbaikan dukungan barang rumah tangga sebagai konsumsi keluarga petani, perbaikan mekanisme pasar

produk dari hasil pertanian dan bantuan berbagai sarana produksi pertanian yang benar-benar dibutuhkan oleh petani yang berkaitan dengan pengelolaan pertanian.

Program Ketahanan Pangan di lingkungan pedesaan menghadapi tantangan dan hambatan yang cukup serius baik menyangkut faktor eksternal dan internal faktor eksternal meliputi maraknya investor memasuki kawasan daerah pertanian yang subur dengan irigasi teknis yang baik, menyebabkan alih fungsi lahan pertanian padi menjadi daerah nonpertanian kawasan industri, di samping itu berbagai kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Kebijakan perberasan nasional kurang berpihak yang dapat menguntungkan bagi taraf hidup petani. Jumlah kemiskinan di sektor pertanian sulit dipecahkan kalau hanya semata mata mengandalkan sektor pertanian tanaman padi saja, sebab luas tanah tidak bertambah, teknologi pertanian tidak mampu meresponsnya dan kesuburan tanah tidak pernah meningkat. Industrialisasi dipandang lebih banyak menguntungkan setidaknya pada jangka pendek, yaitu dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak Industri, menyerap lebih banyak tenaga kerja, menaikkan pendapatan masyarakat, yang akhirnya dapat menggerakkan perekonomian daerah karena meningkatnya daya beli masyarakat sehingga berbagai aktivitas bisnis di daerah Kabupaten Purbalingga menjadi tumbuh dan lebih bergairah. Berbagai efek berantai tersebut sangat menguntungkan setidaknya pada jangka pendek, akhirnya berbagai aktivitas sektor pertanian menjadi dinomorduakan, dipandang kurang menarik baik dikalangan masyarakat, tokoh masyarakat, politisi dan para pemimpin pemerintahan yang terkait. Sedangkan pengaruh dari faktor internal kegiatan pada sektor pertanian membutuhkan modal yang relatif besar seperti saranan lahan pertanian yang harganya terus merangkak naik, akibat desakan kuat industrialisasi dan kebutuhan pemukiman penduduk yang terus bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang tidak dapat terelakkan. Petani dan para pelaku usaha di kawasan pedesaan di Kabupaten Purbalingga sebagian besar sangat tergantung kepada alam. Kondisi alam yang tidak bersahabat akan

menambah risiko kerugian pada petani seperti gagal panen, karena banjir, kekeringan maupun serangan hama penyakit. Pada kondisi yang demikian, pelaku industri kecil yang bergerak pada bidang pengolahan produk-produk pertanian, otomatis akan terkena dampaknya sebab sulit untuk memperoleh bahan baku produksi. Risiko ini masih ditambah oleh adanya fluktuasi harga dan struktur pasar yang merugikan, selalu dikendalikan oleh pemerintah.

Pekerjaan pada sektor pertanian oleh sebagian generasi muda dianggap pekerjaan kurang menarik dan bergengsi, sebab keuntungan relatif kecil, berat, kotor dan kurang dapat menjanjikan masa depan yang lebih baik. Pekerjaan pertanian di pedesaan butuh ketekunan, kesabaran sampai membuahkan hasil berupa keuntungan. Para petani di Kabupaten Purbalingga mereka beranggapan bahwa bekerja sebagai petani merupakan warisan kebudayaan kerja dari nenek moyangnya yang terus dipertahankan, di samping adanya keterpaksaan karena tidak ada alternatif pekerjaan yang lain, tetapi pekerjaan pertanian dapat memberikan ketenangan, kegemaran, risiko relatif kecil, meskipun lahan pertanian diperoleh dari sistem sewa, maro dan warisan dari orang tua yang relatif sempit. Bekerja sebagai petani sulit untuk bisa berubah pada pekerjaan sektor nonpertanian sebab akan mengandung risiko sangat besar bagi petani miskin, misalnya tanah pertanian dijual atau sertifikat tanah dipergunakan sebagai agunan bank untuk memperoleh pinjaman modal usaha. Jika terjadi kegagalan dan kerugian akan berakibat fatal bagi petani dan seluruh anggota keluarganya. Di samping mereka juga kurang pengetahuan, keterampilan dan pengalaman berdagang secara baik dan benar. Berbagai permasalahan sangat kompleks tersebut sulit terwujud di berbagai wilayah pedesaan di wilayah Kabupaten Purbalingga kawasan pemukiman petani yang produktif, dan berdaya saing secara ekonomi.

Terbatasnya lapangan kerja yang produktif, di luar sektor pertanian sangat minim, seperti industri kecil yang mengolah hasil pertanian agar memiliki nilai tambah maupun industri kerajinan serta jasa penunjang agar bisa memberikan hasil samping pada petani jumlahnya sangat terbatas. Sebagian besar petani di wilayah pedesaan

Kabupaten Purbalingga kegiatan ekonomi untuk menunjang hidup masih mengandalkan produksi komoditas primer seperti padi keuntungan dan nilai tambahnya relatif kecil. Kondisi ini terlihat kurangnya keterkaitan antara sektor pertanian primer dengan sektor industri pengolahan hasil pertanian dan jasa penunjang, serta keterkaitan pembangunan antara kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan di Kabupaten Purbalingga dan sekitarnya. Kota-kota kecil dan menengah yang berfungsi melayani kawasan pedesaan di sekitarnya belum berkembang sebagai pusat pasar pengolahan komoditas pertanian, pusat produksi, koleksi dan distribusi barang dan jasa hasil pertanian yang dapat mendukung memberikan nilai tambah pada sektor pertanian belum tampak. Tumbuh berkembangnya sektor industri sebagian besar di Kabupaten Purbalingga tidak berkaitan, dapat mendukung sektor pertanian khususnya komoditas padi.

Berbagai variabel yang memberikan kontribusi pada implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan P. Sabatier yaitu variabel-variabel bebas yang menyangkut, *Diversity of target group behavior*, beragamnya perilaku dari kelompok sasaran yang akan dijadikan sebagai objek dari sasaran tujuan implementasi kebijakan. *Target group* cenderung beragam, yaitu petani kaya sedang miskin dan para konsumen beras. Kaya sedang dan miskin mereka tersebar di seluruh pelosok tanah air. Dengan tingkat kepentingan berbeda-beda di satu sisi petani sebagai penghasil menginginkan beras mahal agar memperoleh keuntungan yang optimal di sisi lain konsumen menghendaki harga yang semurah-murahnya agar terjangkau daya belinya. Dari adanya keberagaman tersebut tentu saja berpengaruh pada konsistensi tujuan implementasi kebijakan ketahanan pangan yaitu menaikkan taraf hidup petani di sisi lain agar harga beras murah yang terjangkau daya belinya oleh seluruh masyarakat sehingga saling bertentangan. *Technical difficulties*, implementasi program ketahanan pangan dalam mencapai tujuan menghadapi berbagai kesulitan teknis yang berkaitan dengan berbagai hambatan baik menyangkut sarana maupun prasarana dalam



pelaksanaannya, seperti beragamnya kondisi sosial ekonomi masyarakat, dan berbagai ragam teknologi pendukung untuk meningkatkan produktivitas padi yang harganya selalu naik, seperti pupuk, pestisida, dan kebutuhan berbagai kajian ilmiah munculnya, berbagai hama seperti tikus sulit untuk ditanggulangi. *Extent of behavioral change required*, butuh perubahan perilaku bagi petani yang tadinya dikelola secara tradisional menjadi modern baik melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi yang berorientasi pada komersialisasi. Perubahan perilaku tersebut harus terjadi pula bagi para konsumen beras untuk mendukung program ketahanan pangan tentu saja dalam hal ini tidak mengalami rintangan yang berarti. *Target Group as a percentage of the population*, Implementasi program ketahanan pangan menyangkut persentase dari hampir menyeluruh dari jumlah penduduk yang ada karena padi sebagai makanan pokok. Hal tersebut sebagai sasaran yang akan digarap oleh suatu tujuan implementasi program ketahanan pangan, artinya semakin besar sasaran objek yang akan diambil dalam implementasi kebijakan maka akan semakin sulit, dan rumit sebab membutuhkan sumber daya yang besar untuk menyelaraskan antara tujuan yang telah ditetapkan dengan hasil yang harus dicapai oleh implementasi kebijakan. Karena berkaitan dengan besarnya sumber daya, dana yang harus dialokasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dari implementasi kebijakan. Tentu saja implementasi program ketahanan pangan membutuhkan sumber daya manusia dan dana yang cukup besar, namun demikian karena keterbatasan dana yang ada sehingga posisi petani lebih dirugikan dengan kebijakan beras murah tersebut, sebab untuk memperbaiki taraf hidup petani sekurang-kurangnya dapat ditempuh melalui tiga macam cara yaitu, tersedianya dan terjangkau barang kebutuhan konsumsi rumah tangga petani, bantuan sarana dan prasarana produksi pertanian dan perbaikan mekanisme pasar hasil pertanian yang sehat dan konduktif. Namun demikian ketiga instrumen tersebut kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah.

*Ability of statute to structure implementation*, kemampuan dan daya tanggap untuk menerjemahkan dari berbagai aturan main dalam implementasi kebijakan, karena setiap implementor program memiliki kemampuan yang berbeda-beda antara individu satu dengan yang lainnya sehingga sangat menentukan tingkat keberhasilan, yang meliputi antara lain, *clear and consistent objectives* kejelasan dan konsistensi berbagai tujuan setiap implementasi kebijakan harus jelas tujuan dan perlu konsistensi tidak boleh berubah-ubah dari berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya sehingga para pelaksana program mampu untuk mengikuti dan melaksanakannya. *Incorporation of adequate causal theory*, sebuah pengumpulan hubungan kausalitas teoretis logis. Pemikiran-pemikiran teoretis logis yang dapat dipergunakan sebagai acuan, pembanding dari permasalahan implementasi kebijakan publik yang sedang dilaksanakan oleh implementor program. Setelah dibandingkan dari berbagai kajian teoretis yang ada maka dapat diambil kesimpulan mengenai berbagai hambatan yang dapat muncul ketika implementor program ingin mencapai berbagai tujuan. Hambatan-hambatan tersebut misalnya adanya kepentingan terselubung menimbulkan konflik sosial tersembunyi karena setiap orang diasumsikan tidak bebas nilai, hambatan teknis, sumber daya dan lain-lain. *Initial allocation of financial resources*, yaitu mengenai alokasi keuangan yang harus tersedia dan siap dibelanjakan untuk menangani berbagai aktivitas implementasi program ketahanan pangan. Dalam mencapai berbagai tujuan yang telah ditentukan dalam hal ini diatur oleh pemerintah pusat dan bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah seperti banyak kasus menunjukkan kredit ketahanan pangan yang telah digulirkan oleh pemerintah pusat tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dengan dikelola oleh sistem aturan perbankan dianggapnya buruk dengan sistem tanggung renteng potensial memunculkan permasalahan yang serius, sehingga sebagian hak dari petani untuk memperoleh pinjaman dengan bunga rendah menjadi hilang. *Hierarchical integration within and among implementing institutions*, Harus ada terintegrasinya secara hierarkis

wewenang, tanggung jawab antarberbagai departemen yang terkait agar dapat mendukung, melaksanakan implementasi program ketahanan pangan baik pada tingkat Pusat maupun tingkat Kabupaten dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dalam implementasi program ketahanan pangan. *Decision rules of implementing agencies* perlu adanya kesepakatan dalam memahami aturan main dari yang harus ditaati di departemen-departemen dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan untuk mencapai tujuan agar dapat berhasil dengan baik. *Recruitmen of implementing officias*, Rekrutmen dari para aparat negara di departemen-departemen harus tepat, sesuai kapasitas dan kemampuannya dalam melaksanakan tugas yang dibebankannya dalam melaksanakan implementasi kebijakan publik. *Formal acces by outsiders*, dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ketahanan pangan harus melibatkan yang lebih luas lagi mendapatkan dukungan dan partisipasinya yang tidak terbatas pada legal formal saja yang telah ditetapkan, tetapi perlu keterlibatannya lembaga-lembaga swasta lainnya seperti berbagai tokoh masyarakat, Himpunan Kerukunan Tani Indonesia yang tidak pernah dilibatkan secara aktif, tentu saja akan mengurangi bobot keberhasilan implementasi program ketahanan pangan yang banyak merugikan petani, bukan menaikkan pendapatan seperti apa yang telah menjadi sasaran tujuan, yang telah digariskan dalam implementasi program. *Nonstatutory Variables Affecting Implementation*, Variabel yang berada di luar aturan implementasi yang berpengaruh yaitu meliputi, *socioeconomic conditions and technology*, berbagai kondisi sosial ekonomi dan teknologi tentu saja berpengaruh dalam implementasi kebijakan sebab berbagai permasalahan sosial, ketersediaan teknologi tepat guna yang ada dapat berdampak pada pencapaian berbagai tujuan implementasi kebijakan ketahanan pangan. *Public support*, dukungan publik yang positif bisa berpengaruh dalam implementasi program, disini pentingnya media masa dalam membangun opini publik agar masyarakat dapat memberikan partisipasinya dalam implementasi program. *Attitudes and resources of constituency groups*, sikap dan berbagai sumber daya

para konstituen yang berada di berbagai kelompok masyarakat, beraneka ragam sebagai pendukung dilaksanakan implementasi program ketahanan pangan. *Support from sovereigns* dukungan dari penguasa yang ada, termasuk para tokoh masyarakat agar tidak memengaruhi opini publik untuk mengadakan berbagai perlawanan dalam pelaksanaan program ketahanan pangan, yang saat ini banyak kritikan negatif sekitar kerugian petani sebagai produsen padi akibat terkena dampak implementasi kebijakan ketahanan pangan, namun demikian belum menjurus berbagai perlawanan yang konkret. *Comittment and leadership skill of implementing officials* komitmen dan keahlian para pemimpin departemen dalam pelaksanaan implementasi program ketahanan pangan yang saat ini belum muncul kasus yang menonjol tentang berbagai permasalahan tersebut. Dari seluruh komponen tersebut, maka akan memengaruhi *Stages (Dependent Variables) in the implementation Proces, Dependent variable*-variabel dalam berbagai tingkatan proses dalam implementasi program yang meliputi, *policy output of implemenmting agencies*, hasil dari implementasi program yang dilaksanakan oleh berbagai departemen kemudian dapat memunculkan *Compliance with policy outputs by target group*, berbagai keluhan/aduan yang muncul dari orang-orang kelompok organisasi seperti HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) yang tujuannya untuk memperjuangkan hak dan kewajiban petani dan mereka lebih banyak dirugikan sebagai sasaran target dalam implementasi program. Dari berbagai hal tersebut, sehingga menghasilkan *Actual impacts of policy output*, berbagai dampak yang aktual/nyata, seperti menjual tanah pertanian, berubah pada pekerjaan lain selain sebagai petani, urbanisasi yang akhirnya berpengaruh pada *perceived impacts of policy outputs*, berdampak pada hasil tingkat kepuasan perasaan dari adanya implementasi program dan berbagai kekurangan yang ada dalam implementasi mendorong perlunya *major revision in statute*, diadakan revisi secara besar besaran dari berbagai kelemahan dari aturan main dalam implementasi program, jika ingin mencapai hasil yang sesuai antara tujuan kebijakan dengan realita hasil yang telah dicapai. Saat

ini perubahan dan evaluasi kurang begitu tampak, mulai dari tahun 2015 sampai sekarang belum terjadi perubahan yang berarti, sebab kurang mendapat sorotan dan perlawanan yang berarti dari para petani produsen padi yang cenderung dirugikan.

