

## Aksesibilitas Petani Singkong terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Mengentaskan Kemiskinan di Kabupaten Bondowoso Jawa Timur

Anastasia Murdyastuti<sup>\*)</sup>  
[a\\_murdyastuti@yahoo.com](mailto:a_murdyastuti@yahoo.com)

### **Abstract**

*This study aims to describe and interpret the accessibility of cassava farmers against agricultural policies to alleviate poverty. Globalization and technological developments bring changes in agriculture, especially cassava, which leads to a way of farming using modern technology and commercialization oriented. Characteristics of cassava subsistence farmers have not received the attention of the government with access to profitable farmers growing both in terms of management, capital and markets. It shows the fragility of the ethical and moral commitments in agricultural policy that is always detrimental to farmers. This study used qualitative methods by using interactive analysis. The results showed that cassava farmers accessibility policies and capitalist governments are still weak so conditions remain poor. Characteristics of subsistence farmers with small land and barren, poor with the traditional patterns of agriculture, causing mutual cooperation is not rational, it's hard to change or even reject the pattern of more modern agricultural produce. The government still considers cassava as a food that is less market oriented so that its prospects are less favorable not prioritized, whereas cassava include promising alternatif foods to ensure food security in order to avoid food scarcity. Government policy in providing capital and prices are subject to the fulfillment of the needs of cassava farmers so that farmers are more likely to be affected traders though sometimes detrimental. Cassava farmers do not have a space in the face of government intervention and capitalist who can provide information button-up to the formulation of policies that guarantee the democratic way of life. Strategy of the government and capitalist farmers face in its own way based on their life experiences, they will receive all the appropriate value socioeconomic, cultural and ecological otherwise it will be refused. Government policy through the field school program root crops are expected to help farmers, but its nature has yet to touch all the needed of cassava farmers. Good Model accessibility is if it can align the expectations of government, employers and cassava farmers so as to survive cassava will increase the income of farmers and able to get out of poverty.*

**Keyword:** Accessibility, Cassava, Farmers, Policies and poverty

<sup>\*)</sup> Dosen Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi FISIP UNEJ

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menginterpretasikan aksesibilitas petani singkong terhadap kebijakan pertanian untuk mengurangi kemiskinan. Globalisasi dan perkembangan teknologi membawa perubahan di bidang pertanian, khususnya singkong, yang mengarah ke cara pertanian dengan menggunakan teknologi modern dan komersialisasi berorientasi. Karakteristik petani subsisten singkong belum mendapat perhatian dari pemerintah dengan akses ke petani menguntungkan berkembang baik dari segi manajemen, modal dan pasar. Ini menunjukkan rapuhnya komitmen etika dan moral dalam kebijakan pertanian yang selalu merugikan petani. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan aksesibilitas petani singkong dan pemerintah kapitalis masih lemah sehingga kondisi tetap miskin. Karakteristik petani subsisten dengan tanah kecil dan tandus, miskin dengan pola tradisional pertanian, menyebabkan gotong royong tidak rasional, sulit untuk mengubah atau bahkan menolak pola yang lebih hasil pertanian modern. pemerintah masih menganggap singkong sebagai makanan yang berorientasi kurang pasar sehingga prospeknya kurang menguntungkan tidak diprioritaskan, sedangkan singkong termasuk makanan alternatif yang menjanjikan untuk memastikan keamanan pangan untuk menghindari kelangkaan pangan. kebijakan pemerintah dalam menyediakan modal dan harga tunduk pada pemenuhan kebutuhan petani singkong sehingga petani lebih cenderung menjadi pedagang terpengaruh meskipun kadang-kadang merugikan. Petani singkong tidak memiliki ruang dalam menghadapi intervensi pemerintah dan kapitalis yang dapat memberikan informasi untuk perumusan kebijakan yang menjamin cara hidup demokratis. Strategi pemerintah dan petani kapitalis menghadapi dengan caranya sendiri berdasarkan pengalaman hidup mereka, mereka akan menerima semua nilai yang sesuai sosial ekonomi, budaya dan ekologi jika tidak maka akan ditolak. Kebijakan pemerintah melalui program sekolah kejuruan diharapkan untuk membantu petani, namun sifatnya belum menyentuh semua yang dibutuhkan petani singkong. Aksesibilitas model yang baik adalah jika dapat menyelaraskan harapan pemerintah, pengusaha dan petani singkong sehingga untuk bertahan hidup dengan bercocok tanam singkong akan meningkatkan pendapatan petani dan mampu keluar dari kemiskinan.

**Kata Kunci:** Aksesibilitas, Petani, Singkong, Kebijakan, Kemiskinan

## Pendahuluan

Revolusi hijau akibat perkembangan paradigma modernisasi pertanian pada tahun 1950-an melahirkan liberalisme dan perkembangan ekonomi yang

berorientasi ekspor yang sangat pesat sekitar tahun 1990-an (Remi & Tjiptoherijanto, 2002). Perkembangan pertanian tidak lagi bersifat tradisional tetapi berubah menuju modernisasi

dan mampu berinovasi. Saputro (2003) menyatakan bahwa:

“Petani itu pada masa dahulu adalah merupakan petani tradisional, mereka mengerjakan tanahnya/tanamannya seperti apa yang pernah dikerjakan oleh para nenek moyangnya. Namun dengan adanya penyuluhan atau pendidikan kepada para petani melalui berbagai macam media, maka cara kerja petani mulai terjadi perubahan, baik dalam hal cara bertanam, memupuk, memberantas penyakit, dan lainnya. Makin banyak alat dan cara yang digunakan karena makin tinggi pengetahuan dan keterampilan petani dalam pengetrapan usaha pertanian”.

