

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tugas mulia dan menjadi tanggung jawab pemerintah adalah terkait dengan ketersediaan pangan rakyatnya. Karena Indonesia merupakan negara agraris dengan sumber daya alam pertanian yang memadai, maka kelebihan ini seharusnya bisa menjadi tumpuan bagi pemerintah untuk menunjang tugasnya dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional. Namun kenyatannya, ketersediaan pangan di Indonesia tidak berbanding lurus dengan aset yang dimiliki. Arus impor pangan masih sangat sering terjadi. Bukan hanya sebagai upaya tambal sulam dari ketersediaan pangan yang ada, ironisnya produk impor seringkali malah mengalahkan produk lokal yang juga beredar di pasar lokal.

Salah satu bahan pangan yang kini sedang bersaing adalah gula. Gula merupakan bahan pangan yang penggunaannya kini hampir setara dengan beras. Pesatnya perkembangan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat Indonesia menjadi lahan basah bagi meningkatnya produksi gula nasional. Ditambah lagi dengan suburnya industri makanan dan minuman saat ini tentunya menambah daftar panjang kebutuhan akan gula. Maka tidak salah apabila kemudian Indonesia dikatakan sangat potensial menjadi salah satu konsumen gula terbesar di dunia.

Namun sayangnya, meningkatnya kebutuhan ini mengalami kotradiksi dengan ketersediaan gula sendiri. Beberapa tahun belakangan, nampaknya industri gula mengalami penurunan produksi, bahkan terjadi penutupan di beberapa pabrik gula (PG) karena mengalami keterpurukan. Hal ini pula yang menjadi alasan pemerintah untuk membuka jalur perdagangan bebas karena jumlah gula yang dihasilkan didalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan penduduk (lihat tabel 1). Padahal Indonesia pernah menjadi salah satu negara eksportir gula terbesar di dunia tahun 1930-an. Namun kini, rupanya Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor gula terbesar di dunia. Dan jika kecenderungan ini tidak

dicegah, maka keberadaan industri gula sebagai salah satu industri strategis di Indonesia akan berada dalam tekanan.

Tabel 1

Perbandingan produktivitas dan kebutuhan gula nasional

Tahun	Produksi (ton hablur)	Konsumsi (ton)	Impor (ton)
1994	2.448.833	2.851.770	402.937
1995	2.096.471	2.888.843	792.372
1996	2.094.195	2.926.398	832.203
1997	2.189.974	2.964.441	774.468
1998	1.491.553	3.002.979	1.511.426
1999	1.488.599	3.042.018	1.533.419
2000	1.690.667	3.087.618	1.396.951
2001	1.725.467	3.133.932	1.408.465
2002	1.755.434	3.180.941	1.425.507
2003	1.631.919	3.228.655	1.596.736
2004	2.448.833	3.281.928	1.230.284
2005	2.219.778	3.324.662	1.104.884
2006	2625.177	3.826.319	1.201.142

Sumber: (www.deptan.go.id)

Maraknya gula impor ini tentunya sangat mempengaruhi harga gula nasional. Apalagi, dengan wujud fisik yang lebih putih, bersih dan murah dibandingkan gula lokal menjadikan gula impor mudah bersaing. Dengan struktur pasar gula yang oligopolistik, terdapat risiko yang tinggi akan ketidakpastian dan ketidakstabilan harga. Seperti yang kita ketahui bahwa bahan dasar gula adalah tebu, maka ketidakstabilan harga gula ini akan menyebabkan ketidakstabilan pula pada pendapatan para petani tebu. Inefisiensi menyebabkan harga tebu di tingkat petani rendah sehingga profitabilitas usahatani menurun, dan ini semakin menguatkan *image* bahwa petani Indonesia memang tidak jauh dari kata miskin.

Kondisi yang tidak menjanjikan mendorong para petani beralih dari usahatani tebu ke usahatani lainnya. Lagipula, apakah artinya profesi sebagai petani tebu? Mungkin pertanyaan inilah yang berada di benak sebagian besar rakyat Indonesia terutama petani tebu sendiri. Dengan penghasilan yang sangat minim dan sedikit, tetapi memiliki tanggung jawab yang sangat besar bagi bangsa

dan negara. Karena apa jadinya apabila suatu negara tidak dapat menghasilkan gula sendiri? Maka merekalah yang harus berjuang supaya stok gula nasional terpenuhi sehingga nantinya akan membantu ketergantungan kebutuhan gula dari luar negeri bisa dipenuhi sendiri (swasembada). Apalagi, tanaman tebu merupakan tanaman yang bersifat tahunan sehingga penghasilan dari para petani tebu bukan hanya minim, tetapi juga hanya setahun sekali.

Sebagian besar petani tebu akhirnya lebih memilih beralih bertani padi yang dipandang lebih memiliki prospek karena merupakan bahan makanan pokok. Hal ini diperkuat oleh munculnya UU No. 12 tahun 1992 yang membebaskan petani untuk memilih jenis tanaman yang dianggap lebih menguntungkan bagi petani sendiri sehingga semakin memperburuk masalah kelangkaan bahan baku dan inefisiensi pabrik gula. Minimnya pasokan tebu ini membuat produksi gula nasional semakin terpuruk dan menyebabkan terjadinya kembali lonjakan impor gula mencapai 47% per tahun selama 1998-2002 menyusul munculnya Keputusan Menperindag No. 25/MPP/Kep/I/1998 yang intinya menetapkan Bulog tidak lagi menangani perdagangan gula, serta Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 717/MPP/Kep/12/1999 tentang Pencabutan Tata niaga Impor Gula dan Beras yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 2000, sehingga perdagangan komoditas gula diserahkan kepada mekanisme pasar. Perubahan kebijakan ini menimbulkan pangsa pasar gula menjadi lebih terbuka (Malian, 2004). Ditambah lagi dengan kebijakan tarif bea masuk gula sebesar 0% (nol persen) menjadikan tantangan bagi sistem dan usaha agribisnis gula semakin berat. Akibatnya harga gula pernah jatuh hingga Rp 1.800,-/kg sepanjang tahun 1998-1999, dan semakin memantapkan keyakinan petani tebu untuk beralih tanaman (www.batampos.com).

Kalaupun masih ada petani tebu yang tetap bertahan, belum tentu mampu menjamin dapat memenuhi kebutuhan produksi pabrik gula. Hal ini dikarenakan masih banyaknya petani yang kekurangan modal sehingga memilih menggunakan varietas dan teknik budidaya yang sederhana yang dinilai murah dan masih layak. Misalnya saja bibit tebu yang dipakai petani merupakan varietas lama yang telah mengalami degradasi genetik dan mengalami kepras berulang-ulang. Padahal varietas tersebut akan menghasilkan tebu dengan rendemen yang rendah, dan hal

ini pula yang menjadi salah satu penyebab menurunnya produktivitas gula nantinya serta secara langsung akan mengurangi harga tebu petani.

Dalam kondisi seperti ini, maka harus dicarikan pemecahan guna menyetatkan kembali kondisi pergulaan nasional serta menggairahkan petani tebu untuk kembali menanam tebu. Dari aspek usaha tani tebu, peningkatan produktivitas dan rendemen tebu sangat diperlukan untuk meningkatkan produktivitas gula hablur dan pendapatan usaha tani, sehingga mampu merangsang petani untuk terus memproduksi tebu yang berkualitas. Di sisi lain, efisiensi pabrik gula juga merupakan aspek yang penting karena akan mempengaruhi daya saing dan harga jual gula di pasar domestik. Maka, pemerintah pusat melalui Menteri Pertanian dan para pemangku kepentingan (stake holders) pada tahun 2003 menghasilkan Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional 2003-2007 yang kemudian diturunkan kedalam Proyek Pengembangan Tebu Rakyat Jawa Timur. Esensi program ini diarahkan pada kegiatan pokok pembongkaran tanaman ratoon (keprasan) dengan penggunaan varietas tebu unggul baru dan penyediaan bibit bermutu. Hal ini penting mengingat gula diproduksi di dalam tanaman tebu, sementara pabrik hanya memeras nira tebu untuk diolah menjadi gula kristal.

Langkah terobosan yang telah ditempuh oleh Jawa Timur ini dinilai sangat strategis. Oleh karenanya Pemerintah Pusat sangat mendukung dengan mengalokasikan dana APBN untuk kegiatan penggantian varietas melalui pembangunan kebun bibit dan bongkar ratoon (membongkar tanaman tebu). Ketersediaan dana pelaksanaan program ini sampai tahun anggaran 2007 alokasi dana APBN adalah sebesar Rp 101.415 miliar (www.jatim.go.id).

Realisasi pelaksanaan program bongkar ratoon di Jatim setiap tahunnya melebihi dari target yang ditetapkan. Pada 2003, dari target 10 ribu hektare pelaksanaan bongkar ratoon mampu menyelesaikan lahan seluas 26.125,552 hektare, 2004 target 11.700 hektare terealisasi 31.110,130 hektare, dan 2005 target 18 ribu hektare terealisasi 40.300,97 hektare. Terlaksananya program bongkar ratoon, secara langsung juga mempengaruhi peningkatan jumlah produksi gula setiap tahunnya. Pada tahun tanam dan giling 2002/2003 dari produksi tebu 674.776,30 ton mampu memproduksi hablur (gula) 45.610,26 ton

(4,25 ton/hektare), tahun tanam dan giling 2003/2004 dari produksi tebu 962.264,80 ton mampu memproduksi hablur 70.144,95 ton (7,01 ton /hektare). Dan pada produksi tebu terjadi peningkatan 287.488,50 ton dan produksi hablur 24.534,69 ton atau naik 2,76 ton/hektar (www.jatim.go.id). Pada 2006 hingga akhir Oktober, jumlah produksi gula Jatim sebanyak 1.035.597,06 ton dengan jumlah tebu giling sebanyak 14.184.093,20 ton dari luas areal giling seluas 163.800,45 hektare, sedangkan kualitas rendemen yang dihasilkan dari setiap pabrik gula di Jatim berkisar antara 7 sampai 8 dengan rata-rata 7,30 (www.d-infokom-jatim.go.id)

Berdasarkan hasil yang dipaparkan tersebut, secara tersurat dapat dilihat bahwa pelaksanaan program ini bisa dikatakan berhasil. Lalu bagaimana proses pelaksanaan dari program itu sendiri? Apa pula hal-hal yang mempengaruhi keberhasilannya serta faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya? Dan satu hal yang perlu dicermati adalah bila ditinjau dari esensi kebijakan yang sebenarnya, tentu kita harus mengembalikan semuanya pada kehidupan dari masyarakat, terutama petani tebu, karena keberhasilan program tidak selalu membawa pengaruh yang berbanding lurus terhadap kehidupan masyarakat. Apalagi, terkait dengan kebijakan ini, harapannya bukan hanya sekedar meningkatkan kualitas dan kuantitas tebu dan gula saja, melainkan meningkatkan kehidupan ekonomi petani tebu. Maka bagaimana pula pengaruh program ini terhadap pendapatan petani tebu sendiri?