Program ketahanan pangan sebagai *Diversity of Target Group Behavior target group* cenderung beragam, yaitu petani kaya sedang miskin dan para konsumen beras kaya, sedang dan miskin mereka tersebar di seluruh pelosok tanah air. Dengan tingkat kepentingan berbeda-beda di satu sisi petani sebagai penghasil menginginkan beras mahal agar memperoleh keuntungan yang optimal di sisi lain konsumen menghendaki harga yang semurah-murahnya agar terjangkau daya belinya. Dari adanya keberagaman tersebut tentu saja berpengaruh pada konsistensi tujuan kebijakan ketahanan pangan yaitu menaikkan taraf hidup petani di sisi lain harga beras murah yang terjangkau daya belinya oleh seluruh masyarakat. Disebabkan keberagaman tersebut menjadikan *Consistent Objectives*, konsistensi tujuan kebijakan dengan implementasinya menjadi berbeda, sebab harga beras terus ditekan agar murah dan terjangkau seluruh lapisan masyarakat, di sisi lain berakibat pada tingkat keuntungan petani menjadi relatif kecil, dan tingkat kemiskinan sulit diatasi. *Causal Theory* berbagai kajian teoretis menunjukkan bahwa setiap penguasa tentu saja tidak bebas nilai artinya memiliki berbagai kepentingan terselubung adanya beras murah yang murah yaitu stabilitas sosial dan ekonomi, agar kekuasaan menjadi lebih kuat. Padahal, pengaruh isi kebijakan yang tidak dapat disalahgunakan untuk memenuhi kepentingan dari para penguasa yang dimanifestasikan dalam pembuatan kebijakan. Yang akhirnya berpengaruh pada implementasi program dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan agar berjalan secara efektif dan efisien. Berbagai kepentingan keinginan dari tindakan para penguasa menyalah gunakan kekuasaan tersebut dapat berupa keuntungan pribadi, kelompok, dan keluarga. Kebijakan publik pada umumnya bersifat *a given social*, sebuah pemberian sosial yang *di-setting* baik secara politik maupun ekonomi.

# BAB 3

## KEMISKINAN SEBAGAI IMPLIKASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 3.1. Konsep Kebijakan Publik

**M**emahami kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga memengaruhi kehidupan masyarakat (Wahab, 2021), dengan definisi ini ada tiga tingkat pengaruh kebijakan publik terhadap kehidupan masyarakat, yaitu: 1). Pada tingkat pertama, adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah, atau yang lain yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk memengaruhi kehidupan warga masyarakat, adapun keputusan ini dibuat oleh anggota legislatif, Presiden, Gubernur, administrator serta *pressure groups*, di mana yang dimunculkan pada level ini adalah sebuah kebijakan terapan. 2). Pada tingkat kedua, adanya *output* kebijakan. Pilihan kebijakan yang sedang diterapkan pada tingkat ini membuat pemerintah melakukan pengaturan, menganggarkan, membentuk personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan memengaruhi kehidupan masyarakat; 3) Pada tingkat ketiga, adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang memengaruhi kehidupan masyarakat. Lebih lanjut menurut Peter (1984) dalam penerapannya kebijakan publik tersebut memiliki berbagai instrumen kebijakan yaitu; 1) Hukum; 2) Pelayanan/Jasa; 3) Dana; 4) Pajak; dan 5) Persuasi yang digunakan bila instrumen lain gagal memengaruhi masyarakat.

Kebijakan publik menurut Dye (1978) didefinisikan sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan), selanjutnya Dye dalam (Islamy, 1994) menyatakan bila pemerintah memilih untuk

melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektifnya), dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintahan saja. Sesuatu yang dilakukan pemerintah dengan tujuan tertentu juga merupakan kebijakan publik, hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah akan memiliki dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah, hal yang dilakukan pemerintah tersebut dapat digolongkan menjadi empat sifat yaitu *Organizational*, Regulatif, Diskriminatif dan Ekstraktif. Selanjutnya oleh W. Dunn dalam (Wibawa, 1994) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat.

Menurut James E Anderson dalam (Islamy, 1994) kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, implikasi dari pengertian kebijakan publik ini adalah: 1) Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Bahwa kebijakan tersebut berisi tindakan-tindakan pejabat pemerintah; 3) Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan pemerintah untuk dilakukan; 4) Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan 5) Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknyanya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Arti kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa dan syah kepada seluruh anggota masyarakat, sehingga hanya pemerintah saja yang syah dapat melakukan sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat (Rochmawati & Sari, 2022). Menurut Dunn (1994)

kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, yang kemudian diformulasikan di bidang-bidang isu kebijakan.

Menyimpulkan beragam pengertian mengenai kebijakan publik di atas Islamy (1994) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat, implikasi pengertian tersebut adalah; 1) Bahwa kebijakan publik itu bentuk perdananya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah; 2). bahwa Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata; 3). Setiap kebijakan publik dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu; 4). Kebijakan publik pada hakikatnya ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Analisis kebijakan menurut Dunn (1994) merupakan suatu aktivitas intelektual dan praktis yang dimaksudkan untuk menciptakan, memberi penilaian kritis, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan, sedangkan menurut Quade (1984) dalam (Effendi, 2000), analisis kebijakan adalah suatu bentuk penilaian terapan yang digunakan untuk memperoleh pemahaman tentang isu-isu sosioteknis dan memperoleh solusi yang lebih baik, sedangkan menurut Weimer dan Vining (1988), analisis kebijakan merupakan *advice* yang berorientasi pada masyarakat yang relevan dengan keputusan publik dan dibentuk berdasarkan nilai-nilai sosial.

### **3.2. Konsep Kemiskinan**

Kemiskinan pada umumnya diartikan sebagai keadaan serba kekurangan, baik yang bersifat materi maupun bukan materi. Kekurangan yang bersifat materi terdiri dari pangan, sandang dan perumahan, sedangkan yang bukan materi berupa akses kepada fasilitas pendidikan, kesehatan dan keamanan (Todaro,



1999). Kemiskinan diartikan sebagai situasi yang tidak memungkinkan terpenuhinya kebutuhan pokok dengan layak. Dalam mendefinisikan kemiskinan tersebut maka sifat-sifat khusus bangsa, masyarakat, dan bahkan etnis perlu diperlukan dalam menentukan sifat dasar, komposisi dan jumlah kebutuhan pokok yang bersangkutan. Dalam rangka memanfaatkan konsep kemiskinan tersebut untuk menentukan garis kemiskinan maka diperlukan norma-norma biologi yang biasanya diungkapkan dalam jumlah makanan yang dikonsumsi (Bechtold, 1988).

Kemiskinan merupakan suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan (Suparlan, 1993). Pengertian mengenai konsep kemiskinan yang berbeda-beda tersebut secara garis besar dapat dipandang dari dua sisi, yaitu kemiskinan sebagai suatu proses dan kemiskinan sebagai suatu akibat atau fenomena di dalam masyarakat. Sebagai suatu proses kemiskinan mencerminkan kegagalan suatu sistem masyarakat dalam mengalokasikan sumber daya dan dana secara adil kepada anggota masyarakatnya. Kemiskinan yang ditinjau sebagai suatu proses akan mengemukakan konsep kemiskinan relatif sedangkan kemiskinan sebagai suatu fenomena akan melahirkan konsep kemiskinan absolut (Dillon, 1993).

Kemiskinan setidaknya dapat ditinjau dari dua sisi yaitu: (1) kemiskinan absolut, di mana dengan pendekatan ini diidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu, (2) kemiskinan relatif yaitu pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan pendapatan. Dengan kata lain, kemiskinan relatif amat erat kaitannya dengan masalah distribusi pendapatan (Kuncoro, 1997).

Kemiskinan absolut yaitu apabila tingkat pendapatan seseorang berada di bawah garis kemiskinan atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan

pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja (Sumodiningrat, 1996), sedangkan kemiskinan relatif adalah pendapatan seseorang relatif masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan pendapatan masyarakat di sekitarnya, walaupun pendapatannya sudah berada di atas garis kemiskinan.

Pemahaman mengenai pengertian kemiskinan dilakukan dengan menggunakan tolak ukur. Dengan adanya tolak ukur ini, mereka yang tergolong sebagai orang miskin atau yang berada dalam taraf kehidupan yang miskin dapat dikelompokkan sebagai suatu golongan yang dibedakan dari mereka yang tidak miskin.

Berdasarkan pendapat (Paturochman, 2007), masyarakat pada umumnya mengukur kesejahteraan keluarga pada besarnya pendapatan keluarga. Pendapatan keluarga merupakan faktor dominan yang memengaruhi pertimbangan konsumen dalam mengkonsumsi makanan, di samping pendidikan, agama, jenis kelamin, umur dan pekerjaan. Keluarga yang berpendapatan tingkat mengkonsumsi makanan yang berkualitas baik dan banyak ragamnya demikian pula dalam mengkonsumsi barang kebutuhan keluarga yang lainnya seperti sandang, perumahan, barang mewah dan investasi kemanusiaan. Belanja untuk transportasi kendaraan, rekreasi, pendidikan dan kesehatan jumlahnya terus meningkat sejalan dengan makin tingginya pendapatan. Giliran berikutnya adalah belanja untuk barang mewah yang pastinya terus meningkat dengan proporsi yang lebih besar.

Seseorang atau rumah tangga dikatakan miskin apabila penghasilan mereka tidak cukup memenuhi Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) (Nurlina, 2003). Badan Pusat Statistik (BPS) menetapkan KFM untuk makanan digunakan patokan 2100 kalori per hari ditambah kebutuhan bukan makanan yang meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang serta aneka barang dan jasa, kebutuhan fisik minimum merupakan standar, yang dikenal sebagai garis kemiskinan. Bila penghasilannya di atas garis kemiskinan dikategorikan tidak miskin, sebaliknya di bawah garis kemiskinan dikategorikan miskin (Sjahrir, 1990).

Tolak ukur kemiskinan lain yang ditetapkan dalam Widyakarya Nasional pangan dan Gizi tahun 1988 menetapkan bahwa minimal seseorang agar dapat hidup secara normal untuk energi dan protein masing-masing sebesar 2100 Kkal dan 45 gram beras per kapita/hari. Penetapan tolak ukur garis kemiskinan yang dilakukan oleh Biro Pusat Statistik hampir sama dengan apa yang ditetapkan dalam Widyakarya nasional Pangan dan Gizi yaitu 2100 Kkal per kapita/hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya seperti perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan dan transportasi.

Pemenuhan akan kebutuhan minimum pangan dan kebutuhan minimum lainnya dengan ketetapan Biro Pusat Statistik tahun 1996 tersebut jika dirupiahkan maka seseorang agar dikatakan tidak miskin di daerah kota harus mempunyai pendapatan minimal 38.246 per bulan dan di daerah pedesaan Rp27.413 per bulan. Bila dibandingkan antara daerah, batas garis kemiskinan di kota lebih tinggi dari pada di desa. Hal ini dipengaruhi oleh pola konsumsi masing-masing penduduk, yaitu ragam kebutuhan penduduk daerah pedesaan cenderung lebih sedikit dibandingkan ragam kebutuhan penduduk daerah perkotaan. Sedangkan peningkatan garis kemiskinan dari waktu ke waktu sering dengan adanya kenaikan harga barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat.

Menurut Ritonga dalam Sumatera Ekspres berdasarkan hasil Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) 2004 yang dilakukan BPS, jumlah penduduk miskin berjumlah 36,1 Juta jiwa. Penduduk miskin adalah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan (GK) yang pada tahun 2004 diperkirakan sebesar 123.000,- Rp/kapita/bulan. Sedangkan perkiraan standar Garis Kemiskinan tahun 2015 akan menjadi Rp143.000 Rp/kapita/bulan.

Tabel 1. Batas Garis Kemiskinan di Indonesia 1980-2015

Tahun	Kota (Rp/Kapita/Tahun)	Desa (Rp/Kapita/Bulan)
1980	6.831	4.449
1981	9.777	5.877
1984	13.731	7.746
1987	17.381	10.294
1990	20.614	13.295
1993	27.905	18.244
1996	38.246	27.413
1998	52.470	41.588
*2004	123.000	112.117
*2015	143.000	132.117

Sumber: Biro Pusat Statistik, 2008

Garis kemiskinan untuk tiap-tiap wilayah tidak sama. Hal ini disebabkan perbedaan kebutuhan dan standar hidup. Kebutuhan hidup di pedesaan dengan di perkotaan tentu tidak sama, sehingga menyebabkan garis kemiskinan untuk wilayah pedesaan dan perkotaan juga tidak sama. Pada umumnya garis kemiskinan untuk wilayah perkotaan lebih tinggi dari pada pedesaan. Dalam menghitung jumlah penduduk miskin, BPS membuat garis kemiskinan bervariasi untuk tiap-tiap provinsi, baik untuk wilayah perkotaan maupun pedesaan.

Menurut BKKBN, kemiskinan adalah keluarga miskin prasejahtera. Adapun kriterianya adalah:

1. Seluruh anggota keluarga tidak mampu makan dua kali sehari
2. Seluruh anggota keluarga tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian
3. Tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan
4. Tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya

Berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh BKKBN (2015), dalam pendataan keluarga sejahtera, maka keluarga Indonesia digolongkan untuk keperluan operasional ke dalam lima kelompok yaitu:

- 1) **Keluarga Pra Sejahtera**, yaitu kalau keluarga itu belum dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya. Indikator yang diperlukan adalah kalau keluarga tersebut tidak dapat atau belum dapat memenuhi syarat-syarat sebagai keluarga sejahtera I.
- 2) **Keluarga Sejahtera**, yaitu kalau keluarga itu sudah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya dalam hal sandang, papan, pangan dan pelayanan kesehatan yang sangat dasar. Indikator yang dipergunakan adalah sebagai berikut:
  1. Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan dua kali atau lebih
  2. Seluruh anggota keluarga memiliki pakaian berbeda di rumah, bekerja, sekolah dan bepergian.
  3. Bagian terluas dari lantai rumah bukan dari tanah
  4. Bila anak sakit dibawa ke sarana/petugas kesehatan atau diberi pengobatan modern.
- 3) **Keluarga Sejahtera II**, yaitu kalau keluarga itu dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya, dapat pula memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya. Indikator yang dipergunakan adalah empat indikator di atas ditambah dengan indikator sebagai berikut:
  1. Paling kurang sekali seminggu, keluarga menyediakan daging/ikan/telur.
  2. Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru setahun terakhir.
  3. Luas lantai rumah paling kurang 8 m<sup>2</sup> untuk setiap penghuninya.
  4. Seluruh anggota keluarga yang berusia 10-60 tahun bisa membaca dan menulis huruf Latin.
  5. Seluruh anak berusia 5-15 tahun bersekolah pada saat ini.
  6. Paling kurang satu anggota keluarga yang berusia 15 tahun ke atas memiliki pekerjaan tetap.