Globalisasi berakibat pada perubahan nilai dan teknologi masyarakat tradisional menuju masyarakat modern yang mampu mengejar pertumbuhan ekonomi melalui sektor modernisasi diantaranya teknologi, modal dan keterampilan yang tinggi. Kondisi tersebut terkadang malah mengabaikan nilai tradisional, kelompok yang bermodal kecil, rendah teknologi dan kurang terampil akan ditinggalkan dalam proses modernisasi yang menghendaki segalanya harus berjalan cepat dan tepat dengan fasilitas yang memadai. Rachbini menyebut sistem ini sebagai kapitalis (1996) dengan ciri kebebasan dalam berkompetisi dan efisiensi

dalam usaha. Wujud kebebasan tersebut adalah dalam penggunaan mesin, mekanisme pertanian, tenaga kerja, maupun pasar yang tidak dapat dihindarkan. Para aktor dapat memaksakan atau atas kehendak sendiri dari masyarakat untuk melakukan perubahan sehingga terkadang dapat menguntungkan atau malah merugikan. Akibat perubahan teknologi atau modernisasi membawa dampak pengangguran karena tenaga orang diganti mesin, merusak lingkungan akibat penggunaan obat kimia atau menghilangkan kegotongroyongan karena semua harus dibayar dengan uang dan bukan lagi karena nilai kekerabatan. Di bidang pertanian jika hal tersebut terjadi berarti kebijakannya salah karena mengabaikan kepentingan petani sebagai kelompok kecil dan miskin yang kurang mendapat akses dan perhatian dari pemerintah secara maksimal dalam pengelolaan pertaniannya sehingga sulit keluar dari kemiskinan.

BPS dan DEPSOS tahun 2011 menyajikan data kemiskinan mencapai 35,7 juta jiwa dan 15,6 juta jiwa (43%) masuk kategori fakir miskin. Secara keseluruhan penduduk miskin dan fakir miskin terhadap total penduduk Indonesia adalah 17,6 5 dan 7,7 % .(Suharto, 2005). Gakin di Indonesia sebesar 37,17 juta jiwa (2007), 38,9 % juta jiwa (2009). gambaran tersebut termasuk Kabupaten Bondowoso, Jawa Timur. Modernisasi pertanian merupakan upaya mengurangi kemiskinan sebagai pusat penyerapan tenaga kerja terbesar

sehingga memberi peluang aksesibilitas bagi petani dalam meningkatkan produksinya dan akses pasar agar pendapatannya meningkat.

Teori modernisasi menjelaskan bahwa pembangunan adalah suatu gerakan menuju bentuk masyarakat modern baik secara teknologi maupun institusi. Proses ini dilakukan melalui intervensi dengan melalui transfer teknologi, pengetahuan dan bentuk-bentuk organisasional dari yang tidak berkembang sampai yang maju sehingga mendorong masyarakat tradisional menjadi lebih maju. Muncul kritik terhadap modernisasi yaitu bahwa bukan karena tradisional yang menyebabkan dunia ketiga miskin, tetapi karena adanya hubungan dengan negara maju dalam sistem perdagangan internasional yang menyebabkan negara berkembang selalu kalah bersaing sehingga berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Pandangan ini bertentangan dengan pendapat Marxis dan Neo-Marxis yang menilai keterbelakangan berangkat dari imperialisme. Kemiskinan berawal dari pelibatan wilayah dalam ekonomi dunia dan keterbelakangan menekankan pada kebutuhan yang bertentangan dari negara-negara pusat kekuasaan yang imperialis dengan negara pinggiran yang dijajah. Teori ini menekankan sifat eksploitatif, ekspansionis kapitalis dan kebutuhan pasar baru, meningkatkan surplus dan mengumpulkan modal untuk kepentingan kapitalis baik asing atau nasional. Dalam hal ini pembangunan dilihat sebagai proses

ketidakseimbangan yang melibatkan eksploitasi masyarakat secara berkelanjutan.

Tahun 1994 produksi pangan mulai menurun akibat pengaruh alam dan sempitnya lahan pertanian dan cuaca yang tidak menentu sehingga diberlakukan kebijakan import bahan makanan. Meskipun singkong merupakan makanan cadangan penting untuk mengatasi keterbatasan ketersediaan bahan makanan lainnya seperti beras, jagung, sagu, namun produksi singkong tetap tidak diperhitungkan sebagai penyangga stabilitas ekonomi dan pangan karena singkong dapat tumbuh dilahan kering maupun tandus dan tidak sulit perawatannya dan keberadaan petani dibiarkan untuk menentukan nasibnya sendiri. Data menunjukkan bahwa produksi singkong sebesar 23,7 ton/tahun (BPS 2012), Nilai perdagangan bahan baku singkong mencapai 20 T /Tahun, volume perdagangan singkong tapioka mencapai 2,09 juta ton dengan nilai bisnis Rp 10 trilyun (2008), ekspor sorbitol mencapai 90 ribu ton senilai USD 61 M, MSG, polywood dll . Total 100 Trilyun. Singkong juga mampu memberikan sumbangan energi sebesar 32,29 (2,44%)

Singkong banyak menghasilkan produk-produk makanan alternatif yang memberikan prospek menjanjikan maka perlu dijaga ketersediaannya dan harganya dari jaminan pasar (*capital market*) dengan memberi dana berupa subsidi pangan dan kredit liquidasi BI. Namun singkong masih dianggap makanan

tidak *market oriented* dan petani singkong belum mendapat perhatian khusus dari pemerintah yang berpihak pada peningkatan pendapatan petani melalui peningkatan produksi singkong dengan penerapan teknologi pertanian modern, tenaga kerja yang terampil serta modal sebagai biaya pengolahan lahan untuk mencapai produksi singkong yang lebih tinggi dan perlindungan harga dari ulah kapitalis.

