**TANTANGAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DALAM
MASYARAKAT SUBSISTEN: ANALISIS KEBIJAKAN REVOLUSI PERTANIAN
KABUPATEN SUMBA BARAT DAYA (SBD), NTT**

***CHALLENGES TO THE AGRICULTURAL DEVELOPMENT POLICY WITHIN A
SUBSISTENCE SOCIETY : AN ANALYSIS OF THE “REVOLUTIONARY
AGRICULTURAL POLICY” IN SOUTH WESTERN SUMBA***

Damar Waskitojati^{1*)}, Daniel Kameo¹, Pamerdi G. Wiloso¹

¹Fakultas Interdisiplin Universitas Kristen Satya Wacana

*E-mail : damar96@gmail.com

Diterima: 13 Juni 2019, disetujui 22 Juli 2019

ABSTRACT

Employing a qualitative approach, this study attempts a critical investigation into the Kebijakan Revolusi Pertanian, ie. The Revolutionary Agricultural Policy, as it was developed by the Regional Government of South-western Sumba. During the years 2014-2019 it aimed to raise the agricultural economy, and thereby overcome the problem of poverty. The data for this research was procured through personal observation and deep interviews with sources such as key informants within the regional environment. These were reinforced with a number of planning documents and executive programs which comprise a secondary resource. The analysis of the Policy is done taking into account the relevant political, economic, technological and social aspects (PETS analysis), as well the innovations occurring during the course of this Policy. This study will demonstrate that the Policy has been, at least till now, incapable of having a significant impact on the agricultural economy, or the efforts to overcome poverty. The causes of this failure is the antagonism between the characteristics of the subsistence society found there and the weak institutional application of the policies employed.

Keywords : policy analysis, PETS analysis, agricultural revolutionary, subsistence agricultural

ABSTRAK

Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini hendak mengkaji secara kritis Kebijakan Revolusi Pertanian yang dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Sumba Barat Daya pada tahun 2014 – 2019 untuk meningkatkan perekonomian petani dan sekaligus mengatasi problem kemiskinan. Data penelitian diperoleh melalui metode observasi dan wawancara mendalam terhadap sumber informasi kunci pada lingkup kabupaten yang kemudian diperkuat dengan sejumlah dokumen perencanaan dan pelaksanaan program sebagai data pendukung (sekunder). Analisis kebijakan dilakukan dengan melihat aspek-aspek politik, ekonomi, teknologi, sosial budaya (analisis PETS), serta juga inovasi dari Kebijakan Revolusi Pertanian. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Kebijakan Revolusi Pertanian belum bisa memberikan dampak yang signifikan terhadap perekonomian masyarakat dan upaya penanggulangan kemiskinan dikarenakan tantangan karakteristik masyarakat yang subsisten dan kelembagaan kebijakan yang lemah.

Kata kunci : analisis kebijakan, analisis PETS, revolusi pertanian, pertanian subsisten

PENDAHULUAN

Bergulirnya era otonomi daerah yang ditandai dengan terbitnya UU No. 22/1999 dan diikuti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah orientasi dan pola pendekatan pembangunan daerah. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah berkesempatan luas untuk menyelesaikan problem kemiskinan dan sempitnya lapangan pekerjaan di daerah karena pemerintah daerah dinilai memahami kebutuhan masyarakat setempat dibandingkan pemerintah pusat (Syafi'i, 2008). Sejak dimekarkan dari Kabupaten Sumba Barat pada tahun 2007, Kabupaten Sumba Barat Daya (SBD) mulai menjalankan pemerintahannya sendiri sebagai daerah yang otonom di ujung barat Pulau Sumba¹.

Kabupaten dengan luas wilayah 144,532 Ha (1445,32 km²) dan jumlah penduduk 319.119 jiwa ini mempunyai perekonomian yang bercorak agraris meskipun termasuk daerah yang kering sebagaimana daerah-daerah lain di Nusa Tenggara Timur (NTT). Corak perekonomian

agraris ditunjukkan oleh dominasi peranan sektor pertanian, kehutanan dan perikanan di dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang mencapai 43,75 % pada tahun 2014. Hal tersebut tidak terlepas dari besarnya potensi pertanian yang dimiliki oleh Kabupaten SBD. Dari segi dukungan sumber daya manusia, 79,69 % dari 119.168 angkatan kerja bekerja di sektor pertanian. Sedangkan dari segi dukungan sumber daya alam, 55,22 % dari luas wilayah Kabupaten SBD merupakan lahan pertanian yang subur. Kesuburan Kabupaten SBD ketika dahulu masih menjadi bagian dari Kabupaten Sumba Barat Daya juga digambarkan oleh Iskandar dan Djoeroemana (dalam Sayogyo *eds*, 1994) seperti berikut :

Wilayah Sumba merupakan daerah kering, namun demikian Sumba Barat relatif lebih banyak memiliki daerah subur daripada Sumba Timur. Di wilayah jalur tengah dapat ditemukan hamparan sawah, kebun tanaman tahunan dan hutan heterogen, serta mulai ada hutan jati dan mahoni atau lainnya. Daerah seperti ini meliputi sebagian Kecamatan Katiku Tana, Loli, Waijewa Barat, Waijewa Timur, dan Kodi.

¹ Ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Sumba Barat Daya di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Meski demikian, kekayaan potensi pertanian tersebut belum bisa meningkatkan perekonomian masyarakat dan sekaligus melepaskan Kabupaten SBD dari jerat kemiskinan. Persoalan tingginya angka kemiskinan menjadi tantangan besar yang harus dihadapi oleh Kabupaten SBD sejak pemekaran hingga saat ini. Berdasarkan data BPS, meski telah terjadi penurunan angka kemiskinan jika dibandingkan ketika awal menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB), namun angka kemiskinan sebesar 25,78% yang tercatat pada tahun 2014 masih di atas angka kemiskinan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang tercatat sebesar 19,60%. Dalam hal besarnya jumlah penduduk miskin, Kabupaten SBD dengan 81.010 jiwa penduduk miskin menempati peringkat kedua tertinggi di NTT, di bawah Kabupaten Timor Tengah Selatan (122.490 jiwa). Berangkat dari sejumlah persoalan sosial ekonomi tersebut, maka pemerintah daerah pada masa kepemimpinan Bupati Markus Dairo Talu (MDT) dan Wakil Bupati Ndara Tanggu Kaha tahun 2014-2019 menggulirkan Kebijakan “Revolusi Pertanian” sebagai ujung tombak membangun ekonomi pertanian Kabupaten SBD. Bagaimana kebijakan ini dikembangkan dan diimplementasikan pada masyarakat subsisten, serta bagaimana dampaknya terhadap ekonomi masyarakat SBD yang menghadapi problem kemiskinan menjadi sebuah topik yang menarik untuk dikaji. Kekurangan maupun kelebihan kebijakan ini diharapkan akan menjadi pembelajaran yang berharga bagi pembangunan Kabupaten SBD ke depan maupun sebagai pengetahuan bagi daerah-daerah lain dalam memajukan daerahnya masing-masing.