7. Seluruh anggota keluarga dalam 1 bulan terakhir dalam keadaan sehat, sehingga dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing.
  8. Anggota keluarga melaksanakan ibadah secara teratur menurut agama yang dianutnya masing-masing.
- 4) Keluarga Sejahtera III**, yaitu termasuk dalam kategori ini adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum, sosial psikologisnya, dan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan pengembangan keluarganya, tetapi belum aktif dalam usaha kemasyarakatan dalam lingkungan desa atau wilayahnya. Keluarga itu harus memenuhi syarat-syarat di bawah ini:
1. Anak hidup paling banyak dua orang, atau bila anak dari dua orang keluarga yang masih PUS memakai kontrasepsi pada saat ini.
  2. Sebagian dari penghasilan keluarga dapat disisihkan untuk tabungan keluarga.
  3. Keluarga biasanya makan bersama paling kurang sekali sehari.
  4. Keluarga biasanya ikut serta dalam kegiatan masyarakat dalam lingkungan tempat tinggal.
  5. Keluarga mengadakan rekreasi bersama di luar rumah paling kurang sekali dalam tiga bulan.
  6. Keluarga dapat memperoleh berita dari surat kabar/radio/majalah.
  7. Anggota keluarga mampu menggunakan sarana transportasi yang sesuai dengan kondisi daerah setempat.
  8. Upaya keluarga untuk meningkatkan pengetahuan agama.
- 5) Keluarga Sejahtera III Plus**, yang termasuk ke dalam kategori ini adalah keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial psikologis, dan pengembangan keluarganya, serta dapat memberikan sumbangan yang teratur bagi masyarakat, seperti sumbangan materi, dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan. Suatu keluarga

dikatakan sudah termasuk dalam golongan keluarga sejahtera III plus apabila keluarga tersebut sudah dapat memenuhi syarat-syarat dari keluarga pra sejahtera sampai keluarga sejahtera III ditambah dengan syarat-syarat. Pertama, keluarga atau anggota keluarga secara teratur memberikan sumbangan bagi kegiatan sosial masyarakat dalam bentuk materi. Kedua, kepala keluarga atau anggota keluarga aktif sebagai pengurus perkumpulan, yaysan, atau institusi masyarakat lainnya.

### **3.3. Konsep Usaha Tani**

Istilah usaha tani dapat didefinisikan sebagai kegiatan manusia dalam mengusahakan tanah yang tujuannya untuk memperoleh hasil, baik tanaman ataupun hewan tanpa menyebabkan berkurangnya kemampuan tanah untuk mendapatkan hasil selanjutnya (Adiwilaga, 1992), sedangkan menurut (E. R. Mubyarto, 1997) usaha tani adalah himpunan dari sumber daya alam yang terdapat di suatu tempat yang diperlukan untuk produksi pertanian seperti tanah, air, bangunan yang didirikan di atas tanah. Usaha tani tersebut dapat dilakukan dalam hal kegiatan bercocok tanam dan memelihara ternak. Dalam melakukan usaha tani, petani sangat perlu memperhatikan jenis usaha tani yang diusahakan dan pola tanam yang digunakan hal tersebut dikenal dengan istilah pola usaha tani. Menurut Soekartawi (1994) pola usaha tani tersebut terdiri dari beberapa kelompok di antaranya adalah: (1) usaha tani khusus yaitu usaha tani yang terdiri dari satu cabang usaha tani saja, contohnya usaha tani kopi, (2) usaha tani tidak khusus yaitu usaha tani yang terdiri dari bermacam-macam cabang usaha tani sehingga diperlukan batasan yang kelas (Shinta, 2001). Batas ini biasanya berbentuk pagar atau pematang. Contohnya yaitu selain mengusahakan cabang usaha tani juga mengusahakan ternak dan ikan, (3) usaha tani campuran adalah bentuk usaha tani yang diusahakan secara bercampur antara tanaman dengan tanaman, antara tanaman dengan ternak, antara tanaman dengan ikan dan sebagainya.

Petani pada dasarnya tidak mempunyai banyak pengaruh dalam hal pemilihan tanaman. Tanaman utama adalah ditentukan secara tidak tradisional, hanya di dalam memiliki tanaman sampingan petani itu lebih bebas. Se jauh petani itu bebas dalam memiliki jenis tanamannya, maka pilihannya akan ditentukan oleh kebutuhan keluarga dan kebutuhan modal yang dimiliki. Selanjutnya pilihan itu akan ditentukan oleh tanah, iklim, penyediaan air dan syarat-syarat penggantian tanaman tertentu (Shinta, 2001). Usaha tani dapat dikatakan produktif apabila usaha tani tersebut memiliki produktivitas yang tinggi, produktivitas tersebut dapat dicapai dengan terjadinya penggabungan antara konsep usaha tani secara fisik dengan kapasitas lahan yang dimanfaatkan dengan mengukur hasil yang dicapai dalam kegiatan usaha tani pada satuan waktu tertentu.

Sumitro dalam (Husin, 1995) mengemukakan bahwa faktor-faktor produksi yang utama dalam rangka untuk memaksimalkan keuntungan ada empat unsur yaitu: kekayaan alam, modal, tenaga kerja, dan manajemen. Kombinasi keempat faktor tersebut akan menentukan tingkat produksi dan keuntungan yang diterima oleh petani. Menurut (Soekartawi, 1991), faktor produksi pertanian adalah semua korbanan yang diberikan pada tanaman agar tanaman tersebut mampu tumbuh dan menghasilkan dengan baik. Faktor produksi memang sangat menentukan besar kecilnya produksi yang diperoleh. Pada berbagai pengalaman menunjukkan bahwa faktor produksi lahan, modal untuk membeli bibit, pupuk, obat-obatan, tenaga kerja dan aspek manajemen adalah faktor produksi yang terpenting di antara faktor produksi lain. Sifat keterpaduan produksi dalam usaha tani menyebabkan adanya hubungan timbal balik yang cukup erat dalam penggunaan faktor produksi. Oleh karena itu dalam sistem usaha tani hubungan tersebut harus dapat dilihat secara menyeluruh. Faktor-faktor produksi yang memengaruhi tingkat produksi dibagi menjadi dua faktor yaitu: Faktor Primer antara lain, lahan pertanian, bibit, varietas, pupuk, obat-obatan, gulma dan sebagainya. Faktor sekunder yaitu faktor sosial ekonomi seperti biaya produksi (modal), tenaga kerja, tingkat risiko dan ketidakpastian, serta ketersediaan



kredit (Soekartawi *et al.*, 2002). Lahan pertanian sebagai harta produktif adalah bagian organis rumah tangga tani. Luas lahan usaha tani menentukan pendapatan, taraf hidup, dan derajat rumah tangga petani (Zaini *et al.*, 1996). Ukuran luas lahan sangat penting tetapi ukuran nilai lahan juga perlu diperhatikan. Nilai lahan akan berubah-ubah tergantung pada: tingkat kesuburan tanah, lokasi, topografi, status lahan dan faktor lingkungan.

Menurut (Soekartawi, 1991) bahwa banyak cara yang dipakai untuk mengukur berapa nilai sebenarnya dari suatu lahan, antara lain berapa besarnya nilai sewa atau berapa besarnya taksiran nilai lahan bila lahan tersebut dijual. Setiap bagian petak lahan dapat ditetapkan yang terbaik untuk kegiatan tertentu. (E. R. Mubyarto, 1997), berpendapat kemampuan lahan pertanian penilaiannya didasarkan kepada (1) kemampuan lahan untuk ditanami berbagai jenis tanaman, (2) kemampuan lahan untuk berproduksi, (3) kemampuan lahan untuk berproduksi secara lestari.

Dalam pengertian ekonomi, modal adalah barang atau uang yang bersama-sama faktor produksi lahan dan tenaga kerja akan menghasilkan barang-barang baru, dalam hal ini adalah hasil pertanian. Modal dalam usaha tani umumnya selalu dinyatakan nilainya dengan uang, dengan demikian modal dapat juga diartikan sebagai uang yang diinvestasikan dalam proses produksi. Modal dalam usaha tani merupakan faktor produksi yang mempunyai peranan cukup penting, karena keterbatasan modal seperti yang umumnya dihadapi oleh petani berhubungan erat dengan kemampuan petani dalam menerapkan rekomendasi yang dianjurkan oleh pemerintah (Hermanto, 1989).

Menurut (Soekartawi, 1991) mengemukakan bahwa modal adalah jumlah dari produk-produk yang berguna sebagai sarana untuk mendapatkan barang-barang atau kekayaan dan pendapatan. Modal usaha dalam pertanian adalah setiap barang ekonomi pertanian yang digunakan oleh petani dalam usahanya untuk mendapatkan penghasilan dalam bentuk uang atau barang. Untuk selanjutnya jenis modal dapat dibedakan yaitu, (1) sarana produksi, (2) sesuatu yang

diproduksi, sejauh barang itu digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk produksi, (3) sarana untuk menyimpan barang yang dihasilkan.

Dalam proses produksi pertanian memerlukan tenaga kerja untuk mengolah lahan agar memberikan hasil seperti yang dihadapkan. Di dalam mengelola usaha tani biasanya pekerjaan rutin dikerjakan oleh tenaga kerja dalam keluarga, sedangkan pekerjaan yang membutuhkan tenaga kerja yang lebih banyak dan dirasakan tidak mampu dikerjakan sendiri biasanya dibantu oleh tenaga kerja dari luar keluarga. Usaha tani berskala besar dan berorientasi ekspor biasanya menggunakan tenaga kerja luar keluarga dan menggunakan tenaga kerja luar keluarga dan menggunakan alat dan mesin pertanian. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian (E. P. Mubyarto, 1987) bahwa tenaga kerja yang digunakan petani di pedesaan sebagai besar berasal dari tenaga kerja keluarga. Penggunaan tenaga kerja keluarga merupakan penghematan biaya usaha tani karena tidak dinilai dengan uang, sehingga semakin besar jumlah tenaga kerja yang dimiliki oleh petani akan menentukan luas usaha tani yang diusahakan.

Menurut (E. P. Mubyarto, 1987), seorang tenaga kerja pria akan bekerja 300 hari kerja (HK) dalam setahun. Tenaga kerja wanita 220 HK dan anak-anak 140 HK. Hal ini dihitung optimal, tersedia pekerjaan dalam kondisi normal. Potensi tenaga kerja dapat dikonversikan berdasarkan upah. Selanjutnya untuk mengatur tenaga kerja satuan ukuran yang umum dipakai adalah:

1. Jumlah dan hari kerja total. Untuk menghitung sejumlah pencurahan kerja sejak persiapan tanam sampai panen (satu hari setara tujuh jam).
2. Jumlah setara pria. Jumlah kerja yang dicurahkan untuk seluruh proses produksi diukur dengan hari kerja pria. Ini berarti harus menggunakan konversi berdasarkan upah, untuk pria dinilai satu hari kerja, wanita setara dengan 0,7 hari kerja pria, anak-anak setara dengan 0,5 hari kerja pria dan ternak setara dengan dua hari kerja pria. Teknologi usaha tani berarti

bagaimana cara melakukan pekerjaan usaha tani. Di dalamnya termasuk cara-cara bagaimana petani menanam bibit, pupuk, pestisida dan obat-obatan yang digunakan serta kombinasi cabang usaha, agar tenaga petani dan tanahnya dapat digunakan sebaik mungkin (Mosher, 1988).

### **3.4. Konsep Produksi dan Pendapatan**

#### **a. Teori Produksi**

Produksi dalam arti luas didefinisikan sebagai suatu pendayagunaan segala sumber yang tersedia untuk mewujudkan hasil yang terjamin, baik kualitas maupun kuantitas yang dapat diperdagangkan (Soekartawi, 1991). Dalam arti sempit, kegiatan produksi merupakan kegiatan menghasilkan suatu barang dengan menggunakan faktor produksi yang tersedia. Menurut (Zaini *et al.*, n.d.), produksi merupakan suatu kegiatan atau proses yang mengubah faktor-faktor produksi *input* menjadi produksi *output*. Selanjutnya (Sadono, 2002), mengemukakan bahwa produksi merupakan hasil yang diperoleh dari proses produksi yang merupakan produksi fisik. Produksi dilakukan untuk memuaskan keinginan kebutuhan manusia dan kemampuan untuk memproduksi dengan dibatasi oleh tersedianya faktor-faktor produksi yang digunakan.

Produksi merupakan suatu yang penting yang tidak dapat diabaikan. Produksi diartikan sebagai seperangkat prosedur dan kegiatan yang terjadi dalam penetapan produk atau jasa (Rahardi & Hartono, 2002). Untuk bisa melakukan produksi, orang memerlukan tenaga manusia, sumber-sumber alam, modal dalam segala bentuknya, serta kecakapan. Semua unsur itu disebut faktor-faktor produksi. Menurut Beattic and Taylor dalam Jhonny (2015), faktor produksi dapat dibedakan atas faktor produksi tetap dan faktor produksi tidak tetap. Dalam jangka pendek, semua faktor produksi tetap dan tidak tetap adalah berbeda, di mana faktor teknologi belum berubah.

Sementara dalam jangka panjang semua faktor produksi adalah tidak tetap dan tidak terjadi perubahan teknologi.

Menurut (Soekartawi, 1991), faktor-faktor yang memengaruhi tingkat produksi dibedakan menjadi dua kelompok yaitu faktor biologis seperti bibit, varietas, pupuk, obat-obatan dan pemberantasan hama penyakit dan kelompok yang kedua yaitu faktor sosial ekonomi seperti biaya produksi, harga, tenaga kerja, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, risiko ketidakpastian, kelembagaan dan lain-lain. (Soekartawi *et al.*, 2002) mengemukakan pula bahwa dalam melakukan usaha tani seorang petani akan selalu berpikir bagaimana mengalokasikan faktor-faktor seefisien mungkin untuk memperoleh produksi yang maksimum.

Fungsi produksi adalah hubungan fisik antara variabel yang dijelaskan (Y) dan variabel yang menjelaskan (X). Variabel yang di jelaskan biasanya berupa produksi dan variabel yang menjelaskan berupa faktor produksi. Kegunaan fungsi produksi adalah untuk mengetahui hubungan antara variabel yang dijelaskan (*dependent variable*) Y yaitu *output* dan variabel yang menjelaskan (*independent variable*) X yaitu *input* serta mengetahui hubungan antarvariabel penjelas. Selain itu dengan fungsi produksi, maka dapat diketahui hubungan antara faktor produksi dan produksi secara langsung dan hubungan tersebut dapat lebih mudah dipahami. Analisis fungsi produksi tersebut dilakukan untuk mengetahui bagaimana sumber daya yang terbatas seperti lahan, tenaga kerja, dan biaya produksi dapat dikelola dengan baik sehingga diperoleh produksi yang optimum.

Selanjutnya, menurut (Soekartawi *et al.*, 2002), dalam proses produksi, hubungan satu *input* (x) dengan *output* (Y) dapat terjadi dalam tiga situasi, yaitu:

1. *Decreasing Productivity*, ini terjadi bilamana tambahan satu-satuan unit *input* (x) menyebabkan satu-satuan unit *output* (Y) menurun atau disebut juga dengan *Deminishing Return*.

2. *Constants Proctivity*, ini terjadi bilamana tambahan satu-satuan unit *input* ( $x$ ) menyebabkan satu-satuan unit *output* ( $Y$ ) bertambah secara proporsional.
3. *Increasing Proctivity*, terjadi bilamana tambahan satu-satuan unit *input* ( $x$ ) menyebabkan satu-satuan unit *output* ( $Y$ ) bertambah semakin menaik.

Usaha tani sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh produksi di lapangan pertanian, pada akhirnya akan dinilai dari biaya yang dikeluarkan dan penerimaan yang diperoleh. Selisih keduanya merupakan pendapatan dari kegiatan usahanya. Karena dalam kegiatan itu bertindak seorang petani yang berperan sebagai pengelola, sebagai pekerja dan sebagai penanam modal pada usahanya, maka pendapatan itu dapat digambarkan sebagai balas jasa dari kerja sama faktor produksi dihitung untuk jangka waktu tertentu. Jangka waktu itu hendaknya dipilih sehingga dapat dimanfaatkan, misalnya satu musim atau satu tahun. Sesuai dengan tingkat-tingkat kegiatan yang ada, mulai dari sederhana sampai dengan modern, bentuk dan macam pendapatan itu berbeda-beda (Soekartawi *et al.*, 2002).