Petani singkong/ubi kayu sering kesulitan mendapatkan akses dalam pengelolaan pertanian baik berupa informasi teknologi, pupuk, obat, modal maupun pasar dalam melakukan usaha pertaniannya, karena pinjaman diberikan dengan anggunan dan harga lebih ditentukan oleh kapitalis. Dengan keterbatasan, modal dan pengetahuan sehingga sulit mengejar permintaan/keuntungan. Petani singkong/ubi kayu masih memiliki karakteristik tradisional, namun disisi lain mempunyai pemikiran pada peningkatan ekonomi, hal tersebut akibat berkembangnya manfaat singkong/ubi kayu dalam penggunaan berbagai bahan makanan. Proses kebijakan ditentukan oleh aktor yang dapat dipandang sebagai proses transaksional yang melibatkan negosiasi dalam hal tujuan dan cara antara pihak-pihak yang berkonflik atau pihak-pihak yang berbeda kepentingan. sehingga pola pertanian membentuk cara tersendiri yang mungkin sama atau berbeda dengan kemauan pemerintah atau swasta. Bentuk intervensi pemerintah ini dalam pola pertanian singkong dapat

menimbulkan respon diterima jika sesuai dan ditolak petani jika bertentangan.

Petani sebagai kekuatan *civil society* paling lemah dalam menghadapi tekanan pemerintah dan pengaruh kapitalisme, maka untuk bangkit dari keterpurukan dan menjadi penyeimbang *state* dan *market*. Perlu akses bagi petani untuk berperan sebagai bagian dari kebijakan atau program pembangunan. Aksesibilitas terletak pada kembalinya petani memegang tampuk pembangunan yang berbasis kebutuhan pokok yaitu pangan. Kolaborasi pemerintah dan swasta dibangun tanpa mengeksploitasi atau mengabaikan keterikatan antara berbagai komponenn untuk menjaga keseimbangan interaksi, saling terkait dan sinergi dari berbagai elemen menjadi kunci keberdayaan petani dalam membangun aksesibilitas menuju kesesjahteraan masyarakat.

Petani dalam menjalankan pertaniannya dihadapkan oleh hegemoni negara atau orang kaya yang menguasai faktor produksi atau pasar, yang sering bertindak bagaikan arogansi, pengrusakan, sabotase, atau masa bodoh. Mereka bagaikan raksasa yang mau menggulingkan atau merubah sistem dominan meski mereka ingin tetap berada dalam sebuah sistem tersebut. (Scoott, 1995).

Gambaran tersebut menunjukkan masih lemahnya komitmen etik dan moral dalam sistem perekonomian Indonesia yang sarat dengan praktek-praktek pemburuan rente ekonomi (*rent seeking*) dan in-

efisiensi birokrasi. Banyak praktek monopoli, oligopoli dan kartel memperoleh "restu" pemerintah sehingga menyebabkan melahirkan distorsi ekonomi dan ketergantungan petani kecil terhadap kebijakan pemerintah, petani hanya dijadikan alat produksi pangan yang hasilnya lebih banyak dinikmati oleh pemerintah dan para pemilik modal. Pergeseran peranan ekonomi antara pemerintah dan swasta akibat terjadinya perubahan struktur sumber-sumber penerimaan negara dari hasil bumi ke sumber olahan dan kegiatan jasa, maka untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang stabil, pemerintah memerlukan keterlibatan swasta dan masyarakat. Dalam perspektif ketergantungan, corak ekonomi kapitalis yang mengukuhkan sistem monopoli dan oligopoli pada akhirnya justru mempertajam kesenjangan sosial-ekonomi. Masyarakat lemah secara ekonomi tertentang menghadapi yang kuat akses dan asetnya dalam proses produksi, sehingga mereka yang lemah lebih banyak tereksplorasi oleh kelompok ekonomi kuat yang justru memperoleh perlindungan politik birokrasi.

Dengan segala kemampuan petani harus dapat mengatasi persoalan hidupnya termasuk berhadapan dengan pemerintah atau swasta sebagai kapitalisme. Salah satu upaya yang harus dilakukan adalah membangun aksesibilitas yang bisa dijadikan alat pelindung bagi petani singkong atas praktek monopoli, oligopoli dan ketergantungan. Petani

singkong aktor aktif yang membentuk strategi dalam menghadapi aktor, Institusi atau personil luar, yang sering berbenturan dengan kepentingan otoritas sentral dan agen-agen kapitalis. Pemerintah sedapat mungkin memfasilitasi berbagai kebutuhan petani singkong/ubi kayu dengan menjalin kerjasama dengan swasta agar petani singkong mampu mengembangkan usaha taninya dalam meningkatkan kesejahteraan.

Implementasi kebijakan pertanian perlu memperhatikan inisiatif petani. Akses petani akan menghasilkan produk pertanian yang tinggi. *Target group* tidak mengandalkan model *top down* atau *blue print* yang sifatnya teknokratis. Disinilah perlunya dialog yang oleh Scoots (1995) digambarkan sbb.:

1. Tahap kontraktual (*contractual*) dimana peran petani kecil tetapi lebih menekankan pada eksperimen.
2. Tahap konsultatif (*consultative*) yaitu peneliti menampung masalah petani kemudian mengembangkan solusi.
3. Tahap kolaborasi (*collaborative*) dimana petani terlibat dan berpartisipasi dalam penelitian dan melakukan eksperimen.

Pemerintah tidak memiliki komitmen yang tinggi terhadap perlindungan petani singkong dan jika dibiarkan maka akan memperburuk masyarakat miskin. *Bergainng position* petani tidak mampu menggoyahkan kepentingan politik pemerintah untuk berpihak pada petani miskin khususnya singkong. Mestinya

pemerintah melindungi petani agar tercipta struktur pasar yang distorsif.

Aksesibilitas merupakan jalan masuk yang dapat dicapai oleh petani untuk menembus kekuatan besar dalam bentuk kebijakan pemerintah dan kapitalis agar dapat eksis sebagai petani dalam pengelolaan pertaniannya. Keterlibatan petani sebagai aktor pembangunan pertanian perlu diperhitungkan dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yang dipetakan pada *state*, *market* dan *civil society* yang memiliki domain, peran dan fungsi berbeda dalam membangun kelembagaan bidang pertanian.