METODE PENELITIAN

Menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini hendak menganalisis Kebijakan Revolusi Pertanian. Fokus pembahasan akan mencakup pemikiran yang melandasi kebijakan ini, bagaimana kebijakan diimplementasikan di tengah budaya pertanian subsisten, sampai dengan indikasi-indikasi perubahan yang nampak di dalam kehidupan petani dan perekonomian Kabupaten SBD. Penggalan data dilakukan selama 35 hari (17 September - 21 Oktober 2017) melalui observasi dan wawancara mendalam dengan sumber informasi kunci Kebijakan Revolusi Pertanian yang berasal dari unsur pemerintahan maupun petani dan tokoh masyarakat di Kabupaten SBD. Analisis kebijakan dilakukan dengan menelaah apakah kebijakan tersebut inovatif berdasarkan indikasi pemenuhan unsur kebaruan dan unsur kebermanfaatan bagi masyarakat luas. Selanjutnya analisis kebijakan dilakukan dengan menggunakan metode *PETS Analysis* untuk menggambarkan kondisi-kondisi yang mempengaruhi sebuah kebijakan maupun yang muncul karenanya. Analisis PETS ini mengkaji secara mendalam empat faktor besar pokok terhadap sebuah proposal kebijakan publik, yaitu faktor politik, ekonomi, teknologi dan sosial (Badjuri dan Yuwono, 2003). Hal tersebut didasarkan atas pemahaman bahwa implementasi suatu kebijakan atau program tidak dilaksanakan dalam suatu ruang yang kosong karena di dalamnya berbagai faktor yang antara lain kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan politik memiliki kontribusi yang penting (Hidayat, 2017). Pembahasan faktor-faktor *PETS analysis* dalam tulisan ini tidak akan dipisahkan

secara khusus dengan pertimbangan bahwa faktor-faktor tersebut saling terkait satu dengan yang lain. Pada konteks Kebijakan Revolusi Pertanian, faktor politik akan berkaitan dengan aspek kelembagaan kebijakan, faktor ekonomi akan berkaitan dengan kondisi ekonomi daerah dan masyarakat pada masa implementasi kebijakan, faktor teknologi akan berkaitan dengan teknologi baru yang dikenalkan dan respon petani, sedangkan faktor sosial akan berkaitan dengan budaya pertanian masyarakat SBD.

TINJAUAN PUSTAKA

Pada masa sekarang ini, cita-cita negara untuk menyejahterakan rakyatnya mengalami berbagai tantangan yang semakin kompleks seperti misalnya persoalan kemiskinan, besarnya ketimpangan antar golongan, ketimpangan antar wilayah, ketimpangan antar sektor, menurunnya daya dukung lingkungan dan sumber daya alam, hubungan antar masyarakat, dan masih banyak lagi persoalan-persoalan yang lain. Nugroho (2014) mengungkapkan bahwa sebenarnya semua negara menghadapi masalah yang relatif sama, yang berbeda adalah bagaimana respon terhadap masalah tersebut. Respon ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan publik oleh Dye (2013) didefinisikan sebagai *whatever governments choose to do or not to do*. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Penelitian tentang kebijakan bidang pertanian baik di dalam negeri maupun di luar negeri telah

banyak dilakukan, namun demikian untuk Pulau Sumba khususnya Kabupaten SBD relatif jarang ditemui. Terkait kebijakan sektor pertanian, sejumlah penelitian yang pernah dilakukan antar lain :

- Penelitian Kesa dan Lee (2013) terhadap kebijakan sektor pertanian negara Taiwan dalam mengelola komoditas padi. Kemajuan pertanian di Taiwan banyak dipengaruhi oleh inovasi pertanian yang terus dikembangkan melalui lembaga-lembaga penelitian di bawah naungan kementerian pertanian. Agar inovasi dapat diadopsi oleh petani, kementerian pertanian melakukan program pendidikan dan promosi konsumsi beras lokal. Sedangkan untuk mengatasi lahan yang terbatas, pemerintah Taiwan menerapkan *system small land lord and big tenant*.
- Penelitian Wiradyo *et al* (2018) tentang responsivitas pemilik lahan terhadap implementasi kebijakan pengembangan lahan pertanian di Kabupaten Merauke, Papua, memperlihatkan bahwa pengolahan lahan pertanian diperhadapkan dengan keterbatasan sumber daya manusia, sumber daya air dan kondisi tanah sehingga produktivitas padi per hektar menjadi rendah.
- Penelitian Dewi (2014) terhadap Kebijakan Pertanian di Indonesia memperlihatkan bahwa seringkali kebijakan pertanian yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak bersahabat dengan petani dan justru semakin memarginalkan mereka seperti salah satunya kebijakan impor beras yang ditempuh untuk menekan laju inflasi tetapi di sisi lain petani dikorbankan karena harga jual gabah terlalu murah.

- Analisis terhadap Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Klaten (2013-2016) yang dilakukan oleh Fattah dan Purnomo (2018) ini menggunakan 4 dari 18 faktor keberhasilan implementasi kebijakan menurut Giacchino dan Kakabadse (2003) yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan belum berjalan dengan optimal dikarenakan kurangnya pengendalian dan pengawasan oleh pemerintah di lapangan.
- Penelitian Supriadi (2008) tentang Strategi Kebijakan Pembangunan Pertanian di Papua Barat menunjukkan bahwa potensi lahan untuk pertanian seluas 2,7 juta Hektar, baru dimanfaatkan sekitar 33 persen. Kelemahan yang paling mendasar di Papua Barat adalah terbatasnya jumlah dan kualitas sumber daya manusia pertanian serta dukungan infrastruktur.

Di dalam pengembangan kebijakan publik, analisis kebijakan mempunyai peranan yang sangat penting untuk mendapatkan kebijakan yang tepat. Hal ini karena sektor publik memiliki resiko yang lebih tinggi untuk menghadapi masalah-masalah yang tidak dapat diprediksi sebelumnya (Indiahono, 2009). Analisis Kebijakan sendiri merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan (Dunn, 1999). Dari pengertian tersebut, analisis kebijakan dapat dilakukan pada saat suatu kebijakan dirumuskan (retrospektif) maupun ketika kebijakan tersebut telah diimplementasikan atau telah berakhir (prospektif). Di dalam proses analisis kebijakan, beragam gagasan yang

berasal dari berbagai disiplin – misalnya sosiologi, politik, ekonomi, administrasi publik, psikologi sosial dan antropologi – kemudian digunakan untuk menginterpretasikan sebab-sebab dan akibat-akibat (Wahab, 2008). Salah satu metode yang dapat digunakan untuk melakukan analisis kebijakan adalah PETS (*Politics, Economics, Technology, and Social analysis*). Menurut Badjuri dan Yuwono (2003), pendekatan ini merupakan kritik terhadap pendekatan yang hanya menilai sebuah kebijakan dari untung ruginya secara ekonomis atau kuantitatif. Pada kebijakan-kebijakan yang berdampak kepada nilai-nilai budaya masyarakat akan sulit jika hanya dianalisis secara kuantitatif atau secara ekonomis semata karena kompleksitas yang dimiliki. Oleh karenanya dibutuhkan pendekatan yang memiliki kemampuan melihat lebih luas seperti yang dimiliki oleh pendekatan analisis PETS.