Berdasarkan latar belakang inilah kemudian penulis ingin mengetahui implementasi dari Proyek Pengembangan Tebu Rakyat. Secara sederhana implementasi diidentikkan dengan pelaksanaan di lapangan. Maka dalam penelitian ini, nantinya penulis ingin mengetahui pelaksanaan dari Proyek Pengembangan Tebu Rakyat melalui proses wawancara kepada para stake holder, yang dalam hal ini meliputi Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang, pihak pabrik gula yang ditunjuk, Koperasi Unit Desa (KUD) serta petani atau kelompok tani tebu. Tulisan yang diharapkan dapat membantu memberikan rekomendasi mengenai eksistensi Proyek Pengembangan Tebu Rakyat kedepannya ini tertuang dalam penelitian yang berjudul **Implementasi**

Kebijakan Peningkatan Produktivitas Gula Nasional (Studi terhadap Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di Kabupaten Malang, Jawa Timur)

B. Rumusan Masalah

Meskipun upaya pemenuhan gula telah ditempuh pemerintah melalui dikeluarkannya berbagai macam kebijakan pergulaan, namun kenyataannya belum mampu memenuhi kebutuhan gula nasional sehingga angka impor masih juga tinggi. Permasalahan inilah yang kemudian melatarbelakangi munculnya kebijakan Peningkatan Produktivitas Gula Nasional. Salah satu upaya untuk merespon permasalahan ini adalah dengan mempertinggi produktivitas bahan baku gula berupa tebu melalui Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di Jawa Timur. Dalam rangka mewujudkan tercapainya program ini, maka dipandang perlu untuk melakukan kajian strategis atas pelaksanaan program tersebut.

Dengan demikian rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di Kabupaten Malang Jawa Timur?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah tersebut, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di Kabupaten Malang Jawa Timur

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki sumbangan secara teoritis dalam rangka mengembangkan ilmu Administrasi pada umumnya dan pengembangan Kebijakan Publik pada khususnya, serta menambah khasanah keilmuan bagi pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang tanaman tebu maupun pergulaan. Selain itu juga diharapkan bisa menjadi bahan kajian bagi penelitian selanjutnya yang sejenis

Disamping itu, penelitian ini diharapkan bermanfaat secara praktis bagi pemerintah, baik Departemen Pertanian maupun Dinas Pertanian dan Perkebunan

dalam mengambil kebijakan terkait dengan pengembangan pertanian tanaman tebu. Kemudian bagi stakeholder yang lain diharapkan bisa menjadi sumbangan pemikiran dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan proyek, serta bagi masyarakat khususnya petani tebu diharapkan bisa menjadi alat dalam menyikapi proyek-proyek yang sejenis dengan pengembangan tebu.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dibahas mengenai teori-teori yang akan dijadikan sebagai pisau analisis dalam membahas fokus yang diambil. Disini memuat teori tentang kebijakan, perilaku petani, pendapatan petani, dan Program Akselerasi Peningkatan Gula Nasional.

Teori kebijakan meliputi pemahaman tentang kebijakan dan implementasi kebijakan. Didalamnya juga dijelaskan tentang model-model implementasi kebijakan yang nantinya menjadi dasar dalam menentukan fokus yang diambil serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Kemudian kebijakan pergulaan akan memberikan wacana mengenai perkembangan kebijakan pergulaan di Indonesia yang selanjutnya akan disambung dengan Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional sebagai pedoman dalam melihat pelaksanaan program secara ideal. Selain itu juga akan dipaparkan teori perilaku petani yang akan membahas mengenai perilaku petani secara general. Teori ini dipakai karena penelitian ini nantinya akan membahas mengenai pola perilaku petani sebelum dan setelah adanya program. Dan yang terakhir akan dibahas pula mengenai pendapatan petani karena penelitian ini juga membahas pengaruh program terhadap kehidupan ekonomi petani yang diukur dari pendapatan mereka.

A. Kebijakan

1. Memahami Kebijakan

Pengertian kebijakan telah didefinisikan oleh banyak ahli seperti apa yang dikemukakan oleh Dye (dalam Islamy, 2001:18) bahwa kebijakan negara merupakan segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya, Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melaksanakan sesuatu maka harus ada tujuannya. Kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan

negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah memiliki output dan outcome yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Pendapat lain dikemukakan oleh Carl Friedrich yang mengemukakan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Mirip dengan pendapat tersebut, Anderson merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Kalau konsep ini kita ikuti, maka ia dengan demikian mendalilkan bahwa perhatian kita dalam mempelajari kebijaksanaan negara ini seharusnya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan (Wahab, 1997:3)

Dari beberapa pendapat mengenai rumusan makna kebijakan diatas, pada intinya dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah yang dilaksanakan secara nyata baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu yang bertujuan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Memahami Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan yang telah diformulasikan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti apabila ada pendapat bahwa kebijakan tidak akan sukses apabila dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Namun kebanyakan dari kita seringkali beranggapan bahwa setelah kebijakan disahkan dengan sendirinya kebijakan itu dapat dilaksanakan dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Padahal sebenarnya, menurut Islamy (2001:106) sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self executing*. Maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan

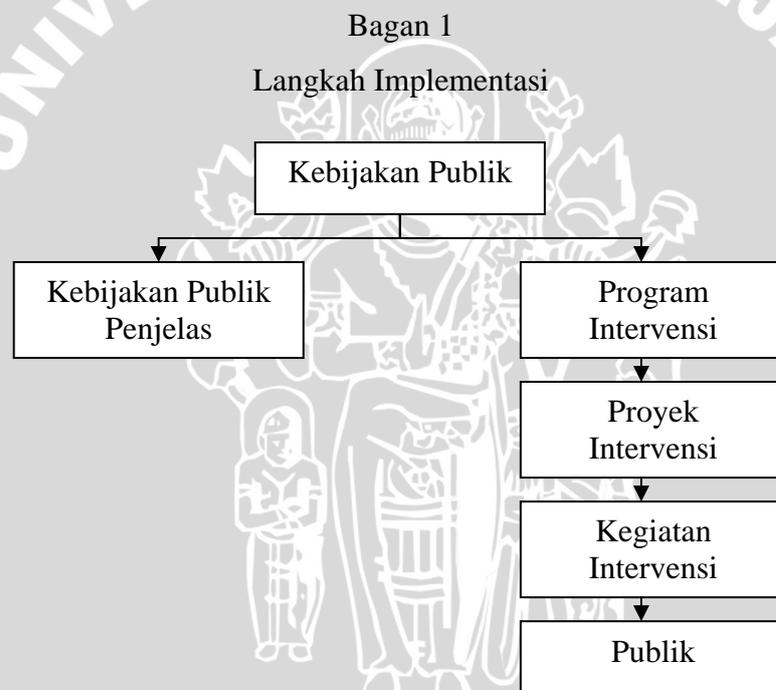
tersebut sekaligus atau dengan sendirinya terimplementasikan. Padahal, yang paling banyak terjadi adalah *non self executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga memiliki dampak yang diharapkan. Oleh karena itu, adalah keliru apabila ada yang beranggapan bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung tanpa hambatan. Bahkan Udoji (1981) dalam Wahab (1997:59) dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pemuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian yang tersimpan rapi dalam arsip bila tidak diimplementasikan.

Implementasi menurut Horn (dalam Wahab, 1997:65) diartikan sebagai *those action public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Sedangkan Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1997:65) menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah apabila dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Dari pendapat diatas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku-perilaku unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran, namun juga perlu diperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat pada akhirnya membawa dampak yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada 2 pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat (turunan) dari kebijakan publik tersebut (lihat bagan 1).



Sumber: Riant Nograho Nugroho, 2004

Dalam kebijakan yang ditulis dalam penelitian ini, langkah yang dipakai adalah melalui formulasi kebijakan derivat yaitu dari Program Peningkatan Produktivitas Gula Nasional yang kemudian diturunkan ke dalam Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur

b. Model-model Implementasi

1) Top down Approach

Sabatier dan Mazmanian dalam Fadillah Putra (2003:86) meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Modelnya ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model top down yang paling maju. Kondisi bagi implementasi yang efektif adalah apabila: a) tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal; b) teori kausal yang memadai sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan; c) struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran; d) para implementer punya komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan; e) dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif; f) perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

2) Bottom up Approach

Smith (1973) dalam Fadillah Putra (2003:90) memandang implementasi sebagai proses atau alur. Model proses atau alur yang dikemukakan oleh Smith ini melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Smith menyatakan ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu: a) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya; b) *target group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan; c) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi

pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; d) *enviromental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Menurut Erik Lane (1995:108) dalam Fadillah Putra (2003:93), model top down menekankan pada tanggung jawab, sedangkan model bottom up menekankan pada kepercayaan. Kepercayaan merupakan modal utama yang sangat penting, namun faktor ini tidak bisa menggantikan unsur tanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Bila tanggung jawab tidak bisa mendapat perhatian yang cukup, maka akan menimbulkan hambatan yang menghadang pelaksanaan, terutama dalam memilih teknologi alternatif untuk mencapai tujuan. Sebaliknya, apabila kepercayaan yang menjadi dasar utama kegiatan implementasi, mungkin hanya sedikit hambatan yang ditemui, tapi memungkinkan bagi implementor untuk mengganti tujuan kebijakan dengan tujuan lain.

Wacana dari teori diatas memberi gambaran bahwa proses implementasi merupakan perpaduan antara tanggung jawab dan kepercayaan. Karena dengan memisahkan antara tanggung jawab dan kepercayaan memberi kesan bahwa tidak ada satu model implementasi kebijakan yang benar-benar bisa menjamin keberhasilan implementasi kebijakan secara efektif.

Model implementasi kebijakan yang telah diuraikan, baik *Top down* maupun *Botom up*, masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan. Oleh karena itu, kedua model ini dapat disinergikan dengan memanfaatkan kekuatan yang ada pada keduanya dan menghilangkan atau meminimalisir kelemahannya melalui pendekatan sintesis.