Pendapatan usaha tani merupakan selisih antara biaya yang dikeluarkan dengan penerimaan yang diperoleh dari suatu kegiatan usaha tani. Pendapatan bersih usaha tani merupakan selisih antara penerimaan dengan pengeluaran total usaha tani. Pendapatan bersih usaha tani yang mengukur imbalan yang diperoleh dari penggunaan faktor-faktor produksi seperti tanah, tenaga kerja, modal dan pengelolaan (Tohir, 1991). Pendapatan menurut (Kadarsan, 1995), adalah selisih antara penerimaan total perusahaan dengan pengeluaran. Penerimaan tersebut bersumber dari hasil pemasaran atau penjualan hasil usaha, sedangkan pengeluaran merupakan biaya total yang digunakan selama proses produksi. Bagi seorang petani analisis pendapatan

memberikan bantuan untuk mengukur apakah kegiatan usaha taninya pada saat ini berhasil atau tidak. Analisis pendapatan usaha tani memerlukan dua keterangan pokok yaitu keadaan penerimaan dan keadaan pengeluaran selama jangka waktu yang ditetapkan.

Bentuk penerimaan tunai dapat menggambarkan tingkat kemajuan ekonomi usaha tani dalam spesialisasi dan pembagian kerja. Besarnya pendapatan tunai atau besarnya proporsi penerimaan tunai dari total penerimaan tunai dari total penerimaan dapat digunakan untuk perbandingan petani satu terhadap yang lainnya (Zaini *et al.*, 1996).

Berdasarkan pendapatan Shahrudin (1990), penerimaan dalam usaha tani merupakan penerimaan dari semua sumber usaha tani yang meliputi jumlah pendapatan, nilai penjualan produksi, dan nilai penggunaan rumah serta nilai yang dikonsumsi. Penerimaan suatu usaha adalah perkalian antara harga jual dengan jumlah harga barang dan jasa yang dijual ke pasar. Menurut (E. R. Mubyarto, 1997), bahwa dalam kegiatan usaha tani mempunyai ciri khas yaitu adanya jarak waktu antara penanaman dan panen. Pendapatan yang akan diterima petani hanya terjadi pada waktu setelah panen dilakukan dan hasilnya dijual. Pendapatan petani itu diperhitungkan dari total penerimaan yang berasal dari nilai penjualan hasil ditambah nilai dari hasil yang dipergunakan sendiri, dikurangi dengan total nilai pengeluaran yang terdiri dari: (a) pengeluaran untuk *input* (bibit, pupuk, pestisida), (b) pengeluaran untuk upah tenaga luar keluarga, (c) pengeluaran kebutuhan hidup sehari-hari, pajak, iuran, air, bunga kredit dan lain-lain. Adanya peningkatan pendapatan karena peningkatan produksi pada petani akan diikuti oleh meningkatnya daya beli petani yang dicirikan dengan meningkatnya konsumsi petani, di mana peningkatan konsumsi dapat dijadikan salah satu indikator meningkatnya tingkat kesejahteraan petani sekeluarga.

Petani dan keluarganya membutuhkan biaya untuk memenuhi kebutuhan hidup (Zaini *et al.*, 1996). Sumber dari biaya itu diperoleh dari beberapa sumber, yaitu: (1) pendapatan dari usaha tani utama (padi), (2) pendapatan dari usaha tani lain (nonpadi), (3) pendapatan dari luar usaha tani.

Alokasi pendapatan tersebut digunakan untuk (1) kegiatan produk antara lain untuk membiayai kegiatan usaha taninya, (2) kegiatan konsumtif antara lain untuk pangan, papan, kesehatan, pendidikan, rekreasi dan pajak, (3) pemeliharaan investasi, (4) investasi dan tabungan.

Faktor yang menentukan besarnya pendapatan adalah harga yang diterima dan jumlah biaya yang dikeluarkan. Besar kecilnya pendapatan yang diterima oleh petani dipengaruhi oleh besarnya usaha, hasil yang diperoleh, efisiensi penggunaan tenaga kerja, pembagian usaha tani, cara memasarkan, tingkat pendidikan petani serta alat dan modal. Dengan menghitung penghasilan dan pendapatan petani dapat diukur tingkat keberhasilan suatu usaha tani (Hadisapoetra, 1988).

Tujuan dari suatu pengelolaan usaha tani adalah untuk menghasilkan sejumlah produk dengan memaksimumkan keuntungan dengan cara mengatur penggunaan faktor-faktor produksi yang digunakan. Dalam ekonomi produksi dijelaskan bahwa upaya dalam mencapai tujuan dapat dilakukan dengan menentukan kombinasi penggunaan faktor-faktor produksi untuk menghasilkan keuntungan yang maksimum.

Tersedianya faktor produksi belum berarti produktivitas yang diperoleh petani akan tinggi. Namun bagaimana petani melakukan usaha tani secara efisien adalah upaya yang sangat penting. Efisiensi merupakan perbandingan *output* yang digunakan dalam suatu proses produksi. Semakin tinggi rasio produksi dan faktor produksi, maka dapat semakin efisien.

Konsep efisiensi menjadi tiga yaitu efisiensi teknis, efisiensi harga dan efisiensi ekonomi (Soekartawi, 1991).

Efisiensi teknis akan dicapai jika petani mampu mengalokasikan faktor produksi sedemikian rupa sehingga produksi yang tinggi dapat dicapai. Efisiensi harga akan dicapai jika petani membeli faktor produksi yang digunakan dalam usaha tani dengan harga yang rendah dan menjual hasilnya dengan harga yang relatif tinggi. Setelah petani mencapai efisiensi teknik dan efisiensi harga, maka petani telah mampu melaksanakan efisiensi ekonomi.

Berdasarkan konsep efisiensi, ukuran efisiensi ekonomi relatif dari usaha tani dapat dilihat dari perbandingan fungsi keuntungan actual dari usaha tani sehingga efisiensi penggunaan faktor produksi diimplikasikan dengan keuntungan maksimum yang akan terjadi bila Nilai Produksi Marginal (NPM) sama dengan harga faktor produksi. Untuk memaksimalkan keuntungan harus ada dua syarat yang harus dipenuhi yaitu syarat pertama turunan pertama fungsi keuntungan sama dengan nol dan syarat kedua turunan kedua fungsi keuntungan lebih kecil dari nol atau fungsi produksi cembung terhadap titik nol (Koutsoyiannis, 1977).

Teken dan Asnawi (1977) mengemukakan bahwa untuk menentukan efisiensi dalam penggunaan faktor-faktor produksi diperlukan dua persyaratan yaitu:

1. Syarat keharusan, yang menunjukkan tingkat efisiensi secara teknis yang dinyatakan dalam fungsi produksi. Tingkat efisiensi secara teknis dapat diketahui dari elastisitas faktor-faktor produksi yang ada, yaitu:
  - a. Jika elastisitas produksi lebih besar dari 1 ( $\alpha > 1$ ), maka penggunaan faktor produksi belum efisiensi karena setiap penambahan faktor produksi satu persen dalam proporsi yang tetap akan mengakibatkan kenaikan *output* yang lebih besar dari satu persen. Dengan kata lain pada keadaan "*increasing return to scale*". Pada keadaan yang demikian keuntungan masih dapat ditingkatkan melalui penambahan penggunaan faktor produksi



dengan proporsi yang tetap. Dengan demikian daerah ini disebut dengan daerah yang tidak rasional.

- b. Jika elastisitas antara 0 s/d 1 ( $0 < \alpha < 1$ ), pada saat ini efisiensi teknis telah tercapai. Daerah ini merupakan daerah yang rasional karena setiap penambahan penggunaan faktor produksi dalam proporsi yang tetap akan menghasilkan kenaikan produksi antara 0-1 persen dan daerah ini merupakan daerah “*decreasing return to scale*”.
  - c. Jika elastisitas kurang dari 0 ( $\alpha < 0$ ) merupakan daerah yang tidak efisien karena setiap penambahan faktor produksi dalam proporsi yang sama akan mengakibatkan terjadi kenaikan hasil yang negatif. Oleh karena itu daerah ini disebut daerah yang tidak rasional.
2. Syarat kecukupan, merupakan syarat yang menunjukkan efisiensi ekonomis, hal ini dicapai pada saat Nilai Produksi Marginal (NPM) sama dengan biaya marginal yang secara matematika dapat dilihat sebagai berikut:

$$\frac{NPMx_1}{BKMx_1} = \frac{NPMx_2}{BKMx_2} = \dots = \frac{NPMx_n}{BKMx_n} = 1$$

Efisiensi teknik akan tercapai apabila untuk menghasilkan produksi pada tingkat tertentu digunakan kombinasi *input* (faktor produksi) yang paling kecil dalam satuan fisik, sedangkan efisiensi ekonomi akan tercapai jika untuk menghasilkan tingkat produksi tertentu digunakan biaya yang minimum untuk memperoleh keuntungan maksimum (Teken & Asnawi, 1977).

### 3.5. Konsep Manajemen Ketahanan Pangan

Pada dasarnya kemampuan manusia adalah terbatas, sedangkan kebutuhan hidup yang harus dipenuhi dari waktu ke waktu terus berkembang dan tidak terbatas. Suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan dan terbatasnya kemampuan dalam bekerja untuk

memenuhi kebutuhan yang terus berkembang, dan di sisi lain keterbatasan kemampuan manusia dalam melakukan pekerjaan untuk mendapatkan hasil yang optimal, maka memotivasi manusia membagi pekerjaan, tugas dan tanggung jawab. Maka dalam hal ini terbentuklah kerja sama antarindividu dan adanya keterikatan formal dalam suatu unit kerja organisasi. Terbentuknya organisasi tersebut, diharapkan dapat menyelesaikan berbagai pekerjaan menjadi lebih ringan dan dapat mencapai suatu tujuan yang diinginkan bersama menjadi lebih optimal. Dorongan yang demikian kuat dalam kerja sama antarorang maka memberikan suatu aspirasi munculnya organisasi kerja sama antarmanusia yang biasa disebut manajemen.

Manajemen didefinisikan sebagai bekerjanya beberapa orang untuk menentukan, menginterpretasikan, dan mencapai berbagai tujuan organisasi, dengan melaksanakan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*) pengarahan dan kepemimpinan (*leading*) dan pengawasan (*controlling*) (Martoyo, 1987).

Manajemen ditujukan untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif dan efisien, yaitu dengan perencanaan yang sistematis agar tujuan bersama tersebut dapat tercapai dengan baik. Oleh sebab itu, individu dalam organisasi selalu dituntut untuk kerja sama sesuai dengan bidang masing-masing yang terkoordinir secara sistematis. Dalam usaha untuk mencapai tujuan, baik pada organisasi pemerintah maupun organisasi swasta memerlukan pekerja manusia yang memiliki keterampilan dan kemampuan sesuai dengan kebutuhan dari tuntutan pekerjaan. Manajemen dalam mencapai suatu tujuan harus dikerahkan berbagai potensi yang ada, baik itu biaya, peralatan, kekuasaan, dan manusia. Administrasi publik sarat dengan nilai-nilai manajemen, bahkan sebagian dari prinsip-prinsip terjadi pada mekanisme manajemen pasar dipergunakan pada administrasi publik seperti efektif efisien dan ekonomis. Meskipun tidak semua dapat diterapkan karena sektor publik berbeda prinsip dengan sektor privat, dan jika terlalu banyak menggunakan sistem manajemen swasta dapat berakibat prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik dapat

terabaikan seperti melanggar tentang nilai-nilai kejujuran, keadilan, demokrasi dan potensial pelanggaran hak asasi manusia. Ini tidak berarti bahwa manajemen sektor publik tidak bisa belajar dari pengalaman kelebihan dari manajemen sektor privat, dan begitu pula sebaliknya. Kedua belah pihak dapat harus saling mengadopsi bertukar pengalaman, kelebihan dan kelemahan masing-masing sehingga akhirnya saling menyesuaikan dengan tujuan, kondisi, peran dan tugasnya masing-masing.

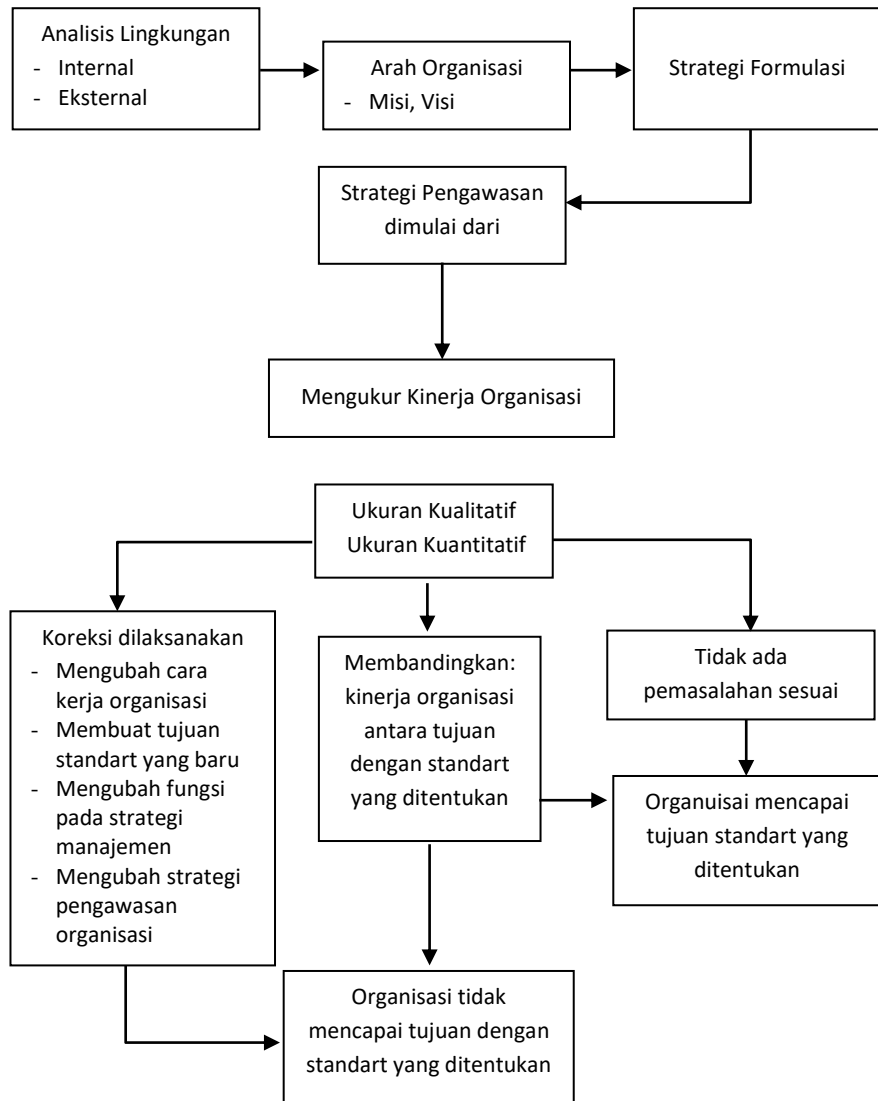
Manajemen ketahanan pangan harus menerapkan prinsip akuntabilitas publik, seperti efektif, efisien, ekonomis, transparansi (keterbukaan), *responsiveness* (kepekaan) yang dipertajam, kepekaan kepedulian kepada rakyat, *representativeness* (keterwakilan), sejauh mana birokrasi dapat menjadi wakil kepentingan dari seluruh warga negara, di mana politik, hukum moral harus bisa dipertanggung jawabkan kepada publik. Menurut Allison (1982), fungsi-fungsi manajemen publik adalah sebagai berikut.