Dari proses analisis kebijakan, maka diharapkan diperoleh pengetahuan tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan yang dapat menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan baru maupun perbaikan kebijakan yang sudah ada. Terkadang kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak dapat mengatasi kompleksitas permasalahan yang ada sehingga membutuhkan modifikasi, terobosan, ataupun inovasi agar kebijakan dapat secara tepat mengatasi persoalan yang ada. Perubahan strategis kebijakan publik sebagai bentuk nyata dari inovasi hendaknya dimaknai sebagai salah satu preferensi agar kebijakan publik mempunyai nilai kebaruan dan kebermanfaatan bagi masyarakat secara luas (Sururi, 2016).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Kebijakan Revolusi Pertanian

Kebijakan Revolusi Pertanian merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten SBD pada masa kepemimpinan Bupati Markus Dairo Talu dan Wakil Bupati Ndara Tangu Kaha (2014-2019) untuk membangun ekonomi pertanian masyarakat. Sebagai orang yang terlahir dari keluarga petani dan kerap membantu di ladang, bupati melihat dan merasakan bahwa produktivitas para petani masih rendah karena pertanian di Kabupaten SBD masih dikelola secara tradisional. Potensi lahan pertanian yang masih luas (0,5 – 3 Ha untuk di daerah Kecamatan Kota Tambolaka (ibukota kabupaten) dan lebih dari 3 Ha di daerah-daerah seperti Kodi, Loura, dan Wewewa) baru sedikit yang digarap oleh pemiliknya. Padahal jika belajar dari kajian yang dilakukan oleh Prihtanti (2014), semakin luas lahan usahatani padi, maka semakin kecil risiko yang dihadapi, dilihat dari koefisien variasi produksi.

Rendahnya tingkat produksi petani dirasakan menjadi masalah besar karena sebagian besar masyarakat Kabupaten SBD memikul beban ekonomi yang tinggi dengan adanya berbagai acara adat seperti kematian, pesta adat, maupun acara kawin memawin sebagai praktik budaya yang masih kuat mengakar dalam kehidupan masyarakat. Dalam satu bulan saja bisa berlangsung 5-6 kali acara adat yang dihadiri oleh masyarakat SBD, dan untuk sekali datang minimal membawa kain tenun seharga Rp150.000,00 yang terkadang dibawa bersama bahan-bahan makanan seperti padi, gula, kopi,

dan juga beberapa hewan ternak seperti babi atau kerbau. Sebagai tuan rumah, beban tersebut tentunya lebih besar sehingga perolehan hasil pertanian seringkali tidak sebanding dengan besarnya kebutuhan dan pada akhirnya menempatkan petani dalam jerat kemiskinan. Berangkat dari persoalan-persoalan tersebut, maka Pemerintah Daerah Kabupaten SBD merasa perlu adanya perubahan secara besar-besaran di bidang pertanian dan dilakukan dalam waktu yang cepat, yang mana sering diidentikkan dengan sebuah revolusi. Hal tersebut sesuai yang dikatakan oleh Baharuddin (2015) bahwa perubahan sosial budaya terjadi karena beberapa faktor di antaranya komunikasi cara dan pola pikir masyarakat; faktor internal lain seperti perubahan jumlah penduduk, penemuan baru, terjadinya konflik atau revolusi; dan faktor eksternal seperti bencana alam dan perubahan iklim, peperangan, dan pengaruh kebudayaan masyarakat lain.

Implementasi Kebijakan Revolusi Pertanian

a. Pembukaan lahan tidur

Salah satu program dalam kebijakan Revolusi Pertanian yang cukup menonjol hingga menjadi pemberitaan media-media lokal di kawasan NTT adalah pembukaan lahan tidur secara besar-besaran. Program ini menyoroti lahan-lahan tidur milik petani yang terletak di satu hamparan luas (kolektif) maupun juga lahan tidur yang letaknya terpisah. Sejauh ini, program pembukaan lahan tidur sudah dilaksanakan di Kecamatan Loura, yaitu pada tahun 2016 seluas 4000 Ha dan direncanakan kembali pada tahun 2017 seluas 600 Ha. Kendala yang kerap muncul dalam pelaksanaannya adalah adanya perbedaan pemahaman antar pelaksana kebijak-

an terkait kapasitas kegiatan pembukaan lahan tidur yang akan membawa konsekuensi biaya². Hal tersebut menyebabkan eksekusi program menjadi tertunda. Padahal program pembukaan lahan tidur menuntut ketepatan waktu karena faktor ketergantungan terhadap hujan.

b. Mekanisasi Pertanian (Traktorisasi)

Di dalam kebijakan Revolusi Pertanian, mekanisasi dalam pertanian juga menjadi konsep yang cukup menonjol. Penggunaan berbagai alat bantu pertanian yang cukup modern seperti traktor, *power treser*, mesin giling, *hand sprayer*, dll dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas pertanian yang selama ini terkendala oleh kemampuan petani dalam mengolah lahan. Selama masa kepemimpinan Bupati Markus Dairo Talu, telah terjadi peningkatan yang cukup signifikan dalam hal ketersediaan Alat Mesin Pertanian (alsinta), seperti misalnya kepemilikan traktor besar yang dulunya berjumlah hanya 4 buah, kini telah meningkat menjadi 21 buah. Sedangkan untuk *hand tractor*, telah ada lebih dari sekitar 300 buah yang dibagikan kepada para petani. Program bantuan alsinta secara gratis tersebut meskipun belum dapat secara signifikan meningkatkan kemampuan petani untuk mengolah lahan yang lebih luas, tetapi telah menjadikan pola pengolahan tanah oleh para petani menjadi lebih baik. Salah satu contohnya adalah menurunnya penggunaan herbisida untuk membersihkan lahan karena dengan *hand tractor* hal tersebut dapat dilakukan dengan lebih mudah dan ramah lingkungan.

c. Pemurnian Varietas Padi Gogo Parewangi Kodi

Salah satu program penerapan teknologi pertanian di dalam Kebijakan Revolusi Pertanian adalah program sertifikasi dan pemurnian benih varietas padi lokal yaitu Padi Gogo Parewangi Kodi yang terkenal karena mempunyai batang yang tinggi, tahan hama, dan mempunyai aroma yang harum. Program ini dilatarbelakangi oleh kondisi bahwa selama ini bantuan bibit padi ladang yang diperoleh oleh para petani merupakan jenis padi ladang dari luar daerah yang kurang cocok dengan kondisi Kabupaten SBD, sedangkan di sisi yang lain, Kabupaten SBD memiliki varietas padi lokal yang baik. Dengan adanya sertifikasi ini maka diharapkan padi Parewangi Kodi menjadi varietas berskala nasional yang dapat dijual ke luar daerah dan sekaligus menjadi jenis padi bantuan kepada petani SBD. Upaya ini sampai dengan bulan Oktober 2017 belum berhasil dilakukan karena ketidaksabaran para petani untuk menyisihkan hasil panen untuk dijadikan benih dan juga kesediaan untuk menyisihkan sebagian lahannya untuk secara tetap dan berkelanjutan menjadi lahan pembibitan.

d. Pengembangan Pertanian Holtikultura

Penerjemahan kebijakan Revolusi Pertanian khususnya di bidang Holtikultura adalah swasembada sayuran dan buah-buahan. Pengembangan holtikultura dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan petani dan ketahanan pangan masyarakat, serta melepaskan ketergantungan produk holtikultura dari luar pulau yang me-

² Program pembukaan lahan tidur membutuhkan biaya yang cukup besar karena segala kebutuhan petani disediakan oleh pemerintah daerah mulai dari operasional pembersihan dan pengolahan lahan, penyediaan bibit, hingga penyediaan pupuk.