Terkait dengan judul, maka fokus implementasi yang akan dipakai nantinya juga akan didasarkan atas sintesis dari kedua model atau pendekatan tersebut.

c. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan, atau dengan kata lain penerapan perencanaan kedalam praktek. Namun dalam hal ini, tidak semua program

pengembangan yang diimplementasikan dapat berlangsung mulus dan efektif, gejala ini menurut Dunsire dalam Wahab (2002:61) dinamakan sebagai *implementation gap*, yaitu sebagai suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya di capai (sebagai hasil/prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyaknya akan tergantung pada apa yang oleh William dalam Wahab (2002:61) disebut sebagai *Implementation Capacity* dari organisasi atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation Capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (policy decision) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan/sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Dalam hubungannya dengan kedua faktor tersebut diatas, Anderson (1979:114) mengemukakan faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan:

1. Adanya konsep ketidaktahuan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijaksanaan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
2. Karena keanggotaan seseorang dalam suatu kelompok atau perkumpulan, dimana mereka mempunyai gagasan/pemikiran yang tidak sesuai dengan peraturan hukum atau keinginan pemerintah.
3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara para anggota masyarakat, yang cenderung bertindak dengan menipu/melawan hukum
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan ukuran kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidaktahuan orang terhadap hukum atau kebijakan publik.
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam karena kebijakan tersebut bertentangan dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Soenarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan itu dapat gagal atau tidak membuahkan hasil disebabkan antara lain: (1) Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulation terhadap kebijakan tersebut, (2) Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif, (3) Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana

mestinya, (4) Isi kebijakan itu bersifat samar-samar (5) ketidakpastian faktor ekstern, (6) Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang, (7) Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis, (8) Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia).

Berdasarkan hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, maka dapatlah diketahui bahwa sejak dalam pembentukan kebijakan tersebut tidaklah selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakannya yang kurang sempurna. Disinilah peran penting yang dimainkan oleh pelaksana kebijakan dan harus mampu untuk mengambil langkah-langkah guna mengadakan reformulation kebijakan pokok itu dapat mencapai tujuannya.

Selain faktor penghambat pelaksanaan kebijakan, juga akan dikemukakan faktor pendukung pelaksanaan suatu kebijakan, Anderson (1979:114) mengemukakan:

”Sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan kebijakan, (1) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah, (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan”.

Menurut Soenarko (2000:186-187), faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu: (1) persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat, (2) isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu, (3) pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran, (4) pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan, (5) pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan, (6) pemberian tugas-tugas dan kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Islamy (2002:107) mengatakan bahwa, suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat besesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah

atau negara. Dengan demikian, jika mereka tidak berbuat atau bertindak sesuai dengan keinginan pemerintah/negara maka kebijakan publik menjadi tidak efektif.

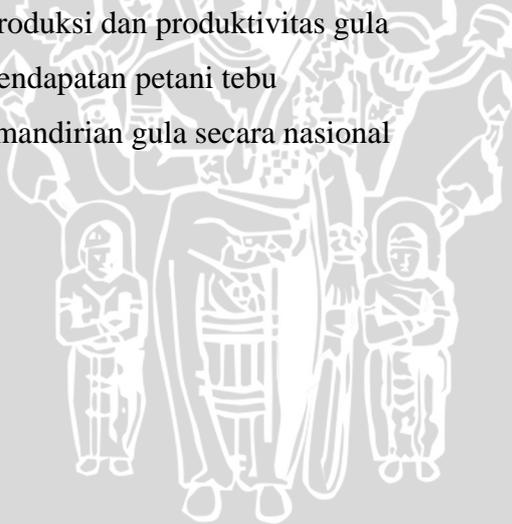
Analisis mengenai implementasi Proyek Pengembangan Tebu rakyat nantinya tidak hanya menjawab sukses atau tidaknya kebijakan tersebut diimplementasikan, lebih dari itu perlu juga diketahui apa sebenarnya yang menjadi faktor penghambat dan pendukungnya.

B. Kebijakan Pergulaan

1. Perkembangan Kebijakan Pergulaan Nasional

Dalam pembangunan industri gula nasional, pemerintah telah menerapkan beberapa instrumen kebijakan yang diarahkan untuk mendorong perkembangan industri gula Indonesia (Tabel 2). Kebijakan tersebut mempunyai dimensi cukup luas yang mencakup input, produksi, distribusi, dan harga. Adapun tujuan umum kebijakan Pergulaan Nasional adalah (Sawit dkk, 2004:1):

1. Meningkatkan produksi dan produktivitas gula
2. Meningkatkan pendapatan petani tebu
3. Menciptakan kemandirian gula secara nasional



Tabel 2
Perkembangan Kebijakan Pergulaan Nasional

No	Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
1.	Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran, dan pemasaran gula	Menjaga kestabilan pasokan gula sebagai bahan pokok
2.	Surat Mensekneg No.B.136/ABN SEKNEG/3/74, 27 Maret 1974	Penguasaan, pengawasan, dan penyaluran gula pasir non PNP	Penjelasan mengenai Keppres No.43/1971 yang meliputi gula PNP
3.	Inpres No. 9/1975, 22 April 1975	Intensifikasi tebu rakyat (TRI)	Peningkatan produksi gula serta peningkatan pendapatan petani tebu
4.	Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri	Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
5.	Kepmenkeu No.342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
6.	UU No. 12/1992	Budidaya tanaman	Memberikan kebebasan pada petani untuk menanam komoditas sesuai dengan prospek pasar
7.	Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Proyek Pengembangan Tebu rakyat	Pemberian peranan kepada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas
8.	Inpres No. 5/1998, 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No. 5/1997	Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992
9.	Kepmen perindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya	Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang
10.	Kepmenhutbun No. 282/Kpts- IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga <i>provenue</i> gula pasir produksi petani Tataniaga impor gula	Menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi Pengurangan beban anggaran pemerintah melalui impor gula oleh produsen
11.	Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999	Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri.
13.	Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
14.	Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tataniaga impor gula	Pembatasan pelaku impor gula hanya menjadi importir gula produsen dan importir gula terdaftar untuk peningkatan pendapatan petani/produsen
15.	SK 522/MPP/Kep/9/2004:	Tentang Ketentuan Impor Gula	Revisi dan mempertegas esensi Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002

Sumber: Sudana *et al.* (2000); Susila (2002); www.dprind.go.id (2004)

Kebijakan yang paling signifikan di antara berbagai kebijakan produksi dan input adalah kebijakan TRI yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975 tanggal 22 April 1975. Tujuan Inpres ini adalah untuk meningkatkan produksi gula nasional dan pendapatan petani tebu. Penerbitan kebijakan ini sebagai respon atas adanya defisit penyediaan gula semakin besar sebagai akibat konsumsi gula yang terus meningkat, karena perekonomian nasional tumbuh cukup pesat yang disertai dengan peningkatan jumlah penduduk. Bersamaan dengan itu, harga gula di pasar internasional melambung tinggi. Esensi dari kebijakan tersebut adalah membuat petani menjadi manajer pada lahannya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui kredit bimas, bimbingan teknis, perbaikan sistem pemasaran dengan melibatkan KUD, dan menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula

Pada awal tahun 1990-an, kinerja pergulaan nasional terus menurun, baik dari segi areal, produktivitas maupun produksi. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah mengeluarkan Inpres No. 5/1997, yang bertujuan untuk mengoptimalkan sinergi dan peran tebu rakyat, perusahaan perkebunan, dan koperasi dalam pengembangan industri gula. Inpres tersebut juga mempertegas peran Menteri Pertanian dalam pengembangan industri gula, baik melalui penyediaan bibit dan bimbingan teknis, peningkatan peran lembaga penelitian maupun menghilangkan berbagai pungutan yang tidak ada kaitannya dengan pembangunan tebu rakyat (Sudana *et al.*, 2000). Namun Inpres tersebut dicabut dengan Inpres No 5/1998 yang membebaskan petani menanam komoditas yang paling menguntungkan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 1992.

Di samping kebijakan produksi dan input, pemerintah mengeluarkan kebijakan distribusi dan perdagangan gula guna menjaga stabilitas pasokan dan harga gula di pasar domestik. Bahkan dari segi intensitas, kebijakan distribusi dan perdagangan jauh lebih intensif dibandingkan dengan kebijakan produksi dan input. Secara garis besar, dinamika kebijakan distribusi dan perdagangan dapat dibagi menjadi empat tahapan utama yaitu kebijakan Era Isolasi (1980-1997), Era Perdagangan Bebas (1997- 1999), Era Transisi (1999-2002), dan Era Proteksi dan Promosi (2003 Sekarang).

Pada Era Isolasi, Keppres No. 43/1971 merupakan salah satu contoh intervensi pemerintah dalam pemasaran gula. Keppres tersebut pada dasarnya memberi wewenang kepada BULOG untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir. Agar lebih efektif, Keppres tersebut didukung oleh Surat Mensekneg No. B.136/APBNSekneg/3/74 yang menjelaskan mengenai Keppres tersebut. Pada periode 1970- 1980, jumlah stok gula yang dikuasai BULOG berkisar 50-80 persen stok total. Ketika program TRI mulai dijalankan dan bagian gula petani menjadi semakin besar, maka stok dan penawaran gula di luar BULOG meningkat. Oleh karena itu, sejak tahun 1980 BULOG membeli semua produksi gula dalam negeri dan menyalurkannya ke pasar (Amang, 1993).

Kebijakan selanjutnya pada era ini adalah Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987 mengenai harga gula. Instrumen utama kebijakan tersebut adalah penetapan harga *provenue* dan harga jual gula yang dikelola oleh BULOG. Tujuannya adalah untuk stabilisasi harga gula di pasar domestik, peningkatan penerimaan pemerintah, terjangkau harga gula oleh masyarakat, serta menjamin pendapatan petani tebu dan pabrik gula (Sudana *et al.*, 2000). Kebijakan ini bertujuan ganda, namun antar tujuan ada yang bertentangan, seperti peningkatan pendapatan petani versus harga yang terjangkau dan peningkatan penerimaan pemerintah.

“Era perdagangan bebas” terjadi ketika krisis ekonomi mulai melanda Indonesia yang ditandai dengan dihapuskannya sekat isolasi pasar domestik. Dalam upaya peningkatan efisiensi ekonomi, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli kepada BULOG untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk gula. Pengaruh terbesar dari kebijakan ini adalah impor gula terbuka lebar karena pada saat itu tarif impor gula adalah nol persen. Saat itu adalah era membanjirnya gula impor ke pasar Indonesia.

Ketika krisis ekonomi mulai berkurang pada tahun 1999, harga gula di dalam negeri justru menurun secara signifikan. Penurunan tersebut disebabkan oleh terus menurunnya harga gula dunia, menguatnya nilai tukar rupiah, dan tidak adanya tarif impor. Pada tahun 1999, rata-rata harga dunia di pasar internasional adalah US\$ 137,3/ton, sedangkan nilai tukar rupiah pada saat tersebut rata-rata

mencapai Rp 7.100/US\$. Sebagai akibatnya, harga paritas impor gula pada saat itu mencapai titik terendah yaitu Rp 1800-1900 per kg. Hal ini membuat harga gula dalam negeri mengalami tekanan.