Pertama *State* mempunyai tugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Kewenangannya: 1) Menciptakan kondisi politik, sosial dan ekonomi yang stabil. 2) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan sosial. 3) Menyediakan *public-service* yang efektif dan *accountable*. 4) Menegakkan HAM. 5) Melindungi lingkungan hidup. 6) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik. Kedua *Market/swasta* mempunyai tugas menyediakan lapangan kerja dan penghasilan. Kewenangannya adalah: 1) Menjalankan industry, 2) Menciptakan lapangan kerja, 3) Menyediakan insentif bagi karyawan, 4) Meningkatkan standar hidup bagi masyarakat, 5) Memelihara lingkungan hidup, 6) Mentaati peraturan, 7) Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat, 8) Menyediakan kredit

bagi pengembangan usaha masyarakat/UKM. Ketiga *Civil Society* mempunyai tugas memfasilitasi interkasi sosial, politik dan memotivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, politik dan ekonomi. Kewenangannya adalah menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi, 2) mempengaruhi kebijakan publik sebagai sarana *check and balances* pemerintah, 3) mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah, 4) mengembangkan SDM dan saran komunikasi antar anggota masyarakat.

Petani sebagai kekuatan *civil society* paling lemah dalam menghadapi tekanan pemerintah dan pengaruh kapitalisme, maka harus diberdayakan untuk bangkit dari keterpurukan dan menjadi penyeimbang *state* dan *market*. Perlu akses bagi petani untuk berperan sebagai bagian dari kebijakan atau program pembangunan. Aksesibilitas terletak pada kembalinya petani memegang tampuk pembangunan yang berbasis kebutuhan pokok yaitu pangan. Meski kolaborasi pemerintah dan swasta selama ini demi keuntungannya sendiri hingga mengeksploitasi masyarakatnya hingga sengsara. Hal tersebut terjadi karena mengabaikan keterikatan antara berbagai komponenn tersebut dan oleh karena itu keseimbangan interkasi, saling terkait dan sinergi dari berbagai elemen menjadi kunci keberdayaan petani dalam membangun aksesibilitas menuju kesejahteraan masyarakat.

Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya apabila petani memiliki kekuatan untuk bisa menentukan kondisi pasar dan pertumbuhan ekonomi yang dipacu setinggi-tingginya. Disisi lain perlu diperhatikan bahwa kemiskinan bukan persoalan individu melainkan struktural, karena alasan ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber kemasyarakatan, sehingga strategi kemiskinan harus bersifat institusional atau melembaga. Jika petani mempunyai akses yang memadai maka bisa memperoleh pilihan yang lebih banyak atas berbagai alternatif yang ada, serta aktif dalam mengambil keputusan yang lebih menguntungkan dirinya karena kondisi petani bukan karena tidak punya keterampilan atau pengetahuan melainkan akibat dari kondisi modernisasi yang memaksa petani menerima dampak tekanan-tekanan kebijakan pemerintah atau kapitalis. Maka dengan perkembangan kemampuan dan perubahan manusia akan dapat menentukan inisiatifnya dalam mencapai kesejahteraan, berubah rasio, dan ada pertimbangan efisiensi.

Bertolak dari uraian diatas maka permasalahannya adalah bagaimana aksesibilitas petani singkong terhadap kebijakan pertanian untuk mengentaskan kemiskinan. Tujuan yang ingin dicapai adalah: Untuk mendiskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan aksesibilitas petani terhadap kebijakan pertanian

singkong untuk mengentaskan kemiskinan di kabupaten Bondowoso.

Manfaat secara akademis memiliki nilai pengembangan bidang pembangunan ekonomi, informasi dan teknologi. Karena dengan akses bagi petani akan mampu mengembangkan sektor pertanian khususnya singkong sebagai bahan cadangan pangan mampu menyumbang pada kebutuhan kalori masyarakat dan ekonomi nasional. Mampu mengembangkan teknologi pertanian dan sistem kebijakan *bottom-up* dengan melibatkan petani sebagai *civil society* agar mempunyai posisi tawar dan memiliki akses dalam pengelolaan pertanian singkong karena mendapat dukungan birokrasi untuk pengembangan sektor riil terutama singkong lebih besar. Sebab jika masih ada anggapan bahwa posisi petani memiliki peluang akses yang sangat terbatas adalah benar adanya maka akan mengakibatkan kemiskinan yang berkepanjangan. Aksesibilitas petani terhadap kebijakan pemerintah akan membuka peluang bagi petani untuk menjalin hubungan yang saling menguntungkan dengan berbagai pihak dan mampu memberdayakan petani, karena pembangunan merupakan akibat dari interaksi kompleks antara individu-individu dengan kelompok yang diberi kemampuan/pengetahuan dan *power* yang berbeda. Kemampuan daya tawar yang tinggi dan kemampuan memproduksi singkong/ubi kayu yang berdaya saing akan mampu menempatkan posisi petani berada pada garis depan dalam menciptakan

kestabilan pangan. Model ini akan memberi peluang ruang gerak petani atas keterbatasan kemampuan melalui kebijakan pemerintah dan menekan kapitalisme sebagai pelaku ekonomi sehingga mampu mengantisipasi munculnya praktik-praktik pemburuan rente ekonomi (*rent seeking*), karena petani dapat melakukan pola tanam sampai pemasarannya sendiri sehingga keuntungan makin besar. Dari sisi kebijakan diharapkan mampu merumuskan kebijaksanaan pertanian yang berpihak pada petani singkong dengan memberi akses lebih luas, lebih responsif terhadap kepentingan petani singkong, sehingga memungkinkan menjadi alternatif kebijakan yang tepat untuk meningkatkan produksi singkong. Pemberian dan perbaikan akses bagi petani singkong dapat dilakukan melalui perubahan karakteristik menuju yang lebih modern, bentuk kebijakan yang bukan mengintervensi petani, respon petani yang lebih mendukung kebijakan, perbaikan kebijakan pertanian yang berpihak pada petani sehingga melahirkan pola hubungan antar pelaku pembangunan pertanian yang harmonis, berkesinambungan. dan saling menguntungkan.