nyebabkan instabilitas harga ketika musim ombak terjadi. Selain memberikan berbagai bantuan yang mendukung pertanian hortikultura kepada petani, pemerintah juga mengenalkan analisa usaha tani agar petani tertarik untuk juga mengembangkan hortikultura di samping pertanian tanaman pangan. Tantangan terbesar di dalam pengembangan pertanian hortikultura adalah merubah cara pandang dan memelihara konsistensi para petani dalam menanam hortikultura. Inkonsistensi yang terjadi pada sebagian petani hortikultura dipengaruhi beberapa faktor seperti: (1) kesolidan kelompok tani; (2) petani merasa pertanian lebih rumit dibandingkan pertanian tanaman pangan; dan (3) belum adanya jaminan kontinuitas pemasaran karena rendahnya permintaan dari lokal SBD sendiri, serta struktur Dinas Pertanian yang kurang mendukung pemasaran³ dan masih terfokus hanya pada peningkatan produksi saja.

e. Peningkatan hasil perkebunan dan Pengolahan hasil

Kebijakan Revolusi Pertanian di dalam bidang perkebunan salah satunya diwujudkan dalam peningkatan produksi Biji Mete dan peningkatan unit pengolahannya. Biji Mete merupakan komoditas unggulan di bidang perkebunan Kabupaten SBD karena mempunyai luas tanam tertinggi (11.093 Ha) dan tingkat produksi tertinggi (5.651 Ton) jika dibandingkan komoditas perkebunan yang lain⁴. Bagi sebagian masyarakat SBD, kehadiran tanaman Jambu Mete pada tahun 1991 telah membawa perubahan pola hidup yaitu dari keluar masuk hutan mencari

umbi-umbian menjadi perdagangan hasil perkebunan ketika menghadapi paceklik.

Program peningkatan produksi Biji Mete dilakukan dengan memberikan pemahaman kepada petani cara penanaman dan pemeliharaan tanaman Jambu Mete yang baik yaitu dengan penjarangan dan pemangkasan. Upaya ini menghadapi tantangan karena pada saat yang bersamaan muncul wabah hama ulat kipat yang secara cepat merusak tanaman para petani. Dan lagi-lagi persoalan ketiadaan modal usaha tani dan lambatnya bantuan pemerintah menyebabkan para petani tidak berdaya. Selain perbaikan pola tanam, pemerintah daerah juga mengembangkan unit pengolahan Biji Mete untuk memberikan nilai tambah hasil panen petani. Meski demikian, hal tersebut tidak serta merta menarik perhatian para petani Jambu Mete yang cenderung lebih memilih menjual hasil panen secara langsung karena dirasa lebih cepat dan lebih mudah dibandingkan pemasaran produk olahan di toko-toko yang kadang tidak menentu tingkat penjualannya.

f. Pemberdayaan kelembagaan petani

Di dalam Kebijakan Revolusi Pertanian, pemerintah berupaya meningkatkan jumlah dan kapasitas kelompok tani karena diharapkan melalui kelembagaan kelompok tani maka petani akan lebih mandiri. Dorongan pembentukan kelompok tani yang dilakukan para penyuluh lapangan diperkuat dengan kebijakan pemerintah daerah yang menyalurkan bantuan baik permodalan maupun alsinta hanya melalui

³ Pada bulan Mei 2017, struktur kelembagaan pemasaran di Dinas Pertanian mulai dirubah dengan menghilangkan bidang pemasaran dan melekatkan fungsi tersebut di setiap bidang (tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan) dengan harapan kurangnya informasi produk dapat teratasi

⁴ Data BPS Kabupaten Sumba Barat Daya Tahun 2017

kelompok tani. Hal tersebut memang kemudian meningkatkan permintaan pengukuhan kelompok tani. Namun demikian, proses pembentukan yang instan, menggunakan pendekatan *top down* dan juga kurang memanfaatkan institusi sosial informal yang sudah ada di tengah masyarakat adat SBD menyebabkan kelompok tani cenderung kurang solid yang terindikasi dari sejumlah hal seperti: tidak adanya pertemuan rutin anggota yang kurang aktif (datang hanya saat pembagian bantuan) atau antara anggota dan pengurus tidak saling mengenal sehingga muncul kecurigaan-kecurigaan dalam pengelolaan bantuan, dan sebagainya. Sedangkan di sisi yang lain, prasyarat penyaluran bantuan melalui kelompok, tanpa disadari telah membuat para petani berpikir sempit dan pragmatis tentang keberadaan kelompok tani yaitu sekedar sarana untuk mendapatkan bantuan dari pemerintah.

Inovasi Kebijakan Revolusi Pertanian Dalam Sebuah Analisis Kebijakan

Setelah menelusuri jejak Kebijakan Revolusi Pertanian mulai dari perumusan, implementasi, hingga indikasi perubahan yang terjadi, apakah kebijakan tersebut bisa dikatakan sebuah inovasi? Berdasarkan pemaknaan oleh Sururi (2016), inovasi haruslah memenuhi dua unsur yaitu kebaruan dan kebermanfaatan bagi masyarakat secara luas. Bagi bangsa Indonesia, revolusi di bidang pertanian bukanlah hal yang baru karena Indonesia sendiri telah mempunyai pengalaman melalui Revolusi Hijau pada rentang waktu antara tahun 1970 – 1990. Kebijakan ini benar-benar membawa perubahan besar bagi bangsa Indonesia. Dalam jangka waktu yang tidak lama, Revolusi Hijau berhasil mengubah

kondisi pangan nasional Indonesia dari pengimpor beras menjadi swasembada beras (Mardimin et al, 2009). Akan tetapi dalam perjalanannya ada sejumlah dampak negatif yang muncul seperti: bibit unggul yang diberikan oleh pemerintah tidak tahan terhadap hama, penyeragaman tanaman dan pola pertanian menyebabkan petani kehilangan kreatifitas dan kemampuan bertahan hidup, kerusakan lingkungan karena pemakaian pupuk kimia maupun pestisida, mekanisasi pertanian yang meminggirkan buruh tani, dan masih banyak dampak negatif yang menyertai kebijakan tersebut.

Di satu sisi, corak Kebijakan Revolusi Pertanian Kabupaten SBD mempunyai kemiripan dengan Revolusi Hijau dalam hal landasan berpikir bahwa persoalan kemiskinan dan pembangunan harus diselesaikan dengan peningkatan produksi pertanian. Akan tetapi di dalam penjabarannya ada sejumlah perbedaan misalnya tidak adanya desakan untuk penyeragaman tanaman kepada para petani di dalam Kebijakan Revolusi Pertanian. Sebaliknya, para petani dibebaskan untuk memilih jenis tanaman pangan yang ditanam, dan juga adanya dorongan untuk menanam produk-produk hortikultura serta juga umbi-umbian agar terjadi diversifikasi pangan yang mendukung ketahanan pangan. Selain itu, pemerintah daerah juga memilih mengembangkan benih varietas lokal dibandingkan menggunakan benih unggul dari luar, serta mengembangkan pupuk organik untuk memelihara kesuburan tanah. Perbedaan-perbedaan tersebut tentunya menumbuhkan harapan bahwa dampak negatif Revolusi Hijau tidak terulang kembali.