Situasi tersebut merupakan awal dimulainya kebijakan yang bersifat transisi. Untuk melindungi produsen, pada “Era Transisi” ini pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 282/KPTSIV/1999 yang kembali menetapkan harga *provenue* gula sebesar Rp 2.500 per kg. Kebijakan ini ternyata tidak efektif karena tidak didukung oleh rencana tindak lanjut yang jelas, misalnya pemerintah tidak mempunyai dana dalam jumlah yang memadai. Di sisi lain, BUMN perkebunan yang mengelola gula juga tidak mempunyai dana yang cukup untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebagai akibatnya, harga gula petani tetap mengalami ketidakpastian.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Keputusan Menteri No. 364/MPP/Kep/8/1999. Instrumen utama kebijakan tersebut adalah pembatasan jumlah importir dengan hanya mengizinkan importir produsen. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat membatasi dan mengendalikan volume impor di samping memiliki data yang lebih valid mengenai volume impor dan stok. Dengan demikian, harga gula dalam negeri dan harga gula di tingkat petani dapat ditingkatkan.

Kebijakan importir-produsen tersebut ternyata masih kurang efektif, baik untuk mengangkat harga gula di pasar domestik maupun mengontrol volume impor. Walaupun tidak ada data pendukung yang memadai, kegagalan tersebut terutama disebabkan oleh stok gula dalam negeri yang sudah terlalu banyak dan adanya gula impor ilegal. Situasi ini membuat harga gula di pasar domestik tetap rendah. Oleh karena itu, desakan petani dan pabrik gula terhadap pemerintah untuk melindungi industri gula dalam negeri semakin kuat (Dewan Gula Indonesia, 1999). Menanggapi tekanan ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan tarif impor melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.230/MPP/Kep/6/1999 yang memberlakukan tarif impor gula sebesar 20 persen untuk *raw sugar* dan 25 persen untuk *white sugar*. Walaupun masih menimbulkan

kontroversi, kebijakan tarif impor ini secara bertahap dapat mengangkat harga gula di pasar domestik.

Tekanan terus-menerus yang dihadapi industri gula domestik serta meningkatnya kesadaran bahwa negara lain melakukan proteksi yang cukup intensif, mendorong pemerintah mengembangkan kebijakan yang dikenal sebagai “Era Kebijakan Proteksi dan Promosi”. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan medan persaingan yang lebih adil bagi industri gula dalam negeri. Untuk itu, pada pertengahan tahun 2002, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor dengan membatasi importir hanya menjadi importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT) dan membatasi volume gula impor. Gula yang diimpor oleh importir-produsen hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan industri dari IP tersebut, bukan untuk diperdagangkan. Di sisi lain, untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75 persen berasal dari petani. Kebijakan ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002. Esensi lainnya yang penting dari kebijakan tersebut adalah bahwa impor gula akan diijinkan bila harga gula di tingkat petani mencapai minimal Rp 3.100/kg. Pemerintah juga menetapkan tarif spesifik untuk impor gula mentah sebesar Rp 550/kg (setara 20%) dan gula putih Rp 700/kg (setara 25%) yang berlaku hingga sekarang. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan harga di dalam negeri sehingga produksi gula nasional menjadi lebih kompetitif untuk merangsang petani menanam tebu.

Pada tanggal 17 September 2004, kebijakan tataniaga impor direvisi untuk mempertegas atau memperkuat dari esensi kebijakan menjadi Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan 522/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. Importir Terdaftar (IT) gula yang mendapatkan ijin impor tidak boleh mengalihkan impor gulanya ke perusahaan lain, namun boleh bekerja sama. Pemerintah menetapkan kualitas gula (gula rafinasi, gula putih dan gula mentah) yang boleh diimpor oleh importir produsen. IT yang mengimpor gula harus menyangga gula di tingkat petani sebesar Rp 3.400/kg. Secara implisit, IT mempunyai kewajiban yang lebih jelas untuk menjamin bahwa harga gula di tingkat petani adalah minimal Rp 3.400/kg.

Kebijakan produksi yang cukup signifikan pada tahun 2003/2004 adalah Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional. Dalam program ini, pemerintah mencanangkan tercapainya swasembada gula pada tahun 2007.

2. Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional

a. Memahami Produktivitas

Apabila dilihat dari asal katanya dalam bahasa Inggris, produktivitas (*productivity*) berasal dari kata *produce* yang berarti menghasilkan. Jadi produktivitas adalah kemampuan untuk menghasilkan, atau tingkat hasil yang diperoleh. Sesuatu yang produktivitasnya tinggi adalah sesuatu yang mencapai banyak hasil. Semakin tinggi tingkat produktivitas berarti semakin banyak hasil yang dicapai. Oleh Steve Pavlina (www.gayahidupdigital.com), definisi produktivitas ini ditulis dalam bentuk persamaan:

$$\text{Produktivitas} = \text{Nilai} / \text{Waktu}$$

Artinya, produktivitas dikatakan meningkat kalau kita bisa menghasilkan lebih banyak dalam jangka waktu yang sama, atau kalau kita bisa menghasilkan sama banyak dalam jangka waktu yang lebih singkat. Dari persamaan itu tampak bahwa ada dua cara untuk meningkatkan produktivitas:

- a. Meningkatkan nilai yang dihasilkan, atau
- b. Mengurangi waktu yang dibutuhkan

b. Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional

Kebijakan Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional merupakan kebijakan yang dibuat pada tahun 2002. Kebijakan ini dibuat sebagai upaya solusi fundamental atas permasalahan yang terjadi dalam sistem dan usaha agribisnis pergulaan. Selanjutnya, kebijakan ini direalisasikan melalui Proyek Pengembangan Tebu Rakyat Jawa Timur pada tahun 2003 yang didalamnya memuat tentang upaya-upaya menghasilkan tanaman tebu yang berkualitas serta berkuantitas tinggi jika diubah menjadi gula. Secara rinci, proyek ini memberikan pedoman mengenai pelaksanaan pembangunan kebun bibit tebu dan pengolahan usaha ekonomi produktif melalui bantuan langsung masyarakat untuk

pembongkaran eks tanaman tebu giling. Secara garis besar, proyek ini memiliki dua kegiatan, yaitu bongkar ratoon (pembongkaran bekas tanaman keprasan) dan rawat ratoon (upaya perawatan atau intensifikasi), namun esensi proyek ini lebih diarahkan pada kegiatan pokok pembongkaran tanaman ratoon dengan penggunaan varietas tebu unggul baru dan penyediaan bibit bermutu.

1) Sasaran Kegiatan

Gula ditetapkan sebagai salah satu komoditas strategis, dengan payung Keputusan Presiden No. 57/2004. Kebijakan 3-R (*Restrukturisasi, Rasionalisasi dan Reengineering*) untuk meningkatkan produktivitas industri gula perlu dilaksanakan segera. Kebijakan pokok yang diperlukan adalah revitalisasi yang diterapkan secara menyeluruh dan dilaksanakan secara hati-hati. Sasaran utama adalah meningkatkan daya saing produk gula domestik di pasar internasional, manajemen stok gula dengan mengatur masuknya gula impor, harmonisasi tarif bea masuk harus dilakukan secara kontinyu sehingga tidak memberatkan importir tetapi juga tidak merugikan petani. Penutupan beberapa pabrik gula yang tidak efisien dilakukan dengan kajian komprehensif dan hati-hati.

Melalui Program Akselerasi Peningkatan Produksi Dan Produktivitas Gula Nasional, pemerintah mencanangkan tercapainya swasembada gula pada tahun 2007 dengan produksi tiga juta ton dan produktivitas rata-rata 8,0 ton gula/ha.

Sasaran program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional adalah:

- a) Pada tahun 2007 produksi gula nasional dapat dicapai sebesar 3 juta ton gula kristal, yang dihasilkan oleh tebu pada areal seluas 386.000 ha, dengan rendemen 8,8 persen dan produktivitas 7,75 ton hablur pertahun;
- b) Biaya produksi gula di bawah Rp 2.000,-/kg sehingga mampu bersaing dengan negara produsen gula dunia yang efisien;
- c) Sasaran produksi dan produktivitas tahun 2002–2007 secara nasional seperti pada tabel 3 berikut:

Tabel 3
Sasaran Produksi Gula Nasional

Uraian	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Luas (ha)	347.222	360.320	365.660	373.816	377.930	385.773
Tebu (ton/ha)	75,76	77,87	81,74	84,91	86,41	88,11
Hablur (ton)	1.891.041	2.072.575	2.337.907	2.597.113	2.763.118	2.987.734
Hablur (ton/ha)	5,45	5,75	6,39	6,95	7,31	7,74
Rendemen (%)	7,18	7,43	7,82	8,18	8,46	8,79

Sumber: www.deptan.go.id

Dalam upaya meningkatkan efisiensi produksi gula nasional agar mampu bersaing dengan produsen dari luar negeri, faktor yang mempunyai peranan penting adalah pencapaian produktivitas per hektar yang antara lain ditentukan oleh keadaan bibit yang dipergunakan dan pemanfaatan varietas unggul. Kegiatan ini dilakukan dalam Proyek Pengembangan Tebu Rakyat yang menjadi turunan dari program akselerasi ini.