Secara praktis bahwa alternatif model aksesibilitas petani terhadap kebijakan jika dianggap lebih efektif dalam melindungi petani singkong terhadap bentuk intervensi pemerintah dan kapitalisme sehingga terhindar dari kemiskinan. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi yang bermanfaat bagi

pengambil keputusan untuk dijadikan dasar pertimbangan memperbaiki kualitas kebijakan pertanian dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat di kabupaten Bondowoso khususnya atau masyarakat luas pada umumnya, kalangan akademisi dan semua pihak yang berkepentingan atas kepeduliannya pada masalah-masalah kebijakan pertanian khususnya singkong

### **Metodologi**

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, yang berfokus pada karakteristik dan profil petani singkong, makna bentuk intervensi pemerintah terhadap pola pertanian singkong di kabupaten Bondowoso yang mengintrodukir kehidupan petani, respon petani dalam menyiasati kebijakan pemerintah dan kapitalis sehingga dapat membangun akses petani pada pasar dan pemerintah terutama pola kemitraan untuk mendapatkan fasilitas pengelolaan pertanian dan posisi tawar yang tinggi untuk hasil pertanian singkong/ubi kayu. Penentuan informan menggunakan *snowball sampling*. Sebagai informan adalah Kepala Dinas Pertanian dan Hortikultura, Kepala Bidang Tanaman Hortikultura, Kabid Tanaman Pangan, Kasi Tanaman Ubi, PPL, Mantan, pengepul/pedagang dan petani singkong. Pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisa data menggunakan teori Miles dan Huberman (1992) yang terdiri dari

pengumpulan data, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Hasil Penelitian**

Kabupaten Bondowoso secara geografis berada di sebelah timur Provinsi Jawa Timur berjarak kurang lebih 200 Km dari Ibu Kota Provinsi Jawa Timur yaitu Surabaya. Kabupaten Bondowoso terletak pada posisi 7°0'10" sampai 7°56'41" LS dan 113°48'10" sampai 113°48'26 BT. Kabupaten Bondowoso berbatasan: Sebelah barat dan utara: kabupaten Situbondo, Sebelah Timur: kabupaten Banyuwangi, Sebelah Selatan: kabupaten Jember, dengan luas wilayah kabupaten Bondowoso 1.560,10 km<sup>2</sup> terdiri pegunungan dan perbukitan 44,4%, dataran tinggi 24,9 %, dataran rendah 30,7% dari seluruh wilayah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Ruang wilayah Kabupaten Bondowoso Tahun 2011-2013 khususnya pada Ketentuan Umum No. 34 disebutkan tentang Kawasan pertanian yaitu meliputi lahan basah dan lahan kering. Dalam ketentuan tersebut untuk lahan tanaman pangan ditetapkan, kurang lebih 47.293,1 ha yang terdiri dari lahan basah seluas 29.937,6 ha dan lahan kering seluas 17.355,5 ha. Secara rinci penggunaan lahan adalah: 35,77 % untuk kehutanan, 27,66 % untuk tegalan/tanah kering, 20,74 % untuk persawahan, 4,69 % untuk pemukiman dan 1,00 % untuk industri.

Kabupaten Bondowoso terbagi menjadi 23 Kecamatan, 209 desa dan 10 Kelurahan. 1.219 RW dan 4.884 RT. Jumlah penduduk Kabupaten Bondowoso berjumlah 736.772 orang terdiri 358.888 laki-laki dan 377.884 perempuan. Kondisi penduduk di Kabupaten Bondowoso dilihat dari tingkat kesejahteraan menunjukkan jumlah keluarga Prasejahtera: 107.501, KS I: 58.421, KS II: 41.387, KS III: 41.741 dan KS IV: 11.268.

Petani singkong memiliki karakteristik yang sederhana, dengan pola pengerjaan pertanian secara apa adanya, karena sulit mencari alternatif tanaman lain selain singkong. Pola pengerjaannya dengan bibit lokal yang ada, pupuk kandang dan tanpa teknologi modern, bahkan terkadang jika kebutuhan mendesak mereka menjual tanaman sebelum panen atau digadaikan lahannya demi pemenuhan kebutuhan. Pola kehidupannya kekeluargaan dan kegotongroyongan kuat dengan adat madura yang kental.

Petani singkong belum banyak mendapat perhatian pemerintah sebagai penyumbang bahan makanan alternatif meski Bondowoso dikenal sebagai pusat kota tape dan makanan ringan lainnya. Pemerintah masih memusatkan perhatian pada tanaman padi, kedelai atau jagung sehingga kehidupan petani singkong masih sangat memprihatinkan karena singkong dianggap belum komersial. Satu-satunya perhatian yang baru saja dikembangkan adalah Sekolah Lapang Tanaman umbi-umbian yang mengenalkan pola pengerjaan pertanian singkong secara modern

melalui kelompok tani. Melalui sekolah lapang tersebut petani diberi pengetahuan, latihan, pendampingan dan bantuan berupa pupuk, bibit, obat. Namun program tersebut belum mampu menjangkau seluruh kebutuhan petani karena sebagai *pilot project* yang didanai hanya untuk lahan 1 Ha milik ketua kelompok tani, sedangkan anggota kelompok tani tidak diberi pinjaman atau bantuan. Petani singkong masih kesulitan mendapatkan akses berupa bantuan dan terlibat dalam kebijakan.

Petani singkong mempunyai komitmen cukup kuat untuk tetap menanam singkong jenis tertentu (kaspro atau mentega). Untuk menjaga keberlangsungan usaha pertanian singkong petani membuat jaringan kerjasama dengan pihak pengepul, pedagang atau pihak perusahaan sebagai pelanggan meski tanpa tertulis. Memang petani terkadang hanya pasrah menghadapi harga yang ditetapkan pengepul/pedagang/perusahaan, namun diantara mereka sudah mulai faham akan situasi harga yang terkadang naik atau turun seiring perkembangan situasi global yang cepat berubah. Posisi petani lemah dalam menentukan harga sementara pemerintah belum menjamin kestabilan harga yang menguntungkan petani singkong, sehingga petani harus memiliki strategi sendiri mana yang menguntungkan dan mana yang merugikan.