1. *Establishing objective and priorities*; menyusun tujuan utama dari prioritas yang ada misalnya dalam menyusun visi, misi sasaran kebijakan, dan kegiatan.
2. *Devising operational plans*; dibagi dan dipilah dalam bentuk rencana secara operasional.
3. *organizing and staffing*; pengorganisasian dan penetapan staf.
4. *Directing personal and the personal management system*; kepemimpinan untuk mengarahkan dengan seluruh komponen yang ada membimbing terhadap personil dan sistem manajemen kepegawaian.
5. *Controlling performance*; mengawasi dan mengendalikan kinerja.
6. *Dealing with internal units*; penyelenggaraan pemerintahan harus mampu berhubungan dengan unit-unit di luar birokrasi pemerintah. Karena organisasi pemerintah sarat dengan nilai normatif dan nilai legal.
7. *Dealing with independent organization*; berhubungan dengan organisasi independen seperti LSM; NGOs.

8. *Dealing with the press and the public*; Berhubungan dengan media massa dan masyarakat.

Manajemen publik juga bertujuan untuk meningkatkan mutu pembuatan kebijakan dan hubungannya dengan para politisi serta para pembuat keputusan agar lebih transparan dan konsisten akan meningkatkan pelayanan pada sektor publik dan sekaligus dapat mempertinggi akuntabilitas para pembuat keputusan agar berorientasi kepada kepentingan publik. Dalam manajemen untuk mencapai suatu tujuan harus ditentukan terlebih dahulu target minimal pencapaian tujuan dari suatu organisasi. Suatu organisasi dan para pekerja di dalamnya digerakkan atas dasar arah dalam mencapai suatu tujuan dan standar yang telah ditentukan. Kinerja dan keberhasilan dari para pekerja dari suatu organisasi dapat diukur secara lebih jelas dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dengan standar baku. Perlu pentingnya Manajemen Strategis dalam membantu suatu organisasi untuk mencapai keberhasilan dari tujuan yang telah ditentukan dan sekaligus mengungkap dari berbagai hambatan, tantangan, kelemahan, peluang, kesempatan dan berbagai kelebihan dari suatu organisasi. Jika digambarkan dalam bentuk bagan yang lebih sistematis dan terperinci adalah sebagai berikut.

Gambar 1. Sebuah Proses Strategi Manajemen



Sumber: Certo and Petter (1990)

Dalam manajemen strategi untuk mencapai suatu tujuan harus ditentukan terlebih dahulu target minimal pencapaian tujuan dari suatu organisasi. Harus diketahui dengan analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi, internal meliputi membenahan ke dalam organisasi itu sendiri seperti kinerja, sumber daya manusia sumber dana dan lain-lain. Sedangkan faktor eksternal meliputi tantangan yang ada di luar sistem organisasi ketahanan pangan itu sendiri. Kemudian baru menentukan arah organisasi Dewan Ketahanan Pangan pada jangka pendek dan jangka panjang. Kemudian dilanjutkan dengan perumusan dan pembuatan program ketahanan pangan, strategi pengawasan diarahkan mengukur kinerja organisasi ketahanan pangan sudah sesuai dengan harapan ataukah belum, yaitu seperti dinas-dinas sebagai anggota yang terlibat langsung baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Jika setelah dilakukan pengukuran tidak mencapai hasil yang ditargetkan, maka perlu mengubah yang dianggap banyak kelemahan, seperti mengubah cara kerja organisasi, membuat strategi yang baru, mengubah strategi manajemen, dan mengubah strategi pengawasan organisasi. Atau jika ukuran kinerja secara kualitatif dan kuantitatif tidak mencapai target yang diharapkan dapat dilakukan dengan cara target yang ditentukan diturunkan, karena terlalu tinggi dan berat untuk dilaksanakan tidak sebanding dengan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi dewan ketahanan pangan. Berbagai langkah tersebut diambil jika organisasi Dewan Ketahanan pangan tidak bisa mencapai target yang telah ditentukan.

Untuk mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan provinsi sebagai bagian dari ketahanan pangan nasional, Pemerintah Daerah Provinsi dapat membentuk Dewan Ketahanan Pangan Provinsi yang diketuai oleh Gubernur. Yang memiliki tugas sama Dewan Ketahanan Pangan nasional hanya terletak perbedaannya ruang lingkupnya hanya pada tingkat provinsi saja. Demikian juga pada tingkat Kabupaten yang diketuai oleh Bupati Memiliki tugas yang sama pada tingkat Provinsi atau pusat, perbedaannya hanya terletak pada tanggung jawabnya terbatas pada wilayah kabupaten saja. Biaya

yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Dewan Ketahanan Pangan pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Provinsi. Sedangkan pada tingkat kabupaten/kota dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Tiap-tiap daerah memiliki tanggung jawab dalam menjaga ketercukupan pangan, dan daerah yang dianggap rawan pangan, maka seorang camat sebagai penanggung jawab di wilayahnya harus mengatasi dan membuat rapat koordinasi beserta stafnya, harus diusahakan memiliki kemampuan untuk mengatasi sendiri, tanpa harus meminta bantuan dari luar, namun jika mengalami kesulitan maka kemudian menjalin koordinasi dan dilaporkan kepada atasannya yaitu ketua Dewan Ketahanan Pangan tingkat Kabupaten yang diketuai oleh Bupati jika bisa diatasi pada tingkat kabupaten maka cukup tingkat kabupaten. Bilamana tingkat kabupaten tidak mampu, maka harus melakukan laporan dan koordinasi dengan dewan ketahanan pangan tingkat provinsi yang diketuai oleh Gubernur dan jika mampu diatasi pada tingkat provinsi maka cukup diatasi pada tingkat provinsi saja, tanpa harus minta bantuan dari Dewan Ketahanan Pangan Pusat. Pangan khususnya padi dianggap memiliki nilai yang sangat strategis, sehingga pemerintah sangat terpanggil untuk intervensi baik pada tingkat produksi maupun harga komoditas padi di pasaran, jika stok kurang pembelian di dalam negeri tidak mencukupi maka pemerintah melakukan impor, harga komoditas padi pada dunia internasional cenderung menurun dan stok meningkat sejak membanjirnya produk pertanian dari Amerika Serikat seperti jagung beras, kapas, daging dan kedelai. Sejak tahun 1996 membanjirnya produk pertanian Amerika yang memasok pasar dunia lebih dari 40%. Para petani di Amerika mulai disubsidi karena keuntungan dari harga hasil pertanian yang rendah akhirnya diproteksi sehingga harga produk pertanian negara lain tidak dapat bersaing dengan baik, bahkan banyak yang mengalami kehancuran.

Seperti dialami negara Haiti, Filipina, Peru yang sebelumnya belum pernah terjadi. Dan para petani di negara-negara tersebut menjadi putus asa karena lesunya harga ekspor dunia, dan akhirnya berdampak pada kelaparan, pengangguran, emigrasi dan mencari pekerjaan di luar negeri. Pemerintah Amerika melaksanakan sistem ekonomi dumping yaitu membeli produk hasil pertanian di dalam negeri dengan harga jauh lebih mahal hampir dua kali lipat dari harga jual yang diekspor untuk memenuhi pasar dunia. Kebijakan tersebut banyak menuai protes di dunia internasional dan selalu dibantahnya jika melakukan persaingan tidak sehat, pelanggaran perjanjian kesepakatan WTO (World Trade Organization) sehingga berbagai negosiasi di WTO untuk memperoleh sejumlah kesepakatan bersama dalam komoditas pertanian menjadi macet dan posisi masing-masing negara dalam bersikap menjadi keras, dalam semua bidang. Secara spesifik menuduh Amerika Serikat secara serius melakukan prinsip-prinsip kejahatan perekonomian dunia, bahkan negara Uni Eropa tidak kalah kerasnya memprotes dihentikannya kebijakan proteksi perdagangan hasil pertanian yang tidak adil, demi memperoleh keuntungan sebesar-besarnya di negaranya. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Amerika tersebut tidak lain memandang betapa penting sektor pertanian yang memiliki arti strategis bagi perekonomian nasional. Sehingga perlunya pemerintah mengembangkan sektor pertanian secara berkelanjutan meskipun dengan pengorbanan yang besar. Kebijakan tersebut dilaksanakan agar para petani memperoleh keuntungan yang besar, sehingga ada gairah untuk bekerja pada sektor pertanian. Sebaliknya yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia sejak pemerintah Orde Baru hingga sekarang petani dikorbankan untuk memenuhi kebutuhan nasional yang melimpah, murah dan terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Di sisi lain harga-harga sarana, prasarana produksi pertanian dan kebutuhan rumah tangga petani di pasaran bebas terus merangkak naik dan inflasi tiap tahun sekitar 10%. Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan sektor yang berkaitan dengan sektor pertanian cenderung lebih banyak muncul dari penguasa dari pada mendengarkan aspirasi dari bawah. Tentu saja kesejahteraan para



petani untuk memperoleh keuntungan yang layak, lebih banyak ditentukan oleh belas kasihan dari para penguasa yang ada, baik pada tingkat kabupaten, provinsi maupun pusat, yaitu dilaksanakan oleh lembaga resmi apa yang disebut Dewan Ketahanan Pangan Nasional.

Teori *Hydraulic Society*, budaya pengairan basah dari Witt Fogell menyatakan bahwa karakteristik penguasa pada sistem budaya pengairan basah yang masyarakatnya makanan pokoknya beras seperti di negara-negara Asia, memiliki karakteristik yang sama campur tangan kekuasaan melalui berbagai kebijakannya, pada sektor pertanian terlalu jauh, karena tanaman padi membutuhkan biaya yang sangat besar, proyek yang besar untuk menunjang berbagai aktivitas pertanian padi, yang tidak mungkin diselenggarakan oleh kelompok, organisasi petani yang ada. Sangat berbeda dengan karakteristik tanaman yang lainnya seperti jenis tanaman palawija, sayur-sayuran dan buah-buahan. Tanaman padi membutuhkan seperti pengadaan saluran irigasi, waduk, pabrik pestisida, pupuk, semuanya ini harus diselenggarakan oleh negara untuk meningkatkan produksi yang optimal demi terwujudnya pemenuhan kebutuhan pangan nasional. Berbagai keterlibatan negara tersebut sangat diperlukan sehingga menyebabkan ketergantungan petani padi pada fasilitas penguasa menjadi tidak terelakkan. Adanya ketergantungan yang tinggi, tentu saja bisa berakibat buruk bagi petani itu sendiri, dan peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan bagi penguasa untuk berbagai kepentingan di luar kepentingan peningkatan pendapatan petani padi menjadi peluang yang sangat besar dan tidak terlalu dirisaukan yang akhirnya berimbas pada intervensi kekuasaan melalui berbagai kebijakan menjadi tidak terelakkan lagi. Keadaan yang demikian, menurut hasil penelitian Witt Fogell pada tahun 1977 di negara-negara Asia yang sebagian besar makanan pokoknya adalah beras, menunjukkan karakteristik yang sama yaitu berupa munculnya penguasa otoriter yang membuat berbagai kebijakan yang merugikan petani dan sistem pasar tidak pernah terwujud karena ada intervensi kekuasaan dalam penentuan harga komoditas padi (George: 1984).

Bilamana campur tangan kekuasaan melalui berbagai kebijakan dalam penentuan harga komoditas padi, jangka panjangnya

bisa menyebabkan para investor untuk berinvestasi pada sektor pertanian tanaman padi menjadi tidak ada sehingga program ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian menjadi tidak menggairahkan di sisi lain kebutuhan pangan nasional terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat tajam. Bahkan para petani yang ada menjadi tidak berkembang secara sosial ekonomi, dan pengalaman membuktikan, ketika terjadi krisis moneter pada tahun 1997 banyak terjadi gagal panen karena kondisi petani miskin, di sisi lain harga sarana dan prasarana pertanian naik tajam hampir 3 tiga kali lipat dari harga semula akibat kurs rupiah yang melemah tajam terhadap dolar Amerika Serikat, sehingga harga sarana produksi pertanian tidak terjangkau oleh daya beli para petani yang miskin. Tidak ada alternatif yang lain kecuali tanaman padi dibiarkan begitu saja tanpa dipupuk atau diberi obat-obatan pertanian. Berbagai kebijakan pada masa Orde Baru berkuasa, kurang menguntungkan bagi para petani padi, sehingga terjadi kemiskinan yang meluas di pedesaan, di sisi lain pertumbuhan ekonomi nasional pada waktu itu cukup tinggi sekitar 6% per tahun.

Bila kita bandingkan sesama negara sedang di Zambia, untuk mengembangkan sektor pertanian diperkenalkan program sistem teknologi informasi yang diterapkan terutama pada petani kecil. Sebuah riset menemukan kasus pemberdayaan petani pada tahun 2003. Suatu keberhasilan luar biasa untuk meningkatkan pembangunan pertanian yang pada masa sebelumnya, terjadi kelemahan human kapital, perkembangan pada sektor pertanian yang demikian buruk. Sebuah pusat informasi berperan sangat besar dalam pemberian berita tentang apa yang sedang dibutuhkan oleh petani, baik pemasaran, jenis tanaman maupun kebutuhan teknologi pertanian. Dengan diterapkannya sistem teknologi informasi, menjadikan terbentuknya organisasi pertanian yang bagus, koordinasi pertanian dan peningkatan human kapital, yang akhirnya terjadi keberhasilan pembangunan pertanian (Kalusopa: 2015).

Menurut Parsons (1997) dalam studi kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam lima masalah yang memiliki karakteristik yang saling berbeda, (1) *Institutionalist Approaches* yang mengkaji peran negara dan lembaga-lembaga sosial dalam mendefinisikan maupun menyusun kebijakan. (2) *Neo-corporatist Approaches* yang lebih memfokuskan pada analisis pengaruh organisasi-organisasi kepentingan atau kelompok kepentingan dalam menentukan kebijakan publik. (3) *Class Struggle Approaches* yang menjelaskan perjuangan masing-masing kelompok dalam masyarakat yang berkaitan dengan format politik dalam kaitannya dengan kebijakan publik. Yang berbeda-beda dalam negara kapitalis. (4) *Party Government Approaches* yang mengkaji tentang kompetisi antara partai politik dan partisan dalam mengontrol pemerintah terutama dalam mengontrol dalam kebijakan publik. (5) *Socio-Economic Approaches* yang menganalisa seberapa jauh dampak dari kebijakan memengaruhi faktor-faktor sosial ekonomi. Dalam tulisan ini lebih tepat untuk mengadakan pendekatan *Socio-Economic Approaches*, yaitu tentang dampak yang ditimbulkan oleh adanya kebijakan ketahanan pangan nasional. Dampak positifnya adalah beban dan daya beli masyarakat untuk membeli kebutuhan beras menjadi lebih ringan, berbagai aktivitas pada dunia usaha lebih terdukung dengan harga beras yang relatif murah, sebab ongkos buruh juga menjadi relatif lebih murah. Laju inflasi tingkat nasional lebih terkendalikan dengan harga beras yang murah, dan stabilitas nasional akan relatif lebih baik. Sedang posisi negatifnya adalah petani dalam posisi dirugikan, sebab tidak pernah merasakan surplus kenaikan harga, namun demikian petani tetap saja menanam padi, sebab selain tanaman padi pemerintah tidak pernah menganjurkan, membina dan memperkenalkan secara memadai dikalangan petani, sehingga jiwa komersialisasi untuk memenuhi kebutuhan pasar berbagai jenis produk hasil pertanian, untuk mencari keuntungan tidak pernah terwujud. Seolah-olah hanya tanaman padi sebagai komoditas unggulan, meskipun dengan keuntungan yang tidak sesuai dengan harapan, tetapi telah terjamin oleh pemerintah dengan tingkat harga

yang dianggap aman. Akhirnya terjadi ketergantungan antara kebijakan harga komoditas padi yang telah ditentukan oleh pemerintah dengan tingkat keuntungan yang didapat oleh petani padi.