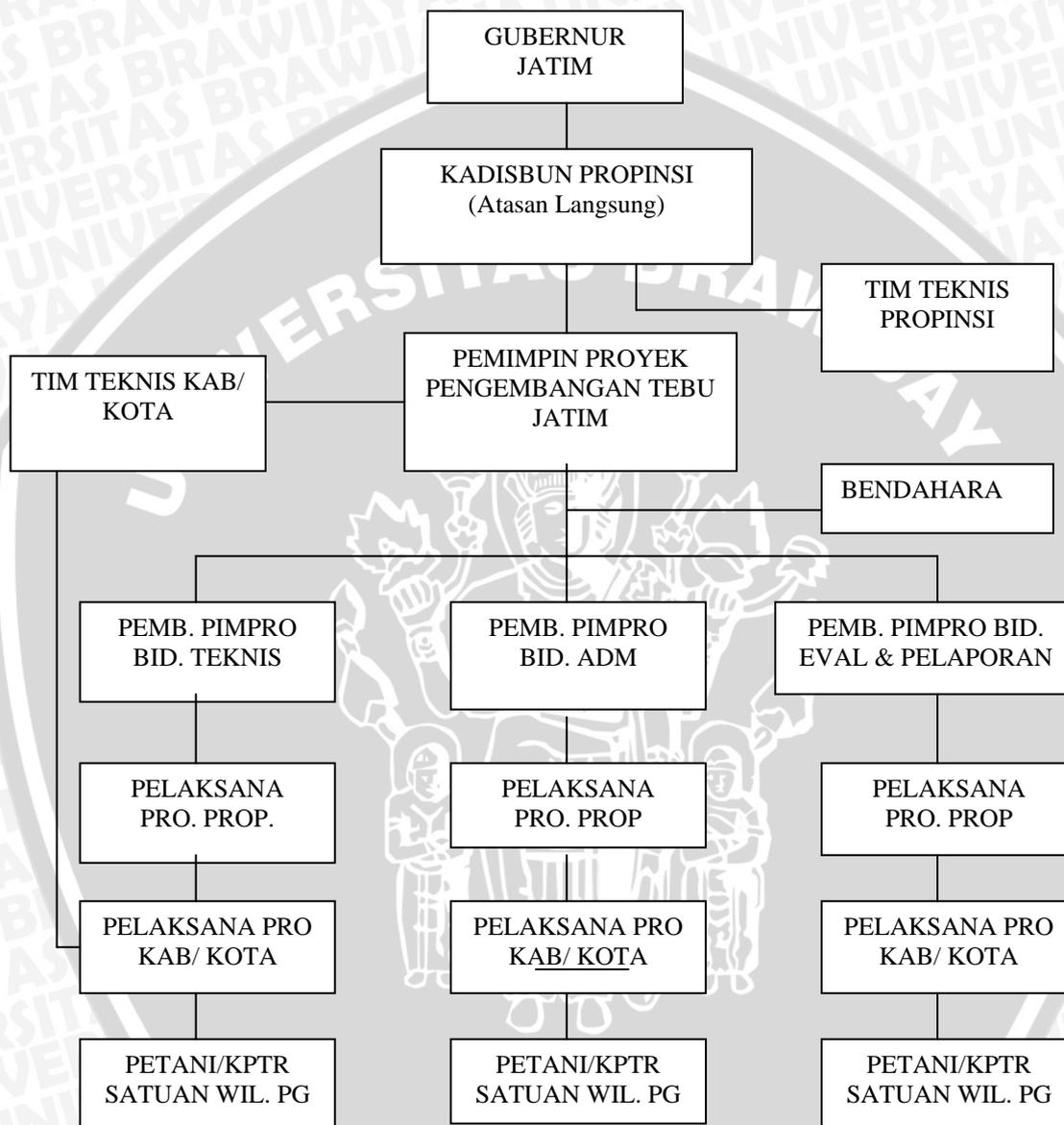
2) Instansi Pelaksana

Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur merupakan program daerah dengan tanggung jawab teknis berada pada daerah dan tanggung jawab koordinasi berada pada Dinas Perkebunan Propinsi atas nama Gubernur. Struktur organisasi program terdiri dari Pembina Program selaku penanggung jawab dan Pelaksana Program sebagai pengelola. Adapun struktur organisasi program terdiri dari:

- a) Penanggung jawab, yaitu Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur. Tanggung jawabnya adalah melakukan pembinaan dan pengawasan umum terhadap pelaksanaan Program
- b) Pemimpin. Adapun yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya adalah:
 - i. Menetapkan pelaksana/ penyelenggara kebun bibit tebu secara berjenjang
 - ii. Menyusun dan menetapkan Rencana Operasional Program (ROP), yang disahkan oleh Kepala Dinas perkebunan Propinsi

- iii. Melaksanakan koordinasi, mengarahkan seluruh kegiatan sesuai dengan sasaran yang ditetapkan
 - iv. Menyediakan fasilitas program sesuai dengan anggaran yang tersedia dan bertanggung jawab atas pelaksanaannya
 - v. Menunjuk dan menetapkan pelaksana Program di Propinsi
 - vi. Menunjuk dan menetapkan pelaksana Program di Kabupaten/ Kota setelah dikoordinasikan dengan Kepala Dinas yang membidangi perkebunan di Kabupaten/ Kota
 - vii. Menetapkan Tim Teknis Kabupaten/ Kota yang telah dikoordinasikan dengan Kepala Dinas yang membidangi perkebunan di Kabupaten/ Kota
- c) Bendahara
- d) Pelaksana di Propinsi. Sebagai unsur pelaksana di propinsi, tugasnya adalah pembantu pemimpin Program yang melaksanakan tugas sesuai dengan bidangnya yaitu administrasi keuangan, operasional monitoring, dan evaluasi pelaksanaan Program
- e) Pelaksana di Kabupaten/ Kota memiliki tugas:
- i. melaksanakan pembinaan, monitoring pelaksanaan lapangan
 - ii. melaporkan kemajuan kegiatan di lapangan kepada pemimpin Program
 - iii. membantu koperasi/ petani menyusun Rencana Usaha Kegiatan (RUK) mengawal dan mengamankan pelaksanaan kegiatan Program di lapangan
 - iv. melaksanakan bimbingan dan memberi motivasi serta pembinaan langsung kepada petani
 - v. membantu penyiapan calon petani dan calon lahan (CP/CL), calon koperasi, pembinaan/ penataan koperasi

Bagan 2
Organisasi Pelaksana



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek Pengembangan Tebu Jatim 2004

Untuk kelancaran dan ketepatan pelaksanaan program, di tingkat Kabupaten/ Kota dibentuk Tim Teknis Kabupaten/ Kota dengan Surat Keputusan Pemimpin Proyek setelah dikoordinasikan dengan Dinas yang membidangi perkebunan di Kabupaten/ Kota. Adapun tugas tim teknis Kabupaten antara lain:

- a) Memfasilitasi kelancaran pelaksanaan kegiatan

- b) Melaksanakan pembinaan di bidang teknik produksi
- c) Melaksanakan pembinaan operasionalisasi program
- d) Melaksanakan pembinaan manajemen usaha tani tebu
- e) Melaksanakan pembinaan pengembangan kelembagaan usaha koperasi
- f) Selaku ketua Tim Teknis Kabupaten/ Kota, Kepala Dinas Perkebunan Kabupaten/ Kota menetapkan koperasi sasaran penerima Penguatan Modal Usaha (PMU) dengan Surat Keputusan Penetapan Kelompok Sasaran.

3) Operasionalisasi Kegiatan

Adapun operasionalisasi kegiatan dalam Proyek Pengembangan Tebu ini, terdiri dari :

- a) Pembangunan Kebun Bibit Tebu, yang terdiri dari :
 - i. Penyelenggaraan jenjang kebun bibit, yang meliputi :
 - i) Pembangunan kebun bibit pokok (KBP) tebu
 - ii) Pembangunan kebun bibit nenek (KBN) tebu
 - iii) Pembangunan kebun bibit induk (KBI) tebu
 - iv) Pembangunan kebun bibit datar (KBD) tebu
 - ii. Tahapan Penyelenggaraan Kebun Bibit Tebu, yang terdiri dari :
 - i) Persiapan
 - ii) Pemilihan dan pemantapan
 - iii) Seleksi calon lokasi
 - iv) Penetapan sasaran
 - v) Jadwal kegiatan pembibitan
- b) Teknis Pembangunan Kebun Bibit Tebu, yang terdiri dari :
 - i. Pengolahan tanah; pembuatan got, juringan/leng, dan pendayungan
 - ii. Penanaman; saat tanam, penggunaan bibit, cara tanam,
 - iii. Pemeliharaan; pemupukan, penyulaman, pembumbunan, pengendalian gulma, dan perlindungan tanaman
 - iv. Seleksi bibit
 - v. Pemungutan dan pengangkutan bibit
 - vi. Sortasi bibit
- c) Bantuan Usaha Ekonomi Produktif

Bentuk kegiatan adalah Bantuan Langsung masyarakat pembongkaran eks tanaman tebu ratoon (KTG) dengan bentuk komponen kegiatan;

- i. Pembongkaran eks tanaman tebu giling (ratoon),
- ii. Perbaikan pengairan/saluran irigasi, dan
- iii. Bantuan sarana produksi, dengan sasaran kegiatan kebun tebu giling yang telah dipungut hasil atau ditebang dan direncanakan untuk dijadikan tebu giling tanaman pertama dengan varietas unggul.

d) Penyelenggaraan Bantuan Usaha Ekonomi Produktif

Pada dasarnya pelaksanaan kegiatan adalah membongkar eks tanaman tebu giling (ratoon), yang diikuti dengan :

- i. Perbaikan irigasi (aliran air, got) untuk menjamin ketersediaan air dan pembuangan air
- ii. Bantuan sarana produksi dalam rangka meningkatkan produktivitas tebu giling yang sekaligus meningkatkan produksi gula

Pada dasarnya, esensi program diarahkan pada kegiatan pokok pembongkaran tanaman ratoon (*bongkar ratoon*) dengan penggunaan varietas tebu unggul baru dan penyediaan bibit bermutu. Pada tahap awal, sasaran stimulasi diarahkan untuk petani tebu rakyat di Jawa, dimana pada tahun 2003 diberikan bantuan rehabilitasi tanaman ratoon seluas 17.360 ha dengan pembuatan kebun bibit seluas 3.818 ha.

C. Perilaku Petani

Perilaku (sikap, pengetahuan, dan keterampilan) mencerminkan sifat-sifat hidup dari kelompok petani yang dilakukan sebagai alat pengawas, yang secara sadar maupun tidak sadar, oleh masyarakat petani terhadap anggotanya. Perilaku, disatu pihak memaksa suatu perbuatan dan dilain pihak melarangnya, sehingga secara langsung merupakan alat agar anggota masyarakat menyesuaikan perbuatan-perbuatannya (Hanafi, 1981).

Perilaku sendiri terdiri dari tiga aspek, yaitu:

1. Aspek kognitif, yaitu berhubungan dengan kegiatan otak berupa proses berfikir mengenai suatu obyek tertentu

2. Aspek afektif, yaitu aspek yang berhubungan dengan kemampuan seseorang untuk mengikutsertakan dirinya secara aktif dalam fenomena tertentu dan membuat reaksi dengan cara tertentu
3. Aspek psikomotorik, yaitu aspek yang berhubungan dengan keterampilan seseorang setelah dia menerima pengalaman belajar tertentu (Anas, 1996)

Masyarakat petani secara umum sering dipahami sebagai suatu kategori sosial yang seragam dan bersifat umum. Artinya, sering tidak disadari adanya diferensiasi dalam berbagai aspek yang terkandung dalam komunitas petani. Sebagai contoh, diferensiasi dalam komunitas itu akan terlihat berdasar atas perbedaan dalam tingkat perkembangan masyarakatnya, jenis tanaman yang mereka tanam, teknologi atau alat-alat yang mereka pergunakan, sistem pertanian yang mereka kuasai, topografi atau kondisi-kondisi fisik geografi lainnya. Diantara gambaran yang bersifat diferensiatif pada kalangan masyarakat petani umumnya adalah perbedaan antara petani bersahaja (petani tradisional) dan petani modern (biasa disebut farmer). Secara garis besar, petani tradisional adalah petani yang masih tergantung dan dikuasai alam karena rendahnya tingkat pengetahuan dan teknologi mereka. Produksi mereka lebih ditujukan untuk sebuah usaha menghidupi keluarga, bukan untuk tujuan mengejar keuntungan. Sebaliknya, farmer adalah golongan petani yang usahanya ditujukan untuk mengejar keuntungan. Mereka menggunakan teknologi dan sistem pengelolaan modern serta menanam tanaman yang laku dipasaran. Mereka mengelola pertanian dalam bentuk agribisnis, agroindustri atau bentuk modern lain sebagaimana seorang pengusaha yang profesional menjalankan usahanya (Raharjo, 2004).