Dalam konteks Kabupaten SBD sendiri, bisa dikatakan bahwa Kebijakan Revolusi Pertanian

merupakan suatu konsep pembangunan pertanian yang baru. Konsep kebijakan ini juga berbeda dengan kebijakan bupati sebelumnya (Kornelis Kodi Mete). Bukan hanya sekedar mengganti nama, melainkan juga memiliki pendekatan yang berbeda. Jika Kebijakan Good dan Gool yang diusung oleh Bupati Kornelis Kodi Mete mengedepankan proses partisipatif dalam menggerakkan petani untuk mengolah lahan, maka dalam Kebijakan Revolusi Pertanian ala Bupati Markus Dairo Talu proses yang terkesan panjang dan membutuhkan kesabaran tersebut diterobos dengan gebrakan pembukaan lahan tidur secara besar-besaran yang dikerjakan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dilandasi oleh pemikiran bahwa petani Kabupaten SBD adalah petani subsisten yang mempunyai karakter mendahulukan selamat dan enggan mengambil risiko, sehingga diperlukan sebuah dorongan yang intensif, masif dan disertai contoh/bukti keberhasilan terlebih dulu baru mau berubah.

Oleh karena itu dalam pelaksanaan program pembukaan lahan tidur penekanan secara halus terkadang dilakukan melalui sebuah ungkapan

sebagai berikut : “Jika petani tidak mau garap lahan tidur, maka pemerintah yang akan garap dan petani tinggal menanam saja. Namun jika petani masih tidak mau tanam, maka pemerintah yang akan tanam dan petani tinggal panen saja, asal tidak malu hati saja”. Hal tersebut merupakan strategi untuk menumbuhkan perasaan tidak enak hati sehingga akhirnya tergerak untuk menggarap lahan yang telah dibuka oleh pemerintah. Strategi yang lain adalah menggunakan contoh/keteladanan bupati yang sering turun sendiri menggarap lahan tidur menggunakan traktor besar, dan seremoni panen raya di bekas lahan tidur yang telah dibuka untuk menumbuhkan keyakinan para petani. Meski sering mendapatkan kritik karena luasan panen raya terlalu kecil untuk sebuah kebijakan yang sifatnya revolusioner, akan tetapi kegiatan-kegiatan seperti itu dapat menjadi contoh bahwa lahan yang diolah dengan baik akan menghasilkan panen yang berlimpah.

Perbedaan Kebijakan Revolusi Pertanian dengan kebijakan sebelumnya juga terlihat dalam hal bantuan alsinta. Berbeda dengan

Tabel 1 Perbandingan Kebijakan Pembangunan Kabupaten SBD

Kornelis Kodi Mete (2009 – 2013)	Markus Dairo Talu (2014 – 2019)
Pertanian merupakan bagian dari Misi ketiga (pendidikan dan kesehatan yang utama)	Pertanian yang utama (misi 1)
Slogan “Good dan Gool” (gerakan olah desa dan gerakan olah lahan)	Kebijakan Revolusi Pertanian
Gerakan agar masyarakat menggarap lahan dan jangan lengah ketika mulai memasuki musim hujan	Meningkatkan produksi pertanian dengan gerakan membuka lahan tidur dan mekanisasi pertanian
Pengadaan alsinta secara swadaya (masyarakat mengangsur kepada pemerintah)	Bantuan alsinta dibagikan secara gratis
Aparatur pemerintah sebagai motivator (mengingatkan untuk menggarap lahan ketika hujan mulai turun)	Aparatur pemerintah sebagai pelaksana kegiatan (mengerjakan pembukaan lahan tidur)
Petani aktif	Petani pasif

Kebijakan Good dan Gool yang memberikan bantuan keringanan angsuran pembelian alsinta, di dalam Kebijakan Revolusi Pertanian bantuan alsinta dibagikan secara gratis kepada para petani. Pembagian bantuan alsinta secara gratis dan dalam jumlah yang besar diharapkan dapat segera meningkatkan produktivitas secara signifikan. Sebagai petani subsisten yang sangat rentan terhadap kegagalan panen, bantuan cuma-cuma akan dapat “melepaskan keraguannya” untuk menerapkan teknologi baru yang diintroduksi (Yudiarini, 2011).

Jika dilihat dari segi *output* Kebijakan Revolusi Pertanian, nampak bahwa telah ada indikasi perubahan dalam hal peningkatan luas tanam sawah dan ladang untuk pertanian yang sejalan dengan peningkatan luas panen. Meski demikian, peningkatan luas tanam dan luas panen tidak selalu linear dengan peningkatan produksi. Pada Tabel 2 terlihat bahwa produksi tanaman pangan mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Salah satu faktor penyebab penurunan produksi

adalah fenomena El Nino yang memicu musim kemarau yang lebih panjang dan munculnya hama penyakit. Sehingga dalam konteks Kabupaten SBD, upaya peningkatan luas lahan usaha tani yang merupakan sasaran Kebijakan Revolusi Pertanian tidak serta merta meningkatkan produksi karena karakter pertanian SBD mempunyai tingkat kerentanan yang tinggi.

Terlepas dari belum adanya peningkatan produktivitas dari sektor tanaman pangan, namun perekonomian daerah pada masa kepemimpinan Bupati Markus Dairo Talu telah menampilkan tren yang positif dan meningkat dari tahun ke tahun (lihat Tabel 3). Tetapi catatan terhadap hal itu adalah berbagai peningkatan tersebut bukanlah disumbangkan oleh kategori Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, melainkan oleh peningkatan kontribusi kategori administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wajib; kategori perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil, dan sepeda motor; serta kategori industri pengolahan.

Tabel 2 Perkembangan Luas Panen, Rata-rata Produksi, Produksi Tanaman Pangan (2015-2017)

Tahun	Luas Tanam		Luas Panen			Rata-rata Produksi		Produksi		
	Realisasi	Target RPJMD	Hektar	Pertumbuhan	Target RPJMD	Ton/Ha	Pertumbuhan	Ton	Pertumbuhan	Target RPJMD
Padi Sawah										
2015	7678	8820	7.720	-7.49	7938	3.80	-0.90	29.336	-8.32	38.102
2016	9623	8825	8.283	7.29	7943	4.04	6.36	33.476	14.11	38.918
2017	-	8831	8.458	2.11	7948	3.88	-4.04	32.801	-2.02	39.740
Padi Ladang										
2015	12.912	15000	14.318	-1.72	14.850	2.60	-9.65	37.226	-11.20	32.670
2016	16.599	15300	14.339	0.15	15.147	2.82	8.55	40.468	8.71	37.868
2017	-	15601	18.704	30.44	15.445	1.93	-31.54	36.141	-10.69	46.335
Jagung										
2015	24.647	30500	25.329	-16.28	30.195	3.60	-2.10	91.184	-18.04	18.702
2016	34.987	30600	29.702	17.26	30.294	3.68	2.15	109.226	19.79	115.117
2017	-	30700	34.241	15.28	30.393	2.93	-20.36	100.281	-8.19	118.533

Sumber: diolah dari data BPS 2017, data perkembangan luas panen Dinas Pertanian, dan RPJMD 2014 - 2019

Peningkatan yang terjadi di kategori perdagangan besar dan eceran lebih banyak dipengaruhi oleh berkembangnya toko-toko grosir yang menjual barang-barang dari luar Kabupaten SBD dibandingkan produk-produk lokal. Hal tersebut tidak terlepas dari kondisi-kondisi seperti menurunnya produksi Biji Mete yang menjadi andalan komoditas perdagangan dikarenakan serangan hama ulat kipat, serta juga pola ekonomi pertanian masyarakat yang subsisten (berorientasi pemenuhan kebutuhan konsumsi sehari-hari)⁵. Meski sangat diminati, namun beras lokal hanya tersedia di pasar pada saat panen yaitu bulan April – Mei, dan itupun pedagang hanya bisa memperoleh 2 Ton/tahun untuk diperjualbelikan. Berbeda halnya ketika memperdagangkan komoditas beras dari Bima yang mana setiap bulan pedagang bisa menjual hingga 3 Ton beras. Jika boleh memilih, meski harga beli lebih tinggi (beras lokal = 7500/Kg, beras Bima = 7000/Kg), pedagang lebih memilih menjual beras lokal yang tidak membutuhkan biaya pengangkutan.