Kewajiban sosial untuk membagi-bagi pekerjaan dan surplus hasil pertanian telah semakin memudar setelah keluar kebijakan pertanian yang lebih dikenal dengan revolusi hijau. Petani dituntut untuk memiliki akses seperti modal, tanah, keterampilan, informasi dan kekuasaan. Akibat penetrasi tersebut, petani lapisan bawah semakin tidak berdaya; mau tidak mau untuk bisa hidup pada standar minimal harus bisa mendapatkan pekerjaan tambahan atau urbanisasi ke kota-kota yang lebih besar untuk mendapatkan pekerjaan, transmigrasi atau menjadi TKI di luar negeri. Pecahnya ikatan komunal menjadikan pola sikap masyarakat lebih individualis, sehingga berbagai bentuk kemiskinan dan rawan pangan tidak bisa mengandalkan bantuan masyarakat sekitarnya berupa lapangan pekerjaan pada sektor pertanian yang bisa menyerap lapangan pekerjaan relatif besar pada masyarakat ala tradisional belum tersentuh alat mekanisasi modern. Dalam realita sosial ekonomi masyarakat pedesaan yang demikian sulit dalam pemenuhan kebutuhan pangan khususnya beras, tetapi setiap kali impor beras, setiap kali pula menjadi isu sensitif. Jika terus ditekan harga komoditas padi mereka dapat berdampak lesunya pada aktivitas petani pada pengembangan pengelolaan, intensifikasi maupun ekstensifikasi tanaman padi. Selamanya akan berdampak pada impor beras dari luar negeri yang sebenarnya jumlah pasaran beras tingkat nasional hanya sangat kecil antara 7 sampai dengan 8% dari total hasil padi dunia. Maka jika di Indonesia sampai terjadi gagal panen sampai 25% maka pemerintah akan menghadapi banyak kesulitan untuk memenuhinya karena sebagai negara tergolong jumlah penduduk besar di dunia, dan tiap bulannya setidaknya-tidaknya butuh 3 juta ton beras per bulan (Sumargono: 2003).

Banyak kasus impor beras ilegal salah satu faktor penyebab jatuhnya harga komoditas padi banyak persoalan yang muncul di seputar pemasukan beras ini. Sudah sejak lama setiap kali impor beras

selalu disertai kabar tidak sedap. Dari awalnya desas-desus, belakangan muncul fakta-fakta yang akhirnya membenarkan bahwa bukan lagi desas-desus. Satu per satu kasus mulai terungkap dan makin memperlihatkan semuanya itu bukan sekadar desas-desus. Laporan soal data pengiriman beras dari negara asal ke Indonesia pada tahun 2002 dan 2003 memperlihatkan adanya penyelundupan. Perbandingan antara beras yang dikirim dan beras yang dilaporkan ke Bea dan Cukai sangat jauh berbeda. Bahkan, perbedaan itu mencapai di atas satu juta ton (Kompas, 5 Mei 2006). Kasus di Indonesia mirip dengan apa yang telah terjadi di Thailand pertumbuhan penduduk yang pesat sehingga semakin berkembangnya petani subsistem yaitu petani mengolah tanah hanya untuk sekadar mencukupi kebutuhan rumah tangganya sendiri bukan ditujukan untuk komersialisasi. Kemiskinan di pedesaan yang sulit dipecahkan, penipisan sumber daya alam, aktivitas pembabatan hutan terus meningkat, dan degradasi lahan pertanian terus berlanjut. Berbagai kebijakan pembangunan bias pada perkotaan dan orang-orang kaya, berbagai permasalahan yang buruk tersebut berusaha disembunyikan oleh penguasa. Keadaan yang demikian buruk sulit dipecahkan sehingga berbagai upaya pembangunan pertanian menjadi tersendat-sendat, sehingga pembangunan nasional sangat jauh dari apa yang diharapkan. Karena kemiskinan dan pertumbuhan penduduk yang tidak dapat diatasi akhirnya kerusakan ekologi tidak dapat dihindarkan. Pesatnya jumlah pertumbuhan penduduk menyebabkan meningkatnya jumlah kebutuhan pangan, kesehatan, perumahan ketenagakerjaan, pendidikan, dan lain-lain.

Di Indonesia sejak krisis moneter yang melanda awal tahun 1997 sampai sekarang pemulihan ekonomi sulit untuk dipecahkan, kerusakan hutan terus berlanjut, bencana banjir, kebakaran hutan dan lain-lain sebagai warisan pemerintah Orde Baru yang lebih dari 32 tahun berkuasa yang tidak pernah berhasil mengatasinya. sebenarnya sektor pertanian dapat dipergunakan sebagai katup penyelamat penyerap tenaga kerja yang ada, untuk mengurangi jumlah pengangguran, tetapi ironisnya bekerja sebagai petani kurang

diminati oleh generasi muda, karena kurang bergengsi dan menjanjikan masa depan yang lebih baik.

Terdapat tiga komponen permasalahan yang bersifat mendasar yang dapat ditempuh dengan kebijakan dari pemerintah untuk memecahkan masalah pada sebagian besar petani agar taraf hidup petani beserta seluruh anggota keluarganya menjadi lebih bergairah termasuk dikalangan generasi muda di pedesaan, yaitu meliputi

- a. Terbukanya dan kemampuan pemasaran hasil produksi pertanian tentu saja yang mereka butuhkan saat ini yaitu kemudahan penyaluran barang, dan dapat masuk pada pemasaran yang lebih luas baik domestik maupun internasional. Tentu saja dalam hal ini dukungan dari pemerintah sangat dibutuhkan, melalui berbagai kebijakan agar berbagai hasil pertanian dapat dijual ke pasaran yang lebih luas, setidaknya-tidaknya dengan harga yang pantas, tidak rugi.
- b. Perlu adanya dukungan permodalan baik pinjaman atau bantuan subsidi pada sarana, prasarana untuk produksi pertanian yang harus diberikan oleh pemerintah ketika petani banyak mengalami kesulitan atau masa paceklik, sehingga mengurangi risiko gagal panen.
- c. Perbaiki kebutuhan barang dan jasa konsumsi rumah tangga petani, artinya berbagai barang yang dibutuhkan untuk menopang hidup, menaikkan tingkat kesejahteraan dan taraf hidup petani beserta seluruh keluarganya harus tersedia dan terjangkau oleh mereka.

Indonesia jangka panjangnya akan terkena dampak arus globalisasi, makna terdalam dari globalisasi adalah dalam struktur perekonomian disebut perdagangan bebas. Dalam perdagangan bebas berarti harus ada persaingan yang tidak dapat dicampuri oleh kekuasaan. Untuk mengantisipasi globalisasi pentingnya digalakkannya agro industri, dan di Indonesia bahan baku untuk industri tersedia, tetapi yang menjadi kendala adalah penggunaan dan penguasaan

teknologi modern yang memperkuat agribisnis karena sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di pedesaan dan bekerja sebagai petani. Berdasarkan tersebut, arah pengembangan pertanian dalam jangka panjangnya harus diarahkan kepada kegiatan agribisnis yaitu mengembangkan pertanian dan agro industri atau industri yang mengolah hasil pertanian atau perikanan dan berbagai jasa yang menunjangnya. Jika tidak ingin ketinggalan dengan negara lain, pengembangan agribisnis di Indonesia merupakan tuntutan perkembangan zaman yang logis, berkesinambungan, keanekaragaman budi daya pertanian harus dilaksanakan mulai sekarang. Pengembangan agribisnis akan tetap relevan walaupun kemajuan negara telah tercapai setinggi apapun. Bahkan agribisnis sangat cocok untuk dikembangkan di Indonesia meskipun masih sulit melepaskan dari sektor pertanian tanaman padi di Indonesia. Beberapa alasan yang utama bahwa agribisnis dapat mendongkrak perekonomian petani, yaitu (1) tersedianya bahan baku (2) Akan memperluas daya tampung tenaga kerja di sektor pertanian di pedesaan (3) Pengembangan agrobisnis dalam skala kecil lebih mudah diarahkan untuk lebih bersahabat dengan lingkungan dari pada industri besar, sehingga dapat menekan kerusakan lingkungan hidup (Bungaran Saragih, 1998). Jika agroindustri diterapkan tentu saja membawa dampak pada beratnya beban negara untuk mencapai swasembada beras untuk memenuhi kebutuhan stok nasional agar terjaga beras murah dan terjangkau semua lapisan masyarakat. Dengan kebijakan agro industri berarti petani tidak harus menanam padi tetapi menanam berbagai jenis/variasi tanaman sesuai dengan permintaan pasar baik di dalam negeri atau kebutuhan ekspor pasar dunia. Kemudian, pentingnya dibentuk berbagai organisasi yang mengurus kepentingan petani, dan petani tidak boleh lagi bodoh dengan mengandalkan cara berfikir dan budaya tradisional. Mereka harus memiliki sikap mental modern dan jiwa komersialisasi agar lebih kompetitif menghadapi berbagai rintangan dalam dunia usaha.

Kebijakan Ketahanan Pangan yang lebih berpihak kepada kepentingan konsumen seperti sekarang perlu dievaluasi kembali, sebab dengan kebijakan tersebut dikalangan orang yang mampu ikut

menikmati dan di atas penderitaan petani. Semestinya golongan masyarakat yang telah mampu tidak sepatasnya mendapatkan harga beras murah dan ditentukan oleh pemerintah, tetapi diserahkan kepada mekanisme harga pasar yang sehat, hanya golongan yang tidak mampu, daya belinya rendah dan rawan pangan harus mendapatkan harga subsidi. Kecuali dalam masa-masa paceklik, krisis dan bencana alam baru campur tangan pemerintah pengadaan pangan nasional secara menyeluruh dibutuhkan untuk menghindari keadaan yang lebih buruk lagi. Hal yang demikian ini diterapkan di negara India, sejak tahun 1997 seluruh petani miskin mendapat subsidi sampai 76% dari harga pasaran untuk melindungi penduduk yang rawan pangan yang berjumlah lebih dari 300 juta. Sedangkan penduduk yang mampu terkena pajak pembelian beras sekitar 10% dari nilai jual di pasaran, pajak dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan negara dari sektor pajak. Harga jual padi diatur sedemikian rupa sehingga memperoleh keuntungan yang pantas agar terjadi gairah dikalangan petani (Dina and Deiniger: 2001). Petani dididik berbagai kegiatan agribisnis agar memiliki jiwa komersialisasi pertanian dikembangkan agribisnis, tentu saja harus menguasai sistem informasi tentang pemasaran hasil pertanian yang paling dibutuhkan oleh pasar dan tidak semata-mata terpaku pada tanaman padi saja.

Di negara-negara Eropa petani dibimbing agar memiliki jiwa interpreneurial, keuletan, semangat kerja yang baik, pantang menyerah, jujur bertanggung jawab, berani mengambil risiko dan berbagai keunggulan lain sebagaimana yang harus dimiliki oleh seorang yang berjiwa wiraswasta. Di samping itu seorang petani diarahkan agar memiliki tingkat intelektualitas yang baik agar dapat mengakses berbagai bentuk informasi. Dengan demikian diharapkan menjadi petani tangguh, modern dan memiliki jiwa komersialisasi, bukanya sebagai petani tradisional apa yang terjadi di negara-negara sedang berkembang lainnya, yang akhirnya menjadikan permasalahan serius yang sulit dipecahkan. Bila barang komoditas padi dilepas tanpa dikendalikan dan diawasi oleh negara, sangat berisiko dalam pemenuhan kebutuhan pangan nasional, mencukupi kebutuhan



makan lebih dari 210 juta penduduk. Jika tetap pada tanaman padi sebagai tanaman utama maka konsekuensi yang harus ditanggung pemerintah adalah bagaimana memecahkan masalah mengenai pemasaran yang lebih luas, agar harga padi memperoleh harga yang pantas sehingga petani untung, dapat menyejahterakan seluruh anggota keluarganya. Hal ini perlu mendapatkan perhatian sebab sebagian besar penduduk Indonesia adalah tinggal di pedesaan dan sebagian besar bekerja pada sektor pertanian rakyat. Jika berbagai kebijakan pertanian tidak memberikan kondisi perbaikan ekonomi petani, maka akan memperlebar jurang ketimpangan antarberbagai lapisan ekonomi masyarakat dan kerawanan pertanian pada gilirannya akan meruntuhkan berbagai kegiatan dunia usaha, industri, pengangguran dan gejolak sosial. Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan industri di suatu negara agar kuat, maka pertanian dapat dipergunakan sebagai dasar landasan ekonom di suatu negara.

## BAB 4

### PRAKTIK KEBIJAKAN PUBLIK SEKTOR PERTANIAN

#### 4.1. Profil Daerah Percontohan Otonom

**D**esa Sumber Harjo merupakan salah satu desa yang berada dalam wilayah Kecamatan Buay Madang Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (OKU Timur) Provinsi Sumatera Selatan. Jarak Desa Sumber Harjo ke ibu kota provinsi, ke ibu kota kabupaten dan ke ibu kota kecamatan adalah ke Ibu Kota Kabupaten OKU Timur berjarak 65 kilometer dan ke Ibu Kota Kecamatan Buay Madang berjarak 15 kilometer. Untuk sampai ke desa ini hanya dapat ditempuh melalui jalan darat dengan menggunakan kendaraan bermotor yaitu mobil ataupun sepeda motor. Waktu tempuh dari ibu kota kabupaten ke desa Sumber Harjo dengan menggunakan mobil adalah selama 1,5 jam.

Desa Sumber Harjo terletak pada ketinggian lebih dari 700 m dari permukaan laut dengan bentuk wilayah datar bergelombang 25% dan berbukit 15%. Luas tanah Desa Sumber Harjo ini adalah seluas 772,10 hektare, di mana sebagian besar luas tanah tersebut dipergunakan untuk lahan pertanian. Sedangkan, jumlah penduduk di Desa Sumber Harjo adalah sebanyak 7244 jiwa yang terdiri dari penduduk pria dan penduduk wanita. Penduduk laki-laki berjumlah 3671 jiwa dan 50,67 persen dan penduduk perempuan berjumlah 3573 jiwa atau 49,32 persen dari seluruh jumlah penduduk.

Mayoritas penduduk Desa Sumber Harjo bermata pencaharian utama sebagai petani padi sawah. Persentase mereka yang bermata pencaharian petani yaitu sekitar 80% dari seluruh pekerjaan yang ada. Adapun mata pencaharian lainnya berupa buruh tani, pedagang, wiraswasta dan pertukangan. Selain bergerak di bidang pertanian warga desa Sumber Harjo juga bergerak dalam bidang peternakan.

Pada umumnya mereka berternak itik, ayam, angsa dan sapi. Sifat usaha mereka ini hanya bersifat sampingan. Sebagian besar penduduk di Desa Sumber Harjo ini menggantungkan hidupnya dari hasil usaha tani pertanian. Usaha tani utama yang diusahakan petani di Desa Sumber Harjo adalah menanam padi, selain menanam padi petani juga menanam tanaman palawija. Selain bertani, sebagian besar penduduk di Desa Sumber Harjo ini mempunyai mata pencaharian sebagai buruh yakni sebanyak 145 kepala keluarga atau sekitar 9,06 persen. Persentase terkecil yaitu sebanyak 10 kepala keluarga atau sekitar 0,63 persen penduduk mempunyai mata pencaharian sebagai pegawai negeri sipil.