Kegiatan pertanian pada masyarakat desa terutama petani akan selalu mempengaruhi kehidupan baik secara segi sosial, kebudayaan, ekonomi, keagamaan, dan lain-lain. Akan tetapi sebagian besar akan mempengaruhi sosial ekonomi mereka karena kedua hal tersebut dapat dilihat secara nyata pada kehidupan sehari-hari. Menurut Hudaya (2006) terdapat dua hal yang mempengaruhi perilaku petani, antara lain:

1. latar belakang sosial:
 - a. tingkat pendidikan rendah
 - b. penguasaan informasi dan teknologi rendah
 - c. konsumsi tinggi
2. latar belakang ekonomi:
 - a. skala usaha kecil
 - b. modal kecail

c. lemahnya akses pasar

Secara umum petani belajar dari tahun ke tahun dan jarang mengembangkan metode baru. Pada umumnya mereka menggunakan cara-cara yang biasa dipakai orang tua mereka dan sekali-sekali meniru sesuatu yang baru dari sekitarnya. Mereka memperhatikan sedikit perubahan dalam kehidupannya, atau sekedar terhindar dari kelaparan, sakit dan kematian anak-anaknya serta dapat mempertahankan tanah yang dimiliki atau memperluas. Sementara itu, terdapat beberapa petani (biasanya dalam jumlah kecil) yang secara aktif mencari metode-metode baru mengenai penanaman agar hasil yang diperoleh meningkat.

Sebenarnya petani dapat belajar dan menambah pengetahuan lebih banyak jika mereka memiliki kesempatan dan dorongan. Mereka dapat mencoba lebih banyak cara-cara lain daripada yang mereka pergunakan. Umumnya, petani hidup menurut kebiasaan. Mereka mengenal suatu cara dan mempelajarinya secara terus menerus. Kebiasaan mental petani yang penting bagi perkembangan pembangunan pertanian antara lain:

1. kebiasaan mengukur, yaitu berfikir dalam mengukur penggunaan sasaran produksi yang akan dipergunakan
2. kebiasaan bertanya
3. kebiasaan melihat atau mencari alternatif (Soetrisno, dkk, 2006)

Banyak kebiasaan yang menjadi pengganggu atau penghambat dalam penerapan metode-metode baru. Kebiasaan tersebut dapat menyebabkan kesukaran dalam mempelajari cara-cara baru dari suatu pekerjaan sehingga akan menghambat penerapan metode baru yang lebih baik. Orang menganggap kebiasaannya sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan dan merasa mengkhianati dirinya sendiri jika mengubah kebiasaan itu dengan cara baru yang disarankan orang lain.

Kesimpulannya, permasalahan yang menyangkut petani antara lain bagaimana mengubah atau meningkatkan perilakunya dalam menuntut kemajuan, meningkatkan semangat dan gairah kerjanya, serta meningkatkan efisiensi segenap usahanya, karena petani pada umumnya belum mampu memberdayakan dirinya untuk meningkatkan kehidupannya sendiri. Menurut Kartasasmita

(1996:144), pemberdayaan merupakan upaya memperkuat unsur-unsur keberdayaan untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi tidak mampu, hanya dengan mengandalkan pada kekuatan sendiri untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Jadi memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Sedangkan salah satu ciri dari keberdayaan adalah peran serta masyarakat dalam setiap hal seperti misalnya program yang diperuntukkan baginya. Peran serta ini bisa dilihat dari keterlibatannya baik dalam bentuk pendapat, misalnya pengambilan keputusan, maupun perilaku dalam program yang sedang dijalankan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Sukalele (2003):

”...Pengambilan keputusan merupakan manifestasi terpenting dari kekuasaan, sementara kekuasaan merupakan wacana inti dari keberdayaan. Dengan kata lain, keberdayaan suatu komunitas dapat dicirikan oleh peranannya dalam pengambilan keputusan”.

Semua program pertanian yang diperuntukkan bagi petani pada akhirnya bertujuan untuk memberikan perubahan kearah yang lebih baik. Menurut Koesnadi (1985), perubahan tersebut hendaknya menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Perubahan tingkat pengetahuan, meliputi perubahan dari apa yang mereka lakukan sekarang yang telah mereka ketahui sehingga yang tadinya kurang menguntungkan menjadi sesuatu yang lebih baik
2. Perubahan tingkat kemampuan, meliputi perubahan kemampuan dalam hal berfikir, apa yang pada mulanya kurang mendapat perhatian, tidak memberi gambaran akan adanya hal-hal yang menguntungkan, belum terpikirkan dan tergambarkannya daya cipta yang lebih efektif dan efisien, kini telah berubah menjadi mampu memperhatikan yang lebih berdaya guna dan berhasil guna
3. Perubahan sikap, meliputi perubahan dalam perilaku dan perasaan yang didukung oleh peningkatan kemampuan, kecakapan, dan keterampilan.
4. Perubahan motif tindakan, meliputi perubahan terhadap apa yang biasanya dan sebenarnya mereka kerjakan yang kurang menguntungkan sehingga menjadi perilaku yang lebih menguntungkan yang didukung oleh keyakinan dan daya pemikirannya yang telah mengikat

Tujuan jangka panjang setiap program pemerintah adalah agar tercapainya peningkatan taraf hidup masyarakat petani menuju kesejahteraan hidup yang lebih terjamin. Tujuan ini dapat tercapai apabila para petani dalam masyarakat pada

umumnya telah melakukan *better farming*, *better bussines*, dan *better living*, yang artinya adalah sebagai berikut:

1. *Better farming*, yaitu mau dan mampu mengubah cara usahatannya dengan cara yang lebih baik
2. *Better bussines*, yaitu berusaha yang lebih menguntungkan, misalnya menjauhi para pengijon, lintah darat, penebas, dan lain-lain
3. *Better living*, yaitu menghemat dan tidak berfoya-foya setelah melangsungkan panen, menabung, bekerja sama memperbaiki lingkungan dan mendirikan industri rumah tangga yang mengikutsertakan keluarga

D. Pendapatan Petani

Sistem pertanian pada masyarakat desa yang dominan pertanian sangatlah vital artinya bagi kehidupan mereka. Sistem pertanian bagi mereka merupakan cara agar mereka bisa hidup (*way of life*), terlebih untuk masyarakat yang masih bersahaja, yang kehidupannya tergantung sepenuhnya pada pertanian. Maka bagi masyarakat semacam itu, sistem pertanian identik dengan sistem perekonomian mereka, yakni bila ekonomi diartikan sebagai cara pemenuhan "keperluan jasmaniah (material)" manusia (Raharjo, 2004:146).

Keberhasilan usahatani tidak terlepas dari faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhinya, yang antara lain dibedakan oleh dua faktor, yaitu faktor intern dan ekstern. Faktor intern merupakan faktor-faktor produksi yang pengaruhnya dapat dikendalikan oleh petani, yang meliputi penggunaan lahan, tenaga kerja, modal, teknologi, kemampuan petani mengalokasikan penerimaan keluarga dan jumlah keluarga petani. Sedangkan faktor ekstern adalah faktor-faktor produksi yang tidak dapat dikontrol dan berada diluar jangkauan petani, seperti misalnya faktor iklim, cuaca, ketersediaan sarana angkutan dan komunikasi, aspek yang menyangkut pemasaran hasil dan input usahatani, fasilitas kredit, penyuluhan bagi petani dan perubahan harga.

Pada produksi pertanian, maka produksi fisik dihasilkan oleh bekerjanya beberapa faktor produksi sekaligus, yaitu tanah, modal dan tenaga kerja. Pada setiap akhir panen petani akan menghitung berapa hasil bruto produksi yaitu luas tanah dikalikan hasil per satuan luas, kemudian dinilai dalam uang. Selanjutnya hasil bruto harus dikurangi dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan yaitu harga pupuk dan bibit, biaya pengolahan tanah, upah menanam dan biaya panen, baru petani memperoleh hasil netto (Mubyarto, 1989)

Pendapatan usahatani menggambarkan imbalan yang diperoleh keluarga petani dari penggunaan faktor-faktor produksi yang diinvestasikan ke dalam usahatani. Menurut Kadarsan (1995), usahatani adalah tempat dimana seseorang atau sekumpulan orang berusaha mengelola unsur-unsur produksi seperti alam, tenaga kerja, modal dan keterampilan dengan tujuan berproduksi untuk menghasilkan sesuatu dilapangan pertanian.

Soekartawi (1995:54) memberikan definisinya tentang penerimaan dan pendapatan usahatani yaitu "nilai produksi total usahatani dalam waktu tertentu, baik yang dijual maupun yang tidak dijual. Produk total usahatani tersebut mencakup semua produk yang dijual, dikonsumsi rumah tangga petani, digunakan dalam usahatani dan bibit atau makanan ternak untuk pembayaran maupun produk yang disimpan di gudang pada akhir tahun". Sedangkan pendapatan usahatani didefinisikan sebagai selisih antara pendapatan kotor usahatani atau penerimaan kotor usahatani dengan pengeluaran total usahatani

Dari semua pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pendapatan petani merupakan keuntungan ekonomis yang didapat oleh petani dari usaha menjalankan pertanian dalam suatu periode. Berasal dari selisih penerimaan total dengan biaya produksi atau pengeluaran total.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif dipilih, karena peneliti ingin mengungkapkan tema yang diangkat seperti digambarkan dalam latar belakang dan perumusan masalah dalam penelitian ini secara mendalam. Seperti dijelaskan oleh Sanapiah Faisal (1992: 20), bahwa penelitian deskriptif adalah :

“suatu penelitian yang berupaya untuk mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya sehingga hanya akan mengungkapkan fakta-fakta serta tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesa”

Penelitian yang bersifat deskriptif merupakan bentuk penelitian yang akan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala dan gejala lainnya dalam suatu masyarakat.