## Pembahasan

Gambaran aksesibilitas petani singkong dalam menghadapi kebijakan pemerintah dan kapitalis masih lemah sehingga kondisinya tetap miskin. Karakteristik petani subsistensi dengan lahan sempit dan tandus, miskin dengan pola pertaniannya yang tradisional, bersifat kegotongroyongan menyebabkan terkadang kurang rasional, sulit berubah atau bahkan menolak terhadap pola pertanian modern yang lebih menghasilkan. Pemerintah masih menganggap singkong sebagai makanan yang kurang *market oriented* yang prospeknya kurang menguntungkan sehingga tidak diprioritaskan, padahal singkong termasuk bahan makanan alternatif yang menjanjikan untuk menjaga ketahanan pangan agar terhindar dari kelangkaan makanan. Kebijakan pemerintah dalam hal modal dan harga belum berpihak pada pemenuhan kebutuhan petani singkong sehingga petani lebih cenderung terpengaruh pedagang/kapitalis yang terkadang merugikan petani. Petani singkong belum mempunyai ruang gerak dalam menghadapi intervensi pemerintah dan kapitalis yang bisa memberikan informasi *bottom-up* kepada perumusan kebijakan secara demokratis sehingga menjamin kehidupannya. Kebijakan yang sesuai akan diterima, sebaliknya jika bertentangan maka akan ditolak.

Karakteristik petani singkong dalam pengerjaan pertaniannya bersifat tradisional namun sudah ada pertimbangan rasional dan berorientasi

pasar dimana keputusan dalam bertani didasarkan keputusan untuk dirinya dan *problem solver* sehingga memungkinkan mudah untuk menerima ide-ide baru dalam meningkatkan hasil pertaniannya. Meskipun singkong/ubi kayu dianggap makanan murahan dan kurang komersil, namun dengan potensi yang ada yaitu lahan yang tersedia, kemauan petani berinovasi sangat tinggi serta usaha mempertahankan kota tape sebagai ciri khas kota Bondowoso sehingga upaya untuk memenuhi kebutuhan singkong sangat besar. Selain itu besarnya permintaan singkong/ubi kayu sebagai bahan dasar tepung tapioka bagi perusahaan khususnya kota Lumajang dan kebutuhan bahan makanan ringan sangat tinggi sehingga menjadi motivasi petani singkong untuk tetap menanam singkong sebagai andalannya untuk dijual dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun diakui masih terdapat petani subsistensi dengan lahan sempit, orientasi ekonomi keluarga dan bersandar pada kelompok dengan kebiasaan yang telah lama dilakukan karena keterbatasan pengetahuan dan kemauan serta modal sehingga mereka sulit berubah.

Bentuk intervensi pemerintah berdasarkan kebijakan pemerintah melalui kegiatan Sekolah Lapang Ubi Kayu yang menganjurkan menerapkan pola tanam secara modern dengan bibit pilihan, pemupukan, pengobatan serta cara bercocok tanam sesuai pola tanam sebagai ketentuan dari penyuluh lapangan sedikit banyak sudah mulai

diterapkan. Namun dalam pelaksanaan masih sering mengalami permasalahan karena nilai-nilai baru tersebut tidak selalu sesuai tuntutan pasar seperti PPL menganjurkan bibit Kaspro yang mampu menghasilkan singkong lebih besar dan banyak, namun petani enggan menanam bibit tersebut karena tidak diminati perusahaan tape atau pasar yang lebih menghendaki singkong jenis mentega (kuning) yang ditanam di tanah kering/tandus sehingga ubinya tidak besar dan itu justru akan menghasilkan tape yang kenyal dan enak. Petani akan lebih berorientasi pada permintaan pedagang tape setempat/pegepul meski hasilnya kecil sehingga pendapatannya juga kecil. Petugas lapangan sering mengalami penolakan, hal tersebut karena pihak pemerintah sendiri belum mampu menjamin harga singkong di pasaran, dan petani berjuang sendiri mencari pasar untuk menjual singkongnya serta dalam penetapan standar harganya yang terkadang sangat merugikan petani singkong, mengingat singkong termasuk bahan makanan yang tidak tahan lama sehingga jika terlambat menjualnya akan mengalami busuk, maka keputusan untuk menjual secara cepat hasil pertaniannya menjadi pertimbangan keputusan cepat yang harus segera diambil petani. Pemerintah seharusnya bisa membantu petani mengambil keputusan terbaik dengan memberi bantuan teknologi yang tepat cara memproduksi jenis singkong sesuai keinginan pedagang dengan hasil banyak dan harga yang

kompetitif sehingga petani tidak merugi.

Permasalahan lain yaitu modal dan pengetahuan yang sangat terbatas mengakibatkan petani menanam singkong dengan modal seadanya sesuai pengalamannya bertahun-tahun yang tradisional. Bantuan pemerintah masih minim serta tidak difasilitasi akses modal, pengetahuan dan keahlian bagi petani untuk mendapatkan kredit dari lembaga perbankan dan pendidikan atau pelatihan yang memadai. Hal tersebut sering dimanfaatkan bagi pihak lain untuk meminjamkan modal dengan bunga tinggi sehingga mencekik petani. Seharusnya pemerintah memfasilitasi kebutuhan modal melalui kebijakan kredit bagi petani singkong agar tidak tertindas dari tengkulak atau lintah darat. Pemerintah sudah seharusnya tidak menganak-tirikan petani singkong dan memberikan akses modal dan pasar secara pasti sehingga memberikan pengamanan bagi petani singkong untuk menjadi alat efektif dalam menciptakan posisi tawar dalam menentukan harga yang dapat meningkatkan pendapatannya. Kebijakan pemerintah dalam bentuk pengembangan usaha singkong sudah dilakukan yaitu membentuk sekolah lapang tanaman umbi-umbian dengan memberikan bantuan pupuk, bibit dan pendampingan dalam pola tanam yang lebih modern oleh PPL dan Mantri Tani dengan membentuk kelompok-kelompok tani singkong. Namun hal tersebut sifatnya tidak merata karena bantuan hanya terfokus pada seorang