Jika dilihat dari luas lahan merupakan salah satu faktor yang sangat memengaruhi tingkat penggunaan faktor produksi dan produksi yang dicapai dalam kegiatan usaha tani. Hasil penelitian di Desa Sumber Harjo menunjukkan luas lahan yang dimiliki oleh petani berkisar antara 0,25 sampai satu hektare, dengan status lahan pertanian dari membeli atau status lahan milik sendiri dan ada juga warisan dari orang tua. Luas lahan garapan usaha tani padi di Desa Sumber Harjo ini umumnya berkisar antara 0,25 sampai dengan 0,50 hektare sebanyak 35 petani atau sekitar 76,08 persen dari keseluruhan petani dan sebanyak 10 petani atau 21,74 persen memiliki luas lahan garapan 0,51 sampai 0,75 hektare, sedangkan petani yang memiliki luas lahan 0,76 sampai dengan 1,00 hektare sebanyak satu orang petani atau 2,71 persen saja. Hal ini menunjukkan bahwa semakin luas lahan dan penggunaan faktor produksi maka akan menentukan kebutuhan modal dan tenaga kerja yang relatif banyak. Luas lahan garapan yang dikelola petani akan berpengaruh terhadap produksi usaha tani yang dihasilkan, karena apabila luas lahan garapan usaha tani padi cukup luas maka produksi yang dihasilkan dalam setiap musim panen akan menjadi banyak pula, dan hal tersebut sangat berpengaruh pada pendapatan petani.

Adapun tanggungan keluarga adalah orang-orang yang menjadi tanggungan kepala keluarga meliputi istri, anak, orang tua, saudara atau siapa saja yang menjadi tanggung jawab keluarga. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa tanggungan keluarga petani berkisar antara 1-9 orang. Tanggungan keluarga ini biasanya menjadi sumber tenaga kerja yang ikut membantu mengerjakan usaha tani. Semakin besar jumlah tanggungan dalam suatu keluarga maka akan memperbesar biaya kebutuhan hidup yang ditanggung oleh petani. Rata-rata keluarga petani contoh mempunyai jumlah anggota keluarga yang sedikit. Hal ini dikarenakan berhasilnya program keluarga berencana di desa ini sehingga masyarakat di desa ini mempunyai kesadaran yang tinggi tentang keluarga berencana

#### 4.2. Fakta Empiris Pascakenaikan Harga BBM

*Input* produksi atau faktor produksi merupakan faktor-faktor yang digunakan petani dalam proses produksi usaha taninya. Adapun *input* yang digunakan petani dalam proses produksi usaha tani adalah tanah, tenaga kerja, benih, pupuk, dan obat-obatan. Lahan yang digunakan petani padi sawah di Desa Sumber Harjo ini adalah lahan irigasi teknis dengan luas lahan garapan yang dimiliki petani di Desa Sumber Harjo rata-rata 0,47 hektare dengan status lahan milik sendiri. Benih yang digunakan petani untuk usaha taninya adalah jenis benih unggul IR 64. Jenis pupuk yang digunakan petani di desa ini adalah pupuk Urea, SP36 dan KCI, sedangkan obat yang digunakan untuk memberantas hama, petani menggunakan pestisida bermerek Arrivo. Untuk melihat lebih jelas penggunaan *input* produksi dan perubahan harga *input* produksi sebelum dan setelah kenaikan harga BBM Maret 2015 dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan Rata-Rata Jumlah Penggunaan *Input* Produksi dan Perubahan Harga *Input* Produksi

No.	<i>Input</i> Produksi	Penggunaan <i>Input</i> Produksi				Perubahan Harga		
		Sebelum		Setelah		Sebelum (Rp/kg)	Setelah (Rp/kg)	Persen (%)
		kg/lg/mt	kg/ha/mt	kg/lg/mt	kg/ha/mt			
1.	Benih	14,18	29,99	14,18	29,99	2600,00	3000,00	15,36
2.	Pupuk Urea	94,56	200,00	94,56	200,00	900,00	1100,00	22,22
3.	Pupuk SP36	47,28	99,99	47,28	99,99	1200,00	1500,00	25,00
4.	Pupuk KCI	47,28	99,99	47,28	99,99	200,000	2200,00	10,00
5.	Pestisida	0,94	2,00	0,94	2,00	22000,00	24000,00	9,09

Kenaikan BBM Maret 2015 memengaruhi kenaikan harga *input* produksi pertanian. Adapun kenaikan harga untuk Benih padi IR 64 sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.600,-/kg setelah kenaikan harga BBM menjadi Rp3.000,-/kg atau naik sekitar 15,36%, untuk pupuk Urea sebelum kenaikan harga adalah sebesar Rp900,-/kg setelah kenaikan harga BBM menjadi Rp1.100,-/kg atau naik sekitar 22,22%, untuk pupuk SP36 sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp1.200,-/kg setelah kenaikan harga BBM menjadi Rp1.500,-/kg atau naik sekitar 25% untuk pupuk KCI sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp2.000,-/kg setelah kenaikan harga BBM menjadi Rp2.200,-/kg dengan persentase kenaikan harga sekitar 10% sedangkan untuk pestisida sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp22.000,-/kg setelah harga BBM menjadi Rp24.000,-/kg atau naik sekitar 9,09%.

Dilihat dari jumlah penggunaan *input* produksi khususnya pupuk yaitu Urea, SP36 dan KCI tidak ada perbedaan atau pengurangan jumlah (komposisi) sebelum dan setelah kenaikan harga BBM Maret 2015. Penggunaan *input* produksi tetap walaupun harga pupuk, benih dan pestisida naik sekitar 15% dari harga sebelumnya. Petani tidak ingin mengurangi jumlah (komposisi) *input* produksi, karena petani tidak ingin hasil panen padi mereka menurun kapasitasnya. Petani sangat sadar bahwa dengan mengurangi komposisi pupuk sangat berisiko terhadap menurunnya produksi padi mereka. Mata pencaharian petani di Desa Sumber Harjo ini rata-rata adalah petani padi. Sehingga dari lahan pertanian inilah mereka dapat menggantungkan hidup dan merupakan sumber pendapatan utama untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga mereka.

Dengan demikian, walaupun harga *input* produksi (benih, pupuk dan pestisida) naik, tapi petani tetap mengusahakan agar kebutuhan *input* untuk usaha tani padi harus terpenuhi sesuai dengan ukuran yang telah dianjurkan. Penggunaan *input* produksi yaitu benih, pupuk dan obat-obatan sebelum dan setelah kenaikan harga BBM 2015 jumlah penggunaannya sama besar. Tidak ada pengurangan jumlah *input* produksi setelah adanya kenaikan harga BBM. Adapun penggunaan benih unggul yang dipakai sebelum dan setelah kenaikan

harga, rata-rata petani contoh menggunakan sebesar 14,18 kg untuk tiap lahan garapannya atau sebesar 29,9 kg untuk tiap hektare. Penggunaan pupuk urea sebelum dan setelah kenaikan, rata-rata petani contoh menggunakan 94,56 kg pupuk urea untuk tiap lahan garapan atau sebesar 200 kg untuk tiap hektare. Penggunaan pupuk SP36 dan pupuk KCI sebelum dan setelah kenaikan harga rata-rata petani contoh menggunakan 47,28 kg untuk tiap lahan garapannya atau sebesar 99,99 kg untuk tiap hektare. Penggunaan pestisida sebelum dan setelah kenaikan harga petani menggunakan sebesar 0,94 liter untuk setiap lahan garapan usaha tani atau sebanyak dua liter untuk tiap hektarenya.

Petani contoh di Desa Sumber Harjo pada umumnya melakukan usaha tani padi dengan luas lahan berkisar 0,25-1,00 hektare. Jenis varietas padi yang digunakan adalah IR 64 yang mempunyai tingkat produksi yang tinggi.

a. Biaya Produksi

Rata-rata biaya produksi petani contoh di Desa Sumber Harjo sebelum dan setelah kenaikan harga BBM Maret 2015 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Perbandingan Rata-Rata Biaya Produksi (Rp/mt)

No..	Uraian	Sebelum		Setelah		Selisih Biaya	
		(Rp/lg/mt)	(Rp/ha/mt)	(Rp/lg/mt)	(Rp/ha/mt)	(Rp)	(%)
1.	<u>Biaya Tetap</u>						
	Penyusutan						
	Alat	9.159,37	23.504,60	7.236,72	18.770,14	1.922,65	20,99
	a. Cangkul	2.641,48	7.329,11	2.106,26	5.417,25	535,22	20,26
	b. Parang	2.157,60	5.510,86	1.700,00	4.334,60	457,60	21,20
	c. Arit						
	Total	13.958,44	36.344,59	11.108,78	28.358,07	2.915,47	
2	<u>Biaya Variabel</u>						
	a. B. Saprodi	289.695,65	632.000,00	344.217,40	728.000,00	45.521,72	15,65
	b. B. Tenaga kerja	170.217,40	363.130,43	204.195,70	353.347,82	33.978,26	19,96
	c. B. Angkut	18.913,43	47.898,47	24.239,13	57.934,78	5.326,09	28,16
	d. B. Penggilangan	25.630,43	59.673,91	29.021,73	66.898,55	3.391,30	13,23
	Total	513.456,52	1.102.702,82	604.673,90	1.281.225,00	88.217,37	
	Total Biaya	534.940,41	1.127.307,27	615.782,68	1.311.010,00	91.132,84	

Biaya produksi sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015 yang dikeluarkan petani contoh untuk biaya tetap atas penyusutan alat berupa cangkul, parang dan arit adalah sebesar Rp13.958,44 untuk luas lahan garapan dan Rp36.344,59 untuk per hektarenya. Biaya variabel sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015 yang terdiri dari biaya pengeluaran untuk biaya sarana produksi (benih, pupuk, dan pestisida) sebesar Rp298.695,65 untuk luas lahan garapan dan Rp632.000 untuk per hektare, biaya untuk tenaga kerja sebesar Rp170.217,40 untuk per luas garapan Rp363.130,43 untuk per hektare, sementara untuk biaya angkut dan penggilingan padi menjadi berasa masing-masing sebesar Rp18.913,04/ha/mt dan Rp25.630,43/ha/mt untuk luas garapan sedangkan untuk luas lahan per hektarenya adalah masing-masing adalah Rp47.898,47 dan Rp56.673,91. Dengan demikian nilai total biaya variabel sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp513.456,54 untuk per luas garapan dan Rp1.102.702,82 per hektarenya. Berdasarkan nilai tersebut, maka dapat dihitung total biaya produksi usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM yang terdiri dari biaya tetap dan biaya variabel adalah sebesar Rp527.414,96 untuk per luas garapan dan Rp1.127.307,27 untuk per hektarenya.

Sedangkan biaya produksi setelah kenaikan harga BBM yang dikeluarkan oleh petani contoh untuk biaya tetap atas penyusutan alat berupa cangkul, parang dan arit adalah sebesar Rp11.108,78 untuk luas lahan garapan dan Rp28.358,07 untuk per hektarenya. Biaya variabel setelah kenaikan harga BBM Maret 2015 terdiri dari biaya pengeluaran untuk biaya sarana produksi yaitu benih, pupuk dan pestisida adalah sebesar Rp344.217,40 per luas garapan dan Rp728.000 per hektarenya, pengeluaran biaya tenaga kerja sebesar Rp204.192,70 per luas garapan dan Rp435.347,82 per hektare, pengeluaran biaya angkut dan penggilingan per luas garapan adalah Rp24.239,13 dan Rp29.021,73 sedangkan untuk per hektarenya masing-masing adalah sebesar Rp57.934,78 dan Rp66.898,55. Berdasarkan nilai tersebut, maka dapat dihitung total biaya produksi setelah kenaikan harga BBM yang terdiri dari biaya tetap dan biaya

variabel adalah sebesar Rp615.782,68 per luas garapan dan Rp1.311.010,00 per hektarenya

Dari hasil deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa biaya produksi setelah kenaikan harga BBM Maret 2015 lebih besar jumlahnya dari biaya produksi sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015. Adapun selisih biaya sarana produksi adalah sebesar Rp45.521,72 atau penambahan biaya naik sekitar 15,65%. Selisih pengeluaran biaya tenaga kerja Rp33.978,26 naik sekitar 19,96%, biaya angkut Rp5.326,09 atau naik sekitar 28,16% sedangkan selisih biaya penggilingan adalah sebesar Rp3.391,30 atau naik sekitar 13,23%. Sehingga jumlah selisih total biaya produksi setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp91.132,84 per luas garapan, nilai selisih biaya produksi tersebut didapat dari pengurangan biaya produksi setelah kenaikan harga dengan biaya produksi sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015. Pada saat kenaikan harga BBM Maret 2015 petani terpaksa harus mengeluarkan biaya produksi lebih besar dari sebelumnya. Biaya produksi ini didapatkan petani dari pinjaman hutang berupa uang ataupun berupa pupuk. Pinjaman hutang yang didapat petani di Desa Sumber Harjo ini pada umumnya berupa pupuk dan obat-obatan atau sarana produksi usaha tani padi, di mana pupuk ini dipinjam pada tengkulak. Sehingga petani tidak mendapat kendala untuk memenuhi kebutuhan sarana produksi usaha taninya. Pinjaman pupuk ini dibayar petani pada saat mereka menjual harga panennya. Pada saat hasil panen dijual pada tengkulak, uang yang didapat petani telah dipotong dengan pinjamannya untuk pupuk.

Keuntungan yang diperoleh dalam suatu kegiatan usaha tani merupakan gambaran dari sejumlah pendapatan yang diterima petani dalam periode musim panen, besarnya pendapatan yang diterima tersebut sangat tergantung dengan produksi yang dihasilkan dikalikan dengan harga produk yang berlaku pada saat itu.

Penerimaan usaha tani padi diperoleh dari produksi yang didapatkan petani dikali dengan harga jual yang berlaku di Desa Sumber Harjo. Untuk harga jual padi di daerah ini yaitu sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp1.000,-/kg sedangkan setelah



kenaikan harga BBM harga gabah kering giling adalah sebesar Rp1.300/kg. Untuk harga jual beras sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.500,-/kg sedangkan harga beras setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.700,-/kg. Petani umumnya menjual padi dalam bentuk gabah kering giling dan hanya orang-orang tertentu saja yang menjual dalam bentuk beras. Namun, setelah kenaikan harga di mana harga gabah tidak mengalami kenaikan yang signifikan atau merugikan petani di mana harga gabah tidak sesuai dengan harga yang ditetapkan pemerintah, sementara harga jual beras memberikan keuntungan yang lebih besar dibanding harga jual gabah, maka petani memilih untuk menjual hasil usaha taninya berupa beras. Rata-rata produksi, penerimaan dan pendapatan petani padi sawah di Desa Sumber Harjo sebelum dan setelah kenaikan harga BBM Maret 2015 dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Perbandingan Rata-Rata Produksi, Penerimaan dan Pendapatan Petani Padi Sawah

No.	Uraian	Sebelum		Setelah		Selisih			
		Lg/mt	Ha/mt	Lg/mt	Ha/mt	Penerimaan	Pdtpn	R/C	%
1	a. Produksi (kg)	129,86	2772,91	1139,34	2399,66	373,25	-	-	(13,46)
	b. Harga (Rp) Penerimaan	2500,00	2500,00	2700,00	2700,00	200,00	-	-	8,00
2	a. B. Tetap (Rp)	32332173,91	6.932.282,61	3076221,52	6479084,35	453198,26	-	-	(6,53)
	b. B. Variabel (Rp)	13.958,44	35796,34	11108,78	28.466,77	-	-	-	-
	Biaya Produksi	527414,965	1127307,27	612782,69	1311010,00	-	-	-	-
3	Pendapatan	2704758,94	5803390,19	2463438,82	5168.074,3	-	35315,89	-	(10,94)
4	Nilai R/C		6,14		4,94	-		1,20	(19,54)

Tabel 4 menunjukkan bahwa rata-rata produksi petani contoh untuk sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015 adalah sebesar 1.292,86 kg per luas garapan dan sebesar 2.772,91 kg per hektare. Penerimaan usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp3.232.173,91 per luas garapan dan sebesar Rp6.932.282,61 per hektare. Biaya produksi yang dikeluarkan untuk usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp527.414,965 per luas garapan dan Rp1.127.307,27 per hektare. Sedangkan pendapatan yang diperoleh petani pada saat sebelum kenaikan harga BBM adalah

sebesar Rp2.704.758,94 per luas garapan dan Rp5.803.390,19 per hektare.