Adapun pendekatan kualitatif dipergunakan, karena dalam metode ini hanya dilakukan pencatatan atau pengamatan atas fakta-fakta yang berhasil dilihat. Bogdan dan Taylor menyebut metode kualitatif sebagai *“Prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”* (Moleong, 1993: 3).

Dengan demikian, pendekatan deskriptif kualitatif yang dipergunakan dalam penelitian ini akan mengungkapkan suatu fenomena atau kejadian baik tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati pada saat penelitian dilakukan untuk kemudian dianalisis dan diinterpretasikan.

B. Fokus Penelitian

Sesuai dengan batasan yang telah ditetapkan dalam permasalahan dan tujuan dalam penelitian ini, maka fokus yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di Kabupaten Malang Jawa Timur, yang meliputi:

1. Aktor pelaksana proyek
2. Mekanisme pengelolaan dana proyek
3. Strategi aktor pelaksana untuk mempengaruhi perilaku petani
4. Dukungan dari pihak-pihak yang terkait dengan implementasi
5. Kendala dalam implementasi
6. Pengaruh Proyek terhadap:
 - a. Produktivitas tebu
 - b. Pendapatan petani tebu

C. Lokasi Penelitian

Pemilihan lokasi ini mempertimbangkan kemudahan peneliti dalam menggali, memproses dan mengungkapkan data lapangan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dari obyek yang akan diteliti. Menurut Strauss dalam Islamy (1993, h.50-51), penetapan lokasi penelitian didasari oleh pertimbangan sebagai berikut :

1. Kesesuaian dengan substansi penelitian.
2. Mampu memberi entri berupa proses, program pengembangan, struktur, interaksi dan sebagainya yang sesuai dengan kebutuhan deskriptif yang mendalam.
3. Dapat menerima kehadiran peneliti dalam waktu yang cukup lama.

Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Malang dengan didasarkan atas sejumlah alasan antara lain:

1. Kabupaten Malang merupakan daerah yang telah melaksanakan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat
2. Lahan tebu di Kabupaten Malang luas. Dari keseluruhan Kota dan Kabupaten di Jawa Timur yang memperoleh bantuan, Kabupaten Malang

mendapat bantuan sebesar 1/5 atau lahan seluas 30.000 ha dari 150.000 ha jumlah keseluruhan

Sedangkan situs penelitian menunjukkan dimana sebenarnya peneliti dapat menangkap keadaan dari obyek yang akan diteliti, sehingga data-data yang diperoleh benar-benar relevan dan akurat. Terkait dengan fokus penelitian, maka situs penelitian ini antara lain:

1. Kantor Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang
2. Pabrik gula Kebon Agung
3. KUD Ngajum
4. Kelompok-kelompok tani di Kecamatan Ngajum

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data merupakan subyek bagi peneliti dalam memperoleh data-data yang diperlukan dan relevan dengan tema penelitian. Menurut Lofland dan Lofland seperti yang dikutip oleh Moleong (2002:112), "sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Selbihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain". Sedangkan data sendiri dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Data primer

Merupakan data yang dikumpulkan atau diperoleh secara langsung dari obyek penelitian. Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari:

- a. Bpk Widji P.S, mantan Kepala Bidang Tanaman Musiman Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang
- b. Bpk Bustomi, pegawai Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang
- c. Bpk Andri, Kepala Sub Divisi Tanaman Pabrik Gula Kebon Agung
- d. Bpk Kunari, Manager Koperasi Ngajum
- e. Bpk Rifai, Petugas Penyuluh Lapang Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang
- f. Bpk Nurul Arifin, petani
- g. Bpk Widodo, petani
- h. Bpk Khamit Suyuti, petani

- i. Bpk Imam Khalimi, petani
 - j. Bpk Wasito, petani
 - k. Bpk M. Sholeh, petani
2. Data sekunder

Merupakan data yang secara tidak langsung dapat memberikan informasi dan pendukung kepada peneliti. Data sekunder merupakan hasil kegiatan orang lain, yang berarti peneliti tidak mengusahakan sendiri pengumpulannya secara langsung. Terkait dengan itu, sumber data sekunder dalam penelitian ini berasal dari petunjuk teknis Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur, Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Dana Bergulir pada Pengembangan Tebu yang bersumber dari penguatan modal usaha kelompok (PMUK), Surat Pengajuan Pendaftaran Program Bongkar Ratoon, Nota Gula Petani, situs internet, dan sebagainya

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah langkah yang sangat penting dalam metode ilmiah, karena data yang dihasilkan diharapkan dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah. Oleh karena itu, data tersebut harus valid yaitu dengan menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*). Adapun cara yang akan dipergunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah :

1. Observasi (pengamatan)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan jalan mengamati secara langsung objek yang menjadi sumber data. Observasi dilakukan secara intens dan dalam waktu yang bervariasi, artinya peneliti tidak hanya melihat objek dari kerangka waktu yang sama.

2. Interview (wawancara)

Merupakan bentuk komunikasi antara dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan, berdasarkan tujuan tertentu (Mulyana, 2002, h.180). Secara teknis, cara pengumpulan data dilakukan melalui wawancara secara langsung kepada informan.

3. Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan kategorisasi dan klasifikasi bahan-bahan tertulis yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yaitu berasal dari buku-buku, gambar atau catatan khusus, dokumen atau arsip dari pihak-pihak yang terkait dengan penelitian

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian dimaksudkan sebagai alat untuk mengumpulkan dan memperoleh data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Adapun instrumen dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri

Moleong (2002:4) menjelaskan bahwa instrumen penelitian atau alat pengumpul data adalah peneliti sendiri. Dalam kaitannya dengan penumpulan data penelitian, peneliti merupakan instrumen utama

2. Interview Guide (pedoman wawancara)

Pedoman wawancara digunakan peneliti dalam proses wawancara. Instrumen ini berupa daftar pertanyaan yang disusun peneliti untuk memudahkan dan mengarahkan wawancara agar tidak keluar dari tema penelitian.

3. Perangkat penunjang

Perangkat penunjang yang dipakai peneliti adalah berupa tape recorder, alat pencatatan dan sebagainya yang digunakan untuk menangkap data dan informasi yang diperoleh.

G. Analisis Data

Menurut Bogdan dan Biklen (1982) dalam Widodo dan Mukhtar (2000:123), analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang ditemukan dilapangan. Kesemuanya itu dikumpulkan untuk mengingatkan pemahaman dan membantu untuk mempresentasikan temuan penelitian kepada orang lain. Secara substansial, pendapat ini menunjukkan bahwa didalam analisis data terkandung muatan pengumpulan dan interpretasi data.

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis dengan menggunakan model interaktif. Dalam model ini terdapat tiga komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles dan Hubermann, 1992:20). Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan (secara interaktif) ketiga komponen utama tersebut, yaitu :

1. Reduksi data

Data lapangan yang diperoleh melalui wawancara maupun dokumentasi dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci, dengan proses seleksi data sesuai dengan fokus penelitian. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

2. Penyajian data

Penyajian data ini memudahkan peneliti melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Selanjutnya, dalam proses analisis ini peneliti akan menyajikan data dalam bentuk deskriptif.

3. Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Dalam proses ini peneliti berusaha menggambarkan data yang telah terkumpul untuk dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Akan tetapi, dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus-menerus akan memudahkan dalam pembahasan dan penarikan kesimpulan serta saran-saran yang tepat guna dalam penelitian.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Malang

1. Kondisi Geografis

Wilayah Kabupaten Malang terletak antara 112017'–122057' Bujur Timur– 7044'–8026' Lintang Selatan. Batas-batas wilayah administrasi Kabupaten ini, adalah: wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang, sebelah timur adalah : wilayah Kabupaten Lumajang, sebelah selatan adalah Samudera Hindia, dan sebelah barat adalah wilayah Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri.

Sedangkan di bagian tengah wilayah Kabupaten Malang dibatasi oleh Kota Malang yang berbatasan langsung sebelah selatan adalah Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji, sebelah barat adalah Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau, sebelah utara dengan Kecamatan Karangploso dan Kecamatan Singosari serta sebelah timur dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang. Wilayah Kabupaten Malang juga dibatasi oleh Kota Batu yang berbatasan langsung sebelah barat dengan Kecamatan Pujon, sebelah selatan dengan Kecamatan Dau, sebelah timur dengan Kecamatan Karangploso dan Kecamatan Singosari.

Kabupaten Malang merupakan daerah dataran tinggi, wilayah ini dipagari oleh Gunung Anjasmoro (2.277m) dan Gunung Arjuno (3.399 m) di sebelah utara, Gunung Bromo (2.392m) dan Gunung Semeru (3.676m) di sebelah timur, Gunung Kelud (1.731m) sebelah barat, dan Pegunungan Kapur (650m) serta Gunung Kawi (2.625m) di sebelah selatan.

Topografi kabupaten Malang terdiri dari daerah dataran rendah terletak pada ketinggian 250-500m diatas permukaan air laut, daerah dataran tinggi, daerah perbukitan kapur, daerah Lereng Gunung Kawi-Arjuno (500-3300m diatas permukaan air laut – dpal) dan daerah Lereng Tengger-Semeru di Bagian Timur (500-3600m dpal). Kondisi lahan di Kabupaten Malang bagian utara relatif subur, sementara di sebelah selatan relatif kurang subur.

2. Kondisi Administratif

Kabupaten Malang merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur dengan luas wilayah 3.560,24 kilometer persegi atau sama dengan 356.024 hektar (data BPPN). Secara administrasi wilayah Kabupaten Malang meliputi: 33 kecamatan, 12 kelurahan, 374 desa, 3.138 Rukun Warga (RW) dan 14.346 Rukun Tetangga (RT). Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan Kabupaten Malang didukung oleh lembaga eksekutif yang terdiri dari 14 dinas, 7 badan, 1 kantor, dan 11 bagian.

3. Kondisi Demografis

Kabupaten Malang merupakan wilayah yang memiliki potensi sumberdaya manusia yang jumlahnya cukup besar. Jumlah penduduk tahun 2001 telah mencapai 2.402.268 jiwa, meliputi penduduk laki-laki 1.250.750 jiwa (50,02%) dan perempuan 1.250.518 jiwa (49,98%). Jumlah penduduk Kabupaten Malang dalam lima tahun terakhir (1995/1996-1999/2000) mengalami pertumbuhan, rata-rata 0,83% per tahun. Sedangkan kepadatan penduduk 782 jiwa/Km².

Penduduk usia produktif berdasarkan jenis pekerjaan yang menekuni sebagai mata pencaharian berjumlah 1.140.341 jiwa. Dari jumlah itu 51,71% bekerja di bidang pertanian, kedua 17,27% di bidang perdagangan dan ketiga 13,78 % di bidang jasa. Sedangkan sebanyak 17,24% lainnya tersebar bekerja di luar tiga sektor tersebut.