petani yang justru mempunyai lahan yang luas, sementara petani kecil hanya diberi pendampingan sehingga dengan keterbatasannya mengakibatkan pengelolaan usaha pertanian singkong tidak mencapai hasil maksimal. Petani masih tetap bergelut dengan kemampuan sendiri menghadapi kebijakan pemerintah dan kapitalis/swasta yang mengakibatkan tidak berdaya dan tertekan sehingga tetap miskin yang secara keseluruhan berjumlah 165.163 jiwa dengan kriteria: hampir miskin 91.831 jiwa, miskin 46.409 jiwa dan sangat miskin 26.923 jiwa. Berbagai upaya perlu dilakukan pemerintah untuk mengurangi jumlah kemiskinan khususnya mereka yang berkecimpung di bidang pertanian singkong.

Respon petani singkong dalam menghadapi kebijakan pemerintah dan kapitalis yang memaksa petani singkong terlibat dalam aktivitasnya, petani singkong perlu cerdas memanfaatkan peluang atau celah untuk tetap mempertahankan subsistensinya. Respon petani singkong dalam menyiasati kebijakan adalah dengan menciptakan sistem sendiri yang dianggap sederhana, menguntungkan dan tetap memegang prinsip gotong royong sebagai ciri kehidupan masyarakat desa. Kebijakan pemerintah melalui teknik bertanam singkong dimanfaatkan dengan baik sepanjang itu menguntungkan petani, disisi lain keberadaan kapitalis jangan menciptakan ketergantungan, namun sedapat mungkin dimanfaatkan untuk memotivasi dan berinovasi dalam meningkatkan hasil pertaniannya

sehingga mampu menghadapi kekuatan pasar dan ikut mempengaruhi harga pasar untuk meningkatkan pendapatannya.

Petani singkong memang berada pada posisi lemah, namun dengan strategi dan segala kemampuannya dengan tingkat selektif yang tinggi berusaha untuk menghadapi kekuatan eksternal dengan memanfaatkan potensi yang ada untuk meningkatkan pendapatannya. Petani mau tidak mau harus berkecimpung dengan perekomian global yang bebas yang mengarah pada ekonomi uang sehingga tidak jarang petani terikat dengan kontrak untuk mendapatkan upah atau imbalan uang kontan.

Respon petani singkong dalam memanfaatkan teknologi modern sepanjang itu menguntungkan bagi petani maka mereka akan mengadopsinya. Sebenarnya mereka telah memahami akan manfaatnya namun terkadang terjadi ketidaktepatan dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat petani singkong sendiri mengakibatkan terjadi penolakan. Masuknya kaum pedagang/kapitalis juga membawa pengaruh besar pada komersialis yang selalu berdasarkan pertimbangan ekonomi. Namun petani bukanlah pihak yang mudah dibodohi dan selalu menurut kemauan kapitalis, karena petani singkong telah mempunyai pendirian dan bertindak atas dasar pertimbangannya sehingga membentuk potensi dalam menghadapi kapitalis. Meski dengan keterbatasan yang bisa terkalahkan

akibat kekuatan modal dan fasilitas yang dimiliki kapitalis, namun petani mampu menciptakan kesempatan untuk bergerak menghadapi kapitalis sehingga sedikit banyak ikut menentukan pola pertaniannya, produksinya, harganya maupun pasarnya meski hanya kecil perannya.

Kebijakan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bahan makanan tambahan dari singkong belum mampu dipenuhi petani, karena banyak keterbatasan kebijakan pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan modal, pupuk, obat, bibit dan lainnya bagi petani singkong. Petani masih kesulitan mengikuti anjuran pola tanam secara modern karena keterbatasan kemampuan utamanya bagi petani miskin, namun dengan sistem kegotongroyongan yang telah tertanam di masyarakat mereka bisa saling membantu. Petani akan mengadopsi sepanjang itu dianggap baik dan akan menolak jika dianggap tidak baik dan itu menjadi sinyal bagi pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam kebijakan.

Dilihat dari hasil usaha singkong menunjukkan tahun 2011 luas lahan 7.418 ha dengan hasil rata-rata 209,43 ton dan total produksi sebanyak 155.354 ton menurun pada tahun 2012 menjadi 6.142 ha dengan hasil rata-rata 140,7 ton dan total 86.277 ton. Hal tersebut karena terjadi penyempitan lahan pertanian dan faktor musim kemarau yang berkepanjangan sehingga untuk produksi singkong (khususnya Jenis Kaspro) tidak bisa besar namun jika hujan sekali saja maka akan membesar

bahkan bisa mencapai 5-8 kg per biji). Pada saat kemarau terjadi kekurangan bahan singkong dan harganya bisa mencapai Rp 900,- sampai Rp 1.000,- /kg ,untuk memenuhi kebutuhan bahan dasar singkong hingga didatangkan dari Banyuwangi dan Jember atau daerah sekitar. Naiknya harga singkong belum mampu meningkatkan pendapatan petani karena sebagian besar petani masih terjerat hutang sebagai biaya pengelolaan pertanian, sementara subsidi pemerintah masih sangat terbatas karena tanaman singkong belum menjadi prioritas bagi pemerintah, padahal singkong sudah mampu mengurangi impor bahan makanan sebesar 7 % dari seluruh kebutuhan bahan makanan. Hasil singkong di Kabupaten Bondowoso dan pemanfaatannya sebagai bahan dasar tape dapat dilihat pada gambar berikut;