Sementara produksi padi yang dihasilkan petani setelah kenaikan harga BBM pada saat musim tanam padi kedua yaitu pada saat musim rendangan adalah sebesar 1139,34 kg per luas garapan dan sebesar 2399,66 kg per hektare. Penerimaan usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp3.076.221,52 per luas garapan dan sebesar Rp6.479.084,35 per hektare. Biaya produksi yang dikeluarkan untuk usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp612.782,699 per luas garapan dan Rp1.311.010,00 per hektare. Pendapatan yang diperoleh petani pada saat setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.463.438,82 per luas garapan dan Rp5.168.074,3 per hektare.

Berdasarkan deskripsi di atas dapat terlihat jelas bahwa sebelum kenaikan harga BBM Maret 2015 penerimaan dan pendapatan usaha tani lebih besar dibandingkan penerimaan dan pendapatan usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM Maret 2015. Perbedaan ini disebabkan oleh adanya perbedaan harga *input* produksi sebelum kenaikan harga BBM lebih rendah dibandingkan setelah kenaikan harga BBM, di mana perbedaan harga ini juga menyebabkan adanya perbedaan terhadap biaya produksi sebelum dan setelah kenaikan harga BBM. Selain itu juga, jumlah produksi padi sebelum kenaikan harga BBM lebih tinggi dibanding dengan jumlah produksi padi setelah kenaikan harga. Hal ini disebabkan karena penanaman padi setelah kenaikan harga BBM pada saat musim tanam kedua yaitu musim padi gadu atau pada saat musim kemarau sehingga padi yang ditanam banyak yang mati dan menyebabkan produksi yang dihasilkan lebih sedikit dibanding sebelum kenaikan harga BBM.

Fakta ini terlihat jelas bahwa pendapatan usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM lebih besar dibandingkan pendapatan usaha tani setelah kenaikan harga BBM. Pendapatan usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM lebih besar dari pada pendapatan usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM dikarenakan oleh beberapa alasan yaitu: (1) harga *input* produksi, di mana harga *input* produksi

usaha tani padi sebelum kenaikan harga lebih murah dibandingkan harga *input* produksi setelah kenaikan harga BBM. Dengan adanya kenaikan harga *input* produksi maka memengaruhi biaya produksi yang harus dikeluarkan petani setelah kenaikan harga BBM jauh lebih besar dibandingkan biaya produksi sebelum kenaikan harga BBM, (2) jumlah produksi padi, di mana produksi padi pada saat sebelum kenaikan harga BBM lebih banyak dibandingkan jumlah produksi setelah kenaikan harga BBM, (3) faktor alam, yaitu usaha tani padi dilakukan pada musim yang berbeda. Usaha tani padi sebelum kenaikan harga BBM dilakukan pada saat musim tanam I yaitu padi rendengan (musim hujan) sedangkan usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM dilakukan pada saat musim tanam II yaitu padi gadu (musim kemarau). Pada saat padi gadu atau musim tanam II yaitu pada saat musim kemarau menyebabkan produksi usaha tani padi setelah kenaikan harga BBM lebih rendah dibandingkan usaha tani padi musim rendengan (musim hujan) sebelum kenaikan harga BBM. Hasil panen pada saat musim kemarau banyak yang mati karena kekeringan atau kurangnya air pada lahan usaha tani. Lahan yang digunakan oleh petani sampel di Desa Sumber Harjo ini adalah lahan sawah irigasi teknis tersier. Pada daerah ini pembagian air sangat sedikit dibandingkan lahan yang berada pada saluran induk dan lahan irigasi sekunder.

Menurut Semaoen (1992), untuk mencapai keuntungan maksimal dapat dilihat dari angka efisiensi harga. Penggunaan faktor produksi yang bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan dapat ditentukan berdasarkan indeks efisiensi, yaitu perbandingan antara NPM faktor produksi yang digunakan dengan faktor produksinya, maka penggunaan faktor produksi dikatakan efisien apabila perbandingan antara NPM sama dengan harga faktor produksi yang digunakan.

Penggunaan *input* produksi yang terdiri dari benih, Pupuk Urea, Pupuk SP36, pupuk KCI dan Pestisida sama besar jumlah penggunaannya pada saat sebelum dan setelah kenaikan harga BBM Maret 2015. Kenaikan harga *input* produksi yang dipengaruhi oleh

adanya kenaikan harga BBM tidak memberi pengaruh petani untuk mengurangi penggunaan *input* produksinya. Adapun jumlah penggunaan *input* produksi sebelum dan setelah kenaikan harga untuk benih adalah 29,99 kg/ha, untuk Pupuk Urea sebesar 200 kg/ha, untuk pupuk SP36 sebesar 99,99 kg/ha, untuk pupuk KCI sebesar 99,99 kg/ha dan untuk pestisida sebesar 2 liter/ha.

Pendapatan usaha tani padi yang diperoleh petani sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.704.758,94 per luas garapan dan Rp5.803.390,19 per hektare. Pendapatan usaha tani padi yang diperoleh petani setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar Rp2.463.438,82 per luas garapan dan Rp5.168.074,30 per hektare. Dilihat dari nilai *R/C ratio*-nya untuk sebelum kenaikan harga BBM adalah sebesar 6,14 sedangkan untuk setelah kenaikan harga BBM adalah sebesar 4,94. Sedangkan, faktor produksi yang digunakan petani yang belum efisien sebelum dan setelah kenaikan harga BBM adalah penggunaan benih, pupuk Urea dan Pestisida. Faktor produksi yang telah mencapai tingkat efisien sebelum kenaikan harga maupun setelah kenaikan harga adalah penggunaan faktor produksi pupuk SP36.

Untuk meningkatkan kesejahteraan petani usaha tani padi di era otonomi daerah diharapkan petani dapat meningkatkan pendapatan usaha tani padi dengan melakukan efisiensi dalam usaha tani padi. Adapun efisiensi yang mesti dilakukan petani di Desa Sumber Harjo adalah melakukan efisiensi *input* produksi yang belum efisien menjadi efisien sehingga dapat meningkatkan produksi usaha tani padi mereka. Efisiensi yang perlu dilakukan petani adalah melakukan efisiensi secara teknis di mana secara ekonomis petani telah menggunakan *input* produksi sesuai dengan jumlah yang dianjurkan oleh pemerintah. Namun, tetapi belum menggunakan *input* produksi tersebut secara efisien teknis. Dengan produksi usaha tani padi meningkat dan pendapatan usaha tani padi juga meningkat sehingga kesejahteraan petani juga diharapkan tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S., Astuty Wunawarsih, I., Endah Purwanti, R., Batoa, H., Lasinta, M., Jayadisastra, Y., Yora, M., & Nelvi, Y. (2023). *Pengantar Penyuluh Pertanian*. CV. Eureka Media Aksara.
- Adiwilaga, A. (1992). *Ilmu usaha tani: Cetakan II*. Bandung: Alumni.
- Basri, F. H. (1995). *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI: Distorsi, Peluang dan Kendala*.
- Bechtold, K.-H. W. (1988). *Politik dan Kebijaksanaan Pembangunan Pertanian*.
- Dillon, H. S. (1993). *Hermanto, Kemiskinan di Negara Berkembang Masalah Krusial Global*. Jakarta: LP3ES.
- Effendi, S. (2000). *Reformasi Kependidikan dan Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Hermanto, F. (1989). *Ilmu Usaha Tani, Penebar Swadaya*. Jakarta.
- Huda, N. (2017). *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Prenada Media.
- Husin, L. (n.d.). Lifianthi. 1995. *Ekonomi Produksi Pertanian. Fakultas Pertanian Universitas Sriwijaya. Indralaya. Diktat Kuliah (Tidak Dipublikasikan)*.
- Intyas, C. A., Putritamara, J. A., & Haryati, N. (2022). *Dinamika Agrobisnis Era VUCA: Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*. Universitas Brawijaya Press.
- Islamy, M. I. (1994). *Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksar.
- Jalil, H., Abidin, A., & Rezah, F. S. (2017). *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Khusus*. CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Kadarsan, H. W. (1995). *Keuangan Pertanian dan Pembiayaan Perusahaan Agribisnis*.
- Koutsoyiannis, A. (1977). *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*.

- Kuncoro, M. (1997). *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*. Unit Penerbitan Dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.
- Mubyarto. (1977). The sugar industry: From Estate to Smallholder Cane Production? *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 13(2), 29–44.
- Mubyarto, E. P. (1987). *Gagasan dan kemungkinan*. Jakarta: LP3ES.
- Mubyarto, E. R. (1997). *Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Nurlina (2003). *Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Melalui...* - Google Scholar. (n.d.). Retrieved June 23, 2024, from [https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as\\_sdt=0%2C5&q=Nurlina+%282003+Pemberdayaan+Ekonomi+Keluarga+Melalui+Agihan+Masa+Pekerja+Keluarga+Wanita&btnG=](https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=Nurlina+%282003+Pemberdayaan+Ekonomi+Keluarga+Melalui+Agihan+Masa+Pekerja+Keluarga+Wanita&btnG=)
- Patta Rapanna, & Zulfikry Sukarno. (2017). *Ekonomi Pembangunan* (Vol. 1). Sah Media.
- Paturochman, M. (2007). Hubungan antara Pendapatan Peternak Sapi Perah Rakyat pada Berbagai Skala Usaha Pemilikan dengan Tabungan. *Sosiohumaniora*, 9(2), 108.
- Rahardi, F., & Hartono, R. (2002). *Seri Agribisnis: Agribisnis Peternakan*. Penebar Swadaya.
- Rochmawati, I., & Sari, A. R. (2022). *Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Kesehatan di Perbatasan*. Penerbit NEM.
- Sadono, S. (2002). *Pengantar Teori Mikro Ekonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Saripudin, U. (2021). *Rancang Bangun Model Pemberdayaan Ekonomi Petani Berbasis Ziswaf*. Penerbit Widina.
- Shinta, A. (2001). *Ilmu Usaha Tani*. Universitas Brawijaya Press.
- Sitti Arwati, S. P. (2018). *Pengantar Ilmu Pertanian Berkelanjutan*. Penerbit Inti Mediatama.
- Sjahrir. (1990). *Analisis ekonomi Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.
- Soekartawi, A. (1991). *Teori dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm, 47–48.

- Soekartawi, A., Dillon, J. L., & Hardaker, J. B. (2002). *Prinsip Dasar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Statistik, I. B. P., & Statistik, I. B. P. (2017). Laporan Perekonomian Indonesia. *(No Title)*.
- Sumodiningrat, G. (1996). Perencanaan Pembangunan dalam Penanggulangan Kemiskinan. *Majalah Ilmiah Prisma*.
- Sumodiningrat, G. (2001). *Menuju Swasembada Pangan Revolusi Hijau*. Jakarta: Rbi.
- Suparlan, P. (1993). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Susilo Martoyo, S. E. (1987). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE, Hal, 84.
- Syaukani, H. R., Gaffar, A., & Rasyid, M. R. (2002). Otonomi daerah dalam negara kesatuan. *(No Title)*.
- Teken, I. B., & Asnawi, S. (1977). Teori Ekonomi Mikro. *Edisi I, Institut Pertanian Bogor, Bogor, Indonesia*.
- Todaro, M. P. (1999). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga I*. Erlangga.
- Tohir, K. A. (1991). *Seuntai Pengetahuan Usaha Tani Indonesia Jilid 2*.
- Wahab, S. A. (2021). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara.
- Wibawa, S. (1994). *Kebijakan Publik. Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Zaini, Z., Sudarto, T., Triastoro, J., & Sujitno, E. (n.d.). Hermanto. (1996). *Usahatani Lahan Kering: Penelitian Dan Pengembangan. Proyek Penelitian Usahatani Lahan Kering. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat. Bogor*.

## PROFIL PENULIS



**Ivana**, M.Si lahir di Musi Rawas Utara, Provinsi Sumatera Selatan. Penulis saat ini adalah dosen Program Studi S1 Administrasi Negara STISIPOL Candradimuka Palembang. Penulis menyelesaikan studi Program Sarjana dan Master di Universitas Sriwijaya. Saat ini penulis konsentrasi pada kajian-kajian riset tentang Manajemen Sumber Daya Manusia, Prilaku Organisasi dan Studi Kebijakan Publik.

Penulis juga telah memiliki publikasi berupa Jurnal Internasional Bereputasi sebanyak 14 dokumen dan H - Index scopus 2.



**Andries Lionardo**, adalah dosen Jurusan Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya. Penulis menyelesaikan pendidikan Program Sarjana di Universitas Sriwijaya, Program Master di Universitas Diponegoro dan Program Doktorat Di Universitas Brawijaya. Penelitian dan publikasi yang dilakukan penulis saat ini fokus kepada kajian Governansi Kebijakan Publik

yang telah di publikasikan di berbagai Jurnal Internasional Bereputasi.



# Kebijakan Publik bagi Petani Miskin

Salah satu permasalahan mendasar pembangunan yang masih terus dihadapi dan dirasakan sulit untuk ditanggulangi adalah permasalahan kemiskinan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang multikompleks baik dilihat dari aspek penyebab maupun dari implikasinya. Kemiskinan akan menyebabkan kurangnya kemampuan mengakses berbagai sumber daya yang pada gilirannya akan menyebabkan proses pemiskinan. Dengan kata lain, masyarakat miskin memiliki potensi melahirkan generasi yang miskin pula karena rendahnya kualitas dan kapasitas sumber daya manusia yang diturunkan.

Kemiskinan rumah tangga petani ditandai dengan rendahnya produksi yang disebabkan oleh terbatasnya faktor produksi yang dimiliki. Karena produksi yang dihasilkan rendah, sisa pendapatan yang dapat digunakan sebagai modal usaha juga sangat terbatas. Demikian pula luas lahan yang dimiliki oleh rumah tangga petani miskin sangat sempit sehingga menyebabkan rendahnya produksi pertanian. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan petani sebagai pengelola usaha taninya menyebabkan produktivitasnya rendah yang ditandai dengan ketidakmampuannya untuk mengelola faktor produksi yang dimiliki secara tepat dan efisien untuk memperoleh pendapatan yang maksimal. Dengan demikian, persoalan yang dihadapi oleh rumah tangga petani miskin adalah bagaimana mengefisienkan penggunaan faktor produksi yang terbatas jumlahnya untuk memperoleh pendapatan yang maksimal.

Buku berjudul *Kebijakan Publik bagi Petani Miskin* ini membahas terkait kebijakan publik untuk petani miskin dalam 4 bab. Keempat bab tersebut antara lain: “Dinamika Persoalan Publik dan Pembangunan Daerah”, “Kebijakan Ketahanan Pangan dan Otonomi Daerah”, “Kemiskinan sebagai Implikasi Kebijakan Publik”, serta “Praktik Kebijakan Publik Sektor Pertanian”. Buku ini diharapkan dapat meluaskan wawasan pembaca terkait kebijakan publik, terutama bagi para petani miskin.

**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**

Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4533427

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

✉ [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

📘 Penerbit Deepublish

📱 @penerbitbuku\_deepublish

🌐 [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)



Kategori : Kebijakan Publik

ISBN 978-623-02-8909-5



9 786230

289095