Sedangkan terhadap upaya penanggulangan masalah kemiskinan yang menjadi salah satu latar belakang munculnya Kebijakan Revolusi Pertanian, terlihat bahwa implementasi kebijakan ini belum mampu melepaskan masyarakat Kabupaten SBD dari jerat kemiskinan. Tingginya angka kemiskinan dalam Tabel 4 memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan ini dalam waktu yang relatif singkat sesuai karakteristik sebuah revolusi, belum dapat mengatasi sejumlah permasalahan seperti rendahnya produksi pertanian masyarakat, kerentanan pertanian subsisten terhadap perubahan iklim, jerat hutang akibat pesta adat, dan lain sebagainya yang berpotensi menyumbang pada tingginya angka kemiskinan dalam konteks masyarakat SBD. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa Kebijakan Revolusi Pertanian belum dapat memenuhi syarat kebijakan inovatif berupa kebermanfaatan bagi masyarakat secara luas.

Mengapa Tidak Signifikan ?

Setelah berjalan lebih kurang lebih 2,5 tahun (2015 - pertengahan 2017), banyak pihak

Tabel 3 Indikator Perekonomian Kabupaten SBD (2015-2017)

Indikator Ekonomi Daerah	2015	2016	2017
PDRB Atas Dasar Harga Konstan	1.896.279,77	1.991.403,71	2.101.304,31
Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Menurut Lapangan Usaha (Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan)	1.79 %	2.19 %	3.01 %
PDRB Atas Dasar Harga Berlaku	2.690.033,99	2.967.576,13	3.266.528,68
Peranan PDRB Sumba Barat Daya Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan)	42.85 %	41.22 %	40.11 %
Laju Pertumbuhan Ekonomi Sumba Barat Daya	4.63	5.02	5.07
PDRB per Kapita	8.430.000	9.110.000	9.840.000

Sumber: Diolah dari data BPS 2017

⁵ Berdasarkan data Operasional Karantina Pelabuhan Waikelo SBD 2015-2017 periode bulan Januari - Oktober tercatat pengiriman Biji Mete ke luar pulau sebagai berikut : 7.013 Ton pada tahun 2015, 3.994 pada tahun 2016, 3.651 pada tahun 2017

Tabel 4 Angka Kemiskinan Kabupaten SBD (2015 - 2017)

	2015	2016	2017
Jumlah Penduduk Miskin	96.540	99.260	99.541
Prosentase Kemiskinan	30.01 %	30.63 %	30.13 %

Sumber: Data BPS 2017

menilai bahwa Kebijakan Revolusi Pertanian ini belum membawa perubahan yang berarti bagi perekonomian masyarakat Kabupaten SBD khususnya para petani. Dari uraian sebelumnya mengenai implementasi kebijakan, sejumlah program di dalam Kebijakan Revolusi Pertanian nampak mengalami kendala-kendala yang dapat dikelompokkan menjadi 2 tantangan utama, yaitu: (1) tantangan karakteristik pertanian subsisten; dan (2) tantangan lemahnya pelembehan kebijakan.

Di Kabupaten SBD, sebagian besar petani masih menerapkan pola pertanian subsisten yang serupa dengan ciri-ciri yang diungkapkan oleh Scott (1976) sebagai berikut: pertanian tanaman pangan, bertani secara tradisional untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga⁶, mendahulukan selamat, serta tidak mau mengambil risiko. Oleh karenanya dalam menerima sebuah inovasi, petani butuh diyakinkan terlebih dahulu mengenai kecilnya risiko dan besarnya keberhasilan melalui bukti-bukti yang kuat. Strategi Kebijakan Revolusi Pertanian untuk meningkatkan perekonomian masyarakat melalui peningkatan produksi pertanian, secara tidak langsung juga mensyaratkan perubahan cara pandang dan budaya pertanian masyarakat dari pertanian subsisten menjadi pertanian komersial yang

banyak menggunakan teknologi pertanian modern. Namun demikian, merubah cara pandang dan budaya pertanian masyarakat SBD bukanlah perkara mudah karena pola pertanian yang baru belum memberikan jaminan keberhasilan peningkatan ekonomi keluarga. Selain itu tenaga, waktu dan dana yang dibutuhkan untuk implementasi pola-pola pertanian baru yang lebih baik banyak terserap dalam berbagai macam praktik budaya yang masih hidup di tengah masyarakat.

Terhadap tantangan sulitnya merubah cara pandang petani, pemerintah daerah juga telah berupaya memperbaiki sistem penyuluhan melalui restrukturisasi bidang penyuluhan dari yang sebelumnya di bawah Dinas Ketahanan Pangan ke Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan. Hal itu dimaksudkan agar koordinasi dengan bidang-bidang pertanian seperti tanaman pangan, holtikultura dan perkebunan akan lebih baik. Tetapi pada kenyataannya hal tersebut tidak banyak berdampak positif kepada para petani karena tidak diikuti dengan peningkatan jumlah penyuluh pertanian⁷. Akibatnya satu orang penyuluh harus merangkap 2 sampai 3 desa sedangkan di sisi lain dana operasional sebesar Rp. 830.000,00 tidak sebanding dengan kondisi-kondisi seperti jarak

⁶ Kebutuhan konsumsi pangan keluarga yang beranggotakan 5-7 orang rata-rata adalah 2 ton beras dalam satu tahun. Kurang dari jumlah itu masih bisa mencukupi asalkan mempunyai persediaan jagung. Mereka akan menjual hasil panennya jika hasil panen berlebih ataupun ketika muncul kebutuhan yang mendadak.

⁷ Berdasarkan data Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan, Kabupaten SBD tercatat hanya memiliki penyuluh sebanyak 79 orang pada tahun 2016 dan kemudian turun menjadi 78 orang pada tahun 2017. Jumlah tersebut bisa dikatakan kecil jika dibandingkan banyaknya desa yang berjumlah 175 (173 desa dan 2 kelurahan) dan jumlah kelompok tani yang mencapai 1421 kelompok.

antar desa yang berjauhan, banyak jalan yang masih sulit dilalui, serta juga berbagai kebutuhan para penyuluh untuk membeli bahan bakar, servis kendaraan, penyiapan materi penyuluhan dan juga biaya sosial (sirih pinang) untuk pendekatan ke masyarakat. Sehingga jaranganya bertemu penyuluh merupakan keluhan yang kerap diungkapkan oleh para petani meski peran penyuluh sangatlah besar karena tidak saja mendampingi para petani tetapi mereka juga adalah penyalur bantuan pemerintah yang sangat diharapkan oleh petani.