Petani adalah aktor penting dalam pembangunan pertanian khususnya singkong/ubi kayu, maka untuk itu pemerintah harus tetap menyediakan kebutuhan bagi petani

singkong yaitu membangun aksesibilitas bagi petani singkong agar dapat mengelola pertaniannya secara modern, terpenuhi kebutuhan modal, memberi peluang bagi petani untuk menentukan harga sehingga mampu bersaing di pasar dengan daya tawar yang tinggi dan tetap menjaga nilai-nilai kebesamaan. Model kebijakan yang baik adalah jika mampu menyelaraskan apa yang diharapkan pemerintah, pengusaha dan petani singkong secara selaras. Petani singkong perlu diberi ruang gerak dalam menghadapi intervensi pemerintah dan kapitalis untuk bisa memberikan informasi *bottom-up* kepada perumusan kebijakan yang demokratis. Kebijakan pada akhirnya dapat diintrodusir melalui pola tanam sesuai kondisi sosial ekonomi masyarakat petani singkong dalam upaya meningkatkan pendapatan untuk keluar dari kemiskinan.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

1. Karakteristik petani singkong dalam usaha pertaniannya menggambarkan pada moral ekonomi yang bercirikan ekosistensi yang masih bersifat kekeluargaan, kelompok atau tradisi kegotongroyongan dan dalam pengerjaannya belum digunakan teknologi modern secara maksimal karena keterbatasan modal. Ada anggapan bahwa singkong adalah makanan murah dan mudah hidup dimana saja sehingga pola pengerjaannya tidak perlu terlalu direpotkan

dengan berbagai aturan. Seiring perkembangan yang ada petani singkong mulai berubah karakteristiknya menuju rasional karena tuntutan pasar dan kebijakan teknologi baru untuk menerapkan teknologi baru

2. Program Sekolah Lapang Umbi-Umbian oleh pemerintah mampu memberi wadah bagi kelompok petani dalam meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pengelolaan pertanian singkong serta membantu modal, bibit, obat-obatan maupun pupuk serta pendampingan. Ini menjadi akses awal memenuhi kebutuhan petani singkong, meskipun kontribusinya kecil namun tidak diragukan lagi dalam menyumbang perkembangan perekonomian dan ketersediaan pangan.
3. Respon petani terhadap kebijakan penggunaan teknologi baru sepanjang itu menguntungkan petani maka petani akan menerima program-programnya, dan jika merugikan maka mereka akan ditolak. Keberadaan kapitalis akan dimanfaatkan petani dengan bernegosiasi dalam akses penjualan produksinya sepanjang sesuai nilai-nilai dan keyakinannya. Agar petani tidak dimanfaatkan kapitalis maka petani membentuk jaringan pengaman dengan cara membuat kelompok petani sehingga komunikasi tentang berbagai hal berjalan lancar.
4. Aksesibilitas petani atas kebijakan pemerintah sedikit banyak

membantu memberikan wacana menuju perubahan karena petani mendapatkan pengetahuan, pendampingan dan bantuan modal (bibit, pupuk, obat) meski belum merata pada seluruh petani singkong dan sangat minim. Sedangkan untuk akses pasar petani membangun sendiri jaringan dengan para pelanggannya yaitu para pedagang, pengepul atau pembeli biasa sehingga petani bebas menentukan kepada siapa singkong akan dijual. Kebijakan pemerintah lebih cenderung bersifat teknis sementara yang menyangkut aspek harga, kualitas dan akses pasar tidak banyak terlibat dan masyarakat dibiarkan mencari jaringan sendiri.

### **Saran**

1. Kebijakan perlu dirumuskan dengan berpihak kepada petani singkong dengan memberikan akses ruang gerak dalam ikut menentukan kebijakan terkait perlindungan petani singkong agar tidak diombang-ambingkan oleh kebijakan pemerintah dan kapitalis. Demi keberkelanjutan usaha pertanian singkong maka pemerintah perlu memahami berbagai aspek kemasyarakatan (sosial ekonomi), sistem pertanian dan aspek pasar sehingga petani untung.
2. Teknologi yang dikenalkan oleh PPL dan Mantri Tani hendaknya terjangkau oleh petani singkong secara keseluruhan dan perlunya

penambahan bantuan kepada petani singkong secara lebih merata sehingga tidak menimbulkan kecemburuan sosial.

3. Pemerintah dan swasta perlu berkomitmen untuk menjaga dan membantu perkembangan petani singkong agar konsisten dalam menjaga ketahanan pangan agar tidak terjadi kelangkaan dan kalaparan serta sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani untuk keluar dari kemiskinan.

### **Daftar Pustaka**

- Amang B, 1996, *Perspektif Persoalan Pangan Dunia Memasuki Abad ke 21 dan Kesiapan Indonesia untuk kemandirian Pangan* . Makalah disampaikan pada Seminar dan Musyawarah Keluarga KAHMI , Bogor .
- Corten, David, 2000, *Menuju Abad 20: Tindakan Sukrela dan Agenda Global*. Yayasan Obor. Jakarta.
- Edi, Suharto, 2005, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Rafika Aditama Bandung .
- Hamidi, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. UMM Press Malang.
- Huberman, A. Michael dan H.B. Miles, 1992, *Analisis data Kualitatif: Buku Sumber*

- Tentang Metode-etode Baru*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Islamy, Irfan, 2001, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Jinghan ML., 1999, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Rajawali Pers, Jakarta .
- Moleong, Lexy J., 2006, *Penelitian Metode kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Norman and Jan Douwe Van Der Ploeg, 1999, *Demythologizing planed Intervension: An Actor Perspective*, Sciologia. Vol. XXIX-3/4.
- Rachbini, Didik, 1996, *Ekonomi Politik*
- Saputro, Soedarsono Hadi, 2003, *Pembangunan Pertanian, Seksi Ekonomi Pertanian*, Fakultas Pertanian UGM, Yogyakarta.
- Soemintro, Remi Sutyastie dan Prijono Tjiptorijanto, 2002, *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, Rinekha Cipta, Jakarta.
- Scoots, James C, 1995, *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistem di Asia Tenggara*.
- Sumardi, Mulyanto & Hans-Dieter Evers, *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, CV Rajawali, Jakarta.
- Susenas tahun 2009, BKP Kementan 2011.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1999, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.