Relasi antara budaya dan pertanian di Kabupaten SBD ibarat pisau bermata dua yang di satu sisi memberi makna akan pentingnya pertanian sehingga semangat dan pengharapan masyarakat untuk bertani terus terjaga, menjadi sumber pengetahuan dalam bertani, serta menjadi modal sosial untuk membangun jaringan pengaman sosial di saat krisis, tetapi di sisi yang lain juga bisa melemahkan pertanian ketika pergeseran budaya menyebabkan pemborosan dan jerat hutang piutang sehingga petani tidak bisa menyiapkan modal usaha tani. Beberapa orang telah coba melepaskan diri dari lingkaran budaya yang mahal tersebut misalkan dengan tidak memberikan sumbangan dalam bentuk hewan ketika hadir dalam pesta. Tetapi tentu tidak mudah karena mereka menghadapi ancaman dikucilkan dari keluarga besar maupun lingkungannya. Oleh karenanya gerakan tersebut harus dilakukan secara masif yang diperkuat oleh sebuah landasan hukum agar konflik tidak terjadi secara horisontal.

Sudah sejak tahun 2014, pemerintah daerah telah mewacanakan pembatasan pesta adat melalui sebuah Peraturan Daerah (Perda). Aturan tersebut bukan hendak menghilangkan

praktik budaya yang telah berjalan secara turun temurun, melainkan lebih kepada pengaturan waktu pelaksanaan agar tidak terlalu sering dan lebih sederhana sesuai dengan praktik aslinya di masa lalu. Draft peraturan daerah yang telah disusun belum berlanjut prosesnya karena mempertimbangkan situasi politik Kabupaten SBD yang kemudian melangsungkan pilkada pada tahun 2018. Aktor-aktor politik cenderung menghindari wacana tersebut karena pemberlakuan pembatasan pesta adat ditakutkan akan mengurangi dukungan di dalam Pilkada karena sebenarnya diakui ataupun tidak, para politisi merasakan pentingnya pesta adat sebagai media mengumpulkan dukungan utamanya melalui ikatan tradisi saling menyumbang hewan.

Sedangkan terkait kendala lemahnya kelembagaan Kebijakan Revolusi Pertanian yang terjadi di SBD lebih dikarenakan faktor tidak berjalannya fungsi tim koordinasi yang telah dibentuk oleh bupati. Di dalam implementasi kebijakan, keberadaan lembaga koordinator diperlukan untuk lebih dominan mengelola tahapan-tahapan implementasi kebijakan. Kalau tidak ada lembaga koordinator yang jelas maka dengan sendiri tidak ada mekanisme akuntabilitas dan kontinuitas yang berkesinambungan dari sebuah proses implementasi kebijakan publik (Badjuri dan Yuwono, 2002). Dalam rangka pelaksanaan Kebijakan Revolusi Pertanian, pemerintah Kabupaten SBD melalui SK Bupati Sumba Barat Daya Nomor : KEP/HK/2016 membentuk Tim Koordinasi, Pembina Kecamatan, dan Narasumber Revolusi Pertanian Tingkat Kabupaten Sumba Barat Daya 2016. Tim ini mempunyai tugas dan fungsi yang strategis seperti: a) Menghimpun,

mencatat, dan membuat laporan perkembangan dan keberhasilan kegiatan Revolusi Pertanian berdasarkan laporan pembina kecamatan; b) Menetapkan prioritas lingkup kegiatan Revolusi Pertanian; c) Mengkoordinasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas Pembina Kecamatan; d) Mengadakan rapat koordinasi berkala memfasilitasi upaya pemecahan masalah; e) mengadakan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan; dan f) melaksanakan evaluasi pencapaian hasil. Tim yang dipimpin oleh Kepala Bagian Administrasi Pembangunan Setda Kabupaten SBD tersebut tidak dapat menjalankan tugas dan kewenangannya secara optimal karena beberapa hal seperti : (1) Bagian Administrasi Pembangunan juga diberikan tanggung jawab untuk menangani LPSE (lelang barang dan jasa), yang mana menyerap perhatian yang lebih besar dikarenakan merupakan bagian yang “berisiko tinggi”; (2) Bagian Administrasi Pembangunan dipimpin oleh eselon III yang secara psikologis mengalami kesulitan untuk mengkoordinasikan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang dipimpin oleh eselon II; dan (3) di dalam organisasi pemerintahan Kabupaten SBD terdapat 2 organisasi, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dan Bagian Administrasi Pembangunan Setda, yang sama-sama memiliki fungsi koordinasi, monitoring, serta evaluasi sehingga menimbulkan kebingungan tentang siapa yang harus melakukan fungsi-fungsi tersebut.

Tidak berjalannya fungsi-fungsi koordinasi, monitoring serta evaluasi cukup mempengaruhi proses implementasi Kebijakan Revolusi Pertanian karena fungsi-fungsi tersebut sangatlah vital. Terkait koordinasi, Badjuri dan Yuwono

(2002) menyebutkan sejumlah alasan fundamental mengapa koordinasi sangat penting dalam tahapan implementasi kebijakan, sebagai berikut: (1) agar ada kejelasan arah, tujuan dan tindakan yang akan dilakukan berkaitan dengan implementasi sebuah kebijakan publik; (2) koordinasi akan menumbuhkan kesatuan tindakan dan metode yang akan dipakai dalam implementasi kebijakan publik; (3) koordinasi memungkinkan *sharing of information* dari berbagai agen pelaksana kebijakan; (4) koordinasi akan memungkinkan partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagai elemen dan publik; dan (5) koordinasi sangat memungkinkan pembagian pekerjaan yang jelas antara pelaksana kebijakan pada tingkat manajemen pusat maupun daerah.

Dalam konteks implementasi Kebijakan Revolusi Pertanian, kurangnya koordinasi antar pelaksana kebijakan menyebabkan munculnya hambatan-hambatan seperti proses eksekusi pembukaan lahan tidur yang lama sedangkan pengolahan lahan “alergi” terhadap keterlambatan. Selain itu, kurangnya koordinasi menyebabkan Dinas Pertanian merasa “berjalan sendiri” tanpa dukungan OPD yang lain. Berbagai potensi yang dimiliki oleh OPD lain seperti salah satunya dana desa yang dimiliki oleh desa belum digerakkan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) untuk mendukung sektor pertanian. Padahal jika saja masing-masing desa mengalokasikan sebagian dana desa untuk pengembangan pertanian, dan kemudian dikonsolidasikan serta disinergikan dengan program pemerintah daerah maka akan dapat memperluas cakupan program-program Kebijakan Revolusi Pertanian.

Monitoring dan evaluasi juga sangat vital di dalam implementasi kebijakan karena dengan itu sebuah kebijakan akan berevolusi menjadi baik dan efisien (Badjuri dan Yuwono, 2002). Setiap tahun, pemerintah Kabupaten SBD telah melakukan evaluasi, yang kemudian dipaparkan di dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Namun demikian perlu disadari, bahwa evaluasi tersebut masih bersifat umum dan hasilnya berhenti pada informasi-informasi seperti produksi pertanian masih rendah, belum optimalnya pemanfaatan lahan, dan sebagainya. Jika saja dilakukan evaluasi secara khusus dan mendalam terhadap implementasi Kebijakan Revolusi Pertanian, maka akan teridentifikasi faktor-faktor penyebab kendala yang muncul serta kondisi pencapaian *outcome* ketika dikaitkan dengan *output* dari intervensi yang dilakukan. Ketika proses-proses tersebut tidak dijalankan, maka pemerintah daerah cenderung mendasarkan kebijakan jangka pendeknya hanya kepada tercapainya *output* saja, tanpa lebih lanjut berpikir soal tercapainya *outcome*. Seperti yang terjadi dengan langkah pergeseran prioritas dari sektor pertanian kepada sektor lainnya karena dinilai target-target indikator kinerja di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sudah hampir tercapai, meski sebenarnya *progress* terhadap perubahan budaya pertanian, peningkatan ekonomi masyarakat, maupun upaya penanggulangan kemiskinan yang menjadi tujuan utama dari Kebijakan Revolusi Pertanian belum menunjukkan perubahan yang signifikan.

KESIMPULAN

Analisis kebijakan dengan menggunakan unsur-unsur dari sebuah inovasi kebijakan serta

metode PETS *Analysis* memberikan kesimpulan bahwa Kebijakan Revolusi Pertanian meski memenuhi unsur kebaruan, tetapi belum bisa dikatakan sebagai kebijakan yang inovatif karena belum mampu menunjukkan kebermanfaatan bagi masyarakat luas yang berupa peningkatan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan. Karakteristik petani subsisten dan juga lemahnya kelembagaan kebijakan merupakan 2 tantangan utama dalam implementasi kebijakan. Karakter petani subsisten yang mengutamakan selamat dan tidak mudah menerima perubahan menjadi tantangan besar bagi sebuah kebijakan yang membawa berbagai macam hal baru dan menuntut adanya perubahan pola pertanian subsisten menjadi komersial.

Pendekatan revolusioner melalui gebrakan program pembukaan lahan tidur dan pembagian bantuan alsinta gratis secara besar-besaran yang dikombinasikan dengan kampanye keberhasilan panen raya dinilai sebagai salah satu pendekatan yang tepat untuk menggugah perhatian petani terhadap pola pertanian yang lebih baik. Akan tetapi untuk dapat merubah pola pertanian masyarakat perlu adanya jaminan keberlanjutan capaian program dan dampak yang lebih besar. Pada konteks Kebijakan Revolusi Pertanian, hal tersebut tidak terjadi karena faktor lemahnya kelembagaan kebijakan yang berupa pendekatan program yang cenderung pragmatis sehingga tidak terwujud kemandirian petani serta tidak berjalannya koordinasi, monitoring dan evaluasi.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka penelitian ini mengajukan sejumlah implikasi kebijakan yang diharapkan dapat menjadi pertim-

bangun para pengambil kebijakan :

- Perlu adanya sebuah *road map* kebijakan yang memuat secara lengkap tata kelola kebijakan mulai dari kelembagaan kebijakan, pembagian peran para pelaksana kebijakan, pembentukan lembaga koordinasi dan skema koordinasi yang dilakukan, skema monitoring dan evaluasi, serta target kinerja dan *outcome* di setiap tahapan implementasi kebijakan sehingga dapat menjadi panduan teknis bagi semua pelaksana kebijakan.
- Dorongan untuk meningkatkan produksi pertanian dan merubah petani subsisten menjadi petani komersial dalam rangka peningkatan ekonomi petani SBD dapat mengadopsi model petani *hybrid* yang mengalokasikan sebagian lahan untuk memenuhi kebutuhan subsistensinya dan sebagian lagi untuk diperdagangkan agar ketahanan pangan tetap terjaga dengan baik.
- Dorongan perubahan terhadap pola pertanian subsisten perlu mendasarkan pada prinsip bahwa pengetahuan baru bukanlah untuk menggantikan, melainkan untuk memperkaya pengetahuan lokal yang sudah ada.
- Kebijakan sektor pertanian yang membawa inovasi ke dalam pertanian subsisten hendaknya juga menyertakan mekanisme asuransi pertanian sehingga petani lebih dapat menerima pola pertanian baru yang lebih baik tanpa juga meninggalkan prinsip “mendahulukan selamat” yang selama ini menjamin keberlangsungan hidup mereka di tengah kerentanan pertanian SBD.
- Revitalisasi keorganisasian Kebijakan Revolusi Pertanian perlu segera dilakukan dengan meletakkan tim pada Bappelitbangda sehingga mempunyai daya yang lebih untuk

melakukan koordinasi antar OPD dan monitoring evaluasi secara lebih komprehensif dengan mengkaitkannya dengan sektor-sektor pembangunan yang lain sehingga terjadi keselarasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badjuri, Abdulkahar. dan Yuwono, Teguh. 2003. *Kebijakan Publik: Konsep & Strategi*. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Baharuddin. 2015. *Bentuk-bentuk Perubahan Sosial dan Kebudayaan*. Jurnal Dakwah Al-Hikmah Vol 9, No. 2 (2015): 180 – 205.
- Dewi, Dyah Candra. 2014. *Kebijakan Pertanian Yang Memarginalkan Petani dan Meruntuhkan Kedaulatan Pangan*. Publisia : Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol 18 No 1, 2014 : 44 – 58.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Kompas Gramedia, Jakarta.
- Dunn, William N. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*. Pearson, NJ.
- Fattah, Arsianita Nur. dan Purnomo, Eko Priyo. 2018. Analisis Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non-Pertanian di Kabupaten Klaten Tahun 2013- 2016 (Studi Kasus Kecamatan Ceper Kabupaten Klaten). *JISPO Vol. 8 No. 1 Edisi: Januari-Juni Tahun 2018 : 113 – 140*.

- Hidayat, Asep. 2017. Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pemanfaatan Pekarangan Model Kawasan Rumah Pangan Lestari. *JISPO Vol. 7 No. 2 Edisi Juli-Desember Tahun 2017:81-100*.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis*. Gava Media, Yogyakarta.
- Kapita, Oe H. 1976. Sumba Dalam Jangkauan Jaman. BPK Gunung Mulia, Jakarta.
- Kesa, Deni Danial. dan Lee, Cheng-Wen. 2013. *Kebijakan Sektor Pertanian sebagai Awal Kebangkitan Ekonomi : Studi Kasus Taiwan Dalam Mengelola Komoditas Padi*. Jurnal Vokasi Indonesia, Volume 1, No. 1, Januari-Juni 2013 : 44-73.
- Mardimin, J. 2009. *Petani Versus Globalisasi. Sinode GKJ TU- UEM*, Salatiga.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy: Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Prihtanti, Tinjung Mary. 2014. *Analisis Resiko Berbagai Luas Pengusahaan Lahan Pada Usahatani Padi Organik dan Konvensional*. AGRIC Vol. 26, No. 1 & 2, Juli - Desember 2014 : 29 – 36.
- Safi'i, HM. 2008. *Paradigma Baru Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Averroes Press, Malang
- Sayogyo (eds). 1994. *Kemiskinan dan Pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Scott, James C. 1994. *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. LP3ES, Jakarta.
- Supriadi, Herman. 2008. *Strategi Kebijakan Pembangunan Pertanian di Papua Barat*. Analisis Kebijakan Pertanian Volume 6 No. 4 Desember 2008: 352-377.
- Sururi, Ahmad. 2016. *Inovasi Kebijakan Publik (Tinjauan Konseptual dan Empiris)*. Jurnal Sawala Volume 4 Nomor 3 (September – Desember 2016): 1 - 14.
- Yudiarini, Nyoman. 2011. *Perubahan Pertanian Subsisten Tradisional ke Pertanian Komersial*. Jurnal dwijen AGRO Vol 2, No 1 Tahun 2011.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press, Malang.
- Wiradyo, Estiko Tri. Fatem, Agustinus. Silo, Akbar. 2018. *Responsivitas Pemilik Tanah Terhadap Implementasi Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Di Kabupaten Merauke Provinsi Papua*. Jurnal Ekologi Biokrasi Volume 6 Nomer 3, Desember 2018 : 1-10.