4. Potensi Pertanian

Kabupaten Malang mempunyai potensi yang sangat bermanfaat dalam rangka menunjang program pengembangan pembangunan pertanian khususnya sektor pertanian tanaman pangan dan hortikultura. Adapun potensi yang dimiliki adalah sebagai berikut:

a. Potensi Sumber Daya Manusia

Potensi Sumberdaya Manusia yang ada terdiri dari Pegawai Dinas Pertanian dan Perkebunan baik yang Struktural maupun Fungsional serta Kelompok Tani.

1) Aparatur

Pegawai Struktural yang berada di kantor maupun yang bertugas sebagai pelaksana teknis di kecamatan keseluruhan berjumlah 138. Pegawai fungsional yang berada pada Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang terdiri dari 141 orang Penyuluh Pertanian, 8 orang Rumpun Manajemen dan 18 orang Petugas Pengamat Hama.

a) Penyuluh Pertanian

i. Penyuluh pertanian Terampil:

- (1) Penyuluh Pertanian Pelaksana (I Ib - I Ic) : 22 orang
- (2) Penyuluh Pertanian Pelaksana Lanjutan (III/a-III/b) : 39 orang
- (3) Penyuluh Pertanian Penyelia (III/c-III/d) : 15 orang

ii. Penyuluh Pertanian Ahli:

- (1) Penyuluh Pertanian Pertama (III/a-III/b) : 36 orang
- (2) Penyuluh Pertanian Muda (III/c-III/d) : 22 orang
- (3) Penyuluh Pertanian Madya (IV/a-IV/c) : 7 orang

b) Pengamat Hama Penyakit (PHP)

Pengamat Hama Penyakit adalah petugas Propinsi yang ditempatkan di Dinas Pertanian dan Perkebunan dan bertugas di wilayah Kecamatan sejumlah 18 orang.

2) Kelompok Tani

Kelompok tani merupakan salah satu kunci keberhasilan Pembangunan Pertanian di Kabupaten Malang dengan jumlah 1.106 kelompok yang terdiri dari,

Kelas Kelompok Pemula	: 630 orang
Kelas Kelompok Lanjut	: 381 orang
Kelas Kelompok Madya	: 89 orang
Kelas Kelompok Utama	: 6 orang

Disamping itu juga ada Kelompok Wanita Tani sejumlah 24 kelompok dan Kelompok Pemuda Tani sejumlah 6 kelompok.

b. Potensi lahan/Sumber Daya Alam

Potensi Sumberdaya Alam yang sangat mendukung Program pengembangan Pembangunan Pertanian Kabupaten di kabupaten Malang adalah Luas Baku Lahan Sawah seluas 47.902 Ha dan Luas Baku Lahan Kering seluas 277.990 Ha.

1) Luas Baku Lahan Sawah terdiri dari :

- a) Penggunaan Lahan Irigasi (Teknis, ½ Teknis, Sederhana PU, Non PU) seluas 45.347 Ha.
- b) Penggunaan Lahan Tadah Hujan seluas 1.086 Ha

- 2) Luas Baku Lahan Kering terdiri dari :
- a) Pekarangan seluas 41.715 Ha
 - b) Tegal/Kebun seluas 98.404 Ha
 - c) Hutan Rakyat seluas 8.165 Ha
 - d) Hutan Negara seluas 81.387 Ha
 - e) Perkebunan seluas 14.393 Ha
 - f) Lain-lain seluas 33.926 Ha

B. Penyajian Data

Kondisi persaingan gula yang semakin bebas rupanya menjadikan maraknya gula impor dipasaran. Wujudnya yang lebih putih dan bersih membuat gula impor tidak kalah dengan gula lokal. Bahkan sebagian masyarakat lebih memilih gula impor karena didukung dengan harganya yang lebih murah. Tingginya angka impor ini disebabkan karena adanya kelangkaan bahan baku gula, berupa tebu, beberapa tahun yang lalu seiring dengan munculnya Undang-undang No. 12 tahun 2002 yang membebaskan petani untuk menanam tanaman sesuai dengan pilihann yang dianggap memberikan keuntungan bagi petani. Dampak dari Undang-undang ini, pemerintah tidak bisa lagi mengatur berapa luas lahan yang harus ditanami tanaman tertentu (misalnya tebu) agar tidak sampai terjadi kelangkaan.

Saat ini, ketika jumlah petani tebu berkurang, permasalahan dasar yang terjadi dalam bidang pertebuan sebenarnya adalah modal. Rendahnya modal yang dimiliki petani menjadi salah satu alasan rendahnya produktivitas tebu karena petani kurang memperhatikan kualitas tanaman tebunya. Misalnya tetap melakukan penanaman kembali dengan menggunakan tanaman yang telah dikepras berulang-ulang meskipun mereka tahu dampaknya terhadap hasil tebu. Belum lagi masalah-masalah teknis yang lain, misalnya pemilihan bibit, cara pemupukan dan sebagainya. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S., mantan Kepala Bidang Tanaman Musiman Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang:

“Petani itu seringkali nggak mengikuti aturan penanaman yang benar. Misalnya saja terkadang mereka memupuk dengan cara disebar. Gimana tebunya mau makan, kalau makanannya nggak ditanam dekat dengan mulutnya (akar tebu). Belum lagi mereka memaksakan nyebar dengan dosis yang berlebihan. Maksudnya sih biar bobot tebunya tinggi. Padahal kan pabrik gula memperhatikan gula yang ada di dalam tebu, bukan bobot

tebunya” (wawancara tanggal 4 Januari 2007 pukul 20.00 di kediaman informan, Jl. Bareng Kulon Gg 6 No. 907).

Permasalahan-permasalahan itulah yang menjadi sebagian alasan dari pentingnya pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat ini.

1. Aktor Pelaksana Proyek

Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur merupakan program daerah dengan tanggung jawab teknis berada pada daerah dan tanggung jawab koordinasi berada pada Dinas Perkebunan Propinsi atas nama Gubernur. Struktur organisasi proyek terdiri dari Pembina Proyek selaku penanggung jawab dan Pelaksana Proyek sebagai pengelola.

Untuk kelancaran dan ketepatan pelaksanaan proyek, di tingkat Kabupaten/ Kota dibentuk Tim Teknis Kabupaten/ Kota dengan Surat Keputusan Pemimpin Proyek setelah dikoordinasikan dengan Dinas yang membidangi perkebunan di Kabupaten/ Kota. Di Kabupaten Malang sendiri, Tim Teknis terdiri dari:

- a. Ketua Tim Teknis : Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang
- b. Anggota Tim Teknis :
 - 1) Pabrik gula Kebon Agung, diwakili oleh Kepala Sub Divisi Tanaman
 - 2) Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang, diwakili oleh Kepala Bidang Tanaman Musiman
 - 3) KUD Ngajum, diwakili oleh Manajer KUD

Secara teknis, tim tersebut memiliki kesatuan kewenangan yaitu memfasilitasi kelancaran pelaksanaan kegiatan. Selain itu, tim teknis juga memiliki kewenangan masing-masing dan membentuk sebuah hubungan kemitraan termasuk dengan petani. Kewenangan pabrik gula adalah sebagai pemerhati perkembangan tanaman melalui Petugas Penyuluh Lapangnya serta sebagai pengolah produk, sedangkan Dinas Pertanian dan Perkebunan sebagai media perantara dan monitoring seluruh kegiatan dalam proyek, kemudian KUD

sebagai pengelola dan penyalur dana ke petani. Hal ini diungkapkan oleh Bpk.

Bustomi, pegawai Dinas Pertanian dan Perkebunan:

“...jadi didalamnya terdapat sistem kemitraan antara dinas, PG, Koperasi dan petani sendiri. Disini, petani sebagai produsen dengan modal mandiri, baik modal sendiri maupun kredit. Kemudian menyerahkan tebu kepada PG untuk diproduksi. Lha dinas ini hanya sebagai perantara saja. Misalnya ada permasalahan, maka dinas yang akan menjadi penengahnya” (wawancara tanggal 21 Desember 2006 pukul 12.15 di Kantor Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang).

Hal senada diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S., mantan Kepala Bidang Tanaman Musiman Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang:

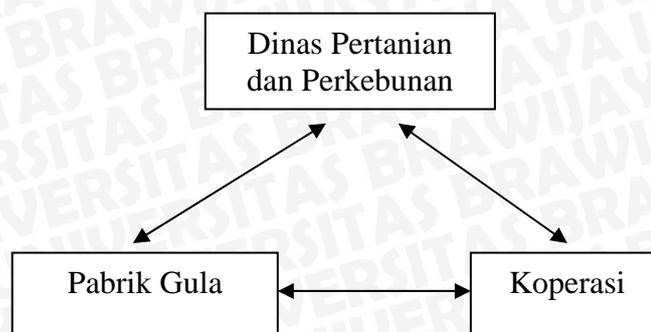
“Sebenarnya yang paling berperan dari program ini adalah PG, KUD dan petani sendiri. Sedangkan dinas hanya sebagai pengawas saja. Artinya, peran dinas adalah mengawasi jalannya pelaksanaan program apakah sesuai dengan ketentuan atau tidak. Misalnya mengenai calon lahan dan calon petani sasaran, pembagian dana bantuan kredit. Namun perannya juga sangat penting terkait dengan sosialisasi diawal program” (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 11.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

Selain Tim Teknis yang bertugas di lapangan, ada tim teknis lain yang memiliki kewenangan sebagai pemegang rekening bank yang menjadi sarana distribusi dana baik dari propinsi maupun dalam transaksi dengan petani ataupun untuk keperluan Tim Teknis. Rekening tersebut di atasnamakan tiga pihak dan selanjutnya disebut *Tripple Account*. Pemegang *Tripple Account* ini juga berasal dari tiga instansi yang sama. Jadi, setiap transaksi baik pemasukan maupun pengeluaran dana harus mendapatkan persetujuan dan tanda tangan dari tiga pihak tersebut. Adapun yang memiliki kewenangan ini antara lain:

- 1) Pabrik gula Kebon Agung yang diwakili oleh Manajer Sub Divisi Tanaman
- 2) Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang yang diwakili oleh Kepala Bidang Tanaman Musiman
- 3) KUD Ngajum yang diwakili oleh Manajer KUD

Secara sederhana, hubungan koordinasi tim teknis di Kabupaten dapat dilihat pada bagan 3 berikut :

Bagan 3
Hubungan Koordinasi Tim Teknis



Sumber : hasil wawancara, 2006

Dalam rangka melaksanakan proyek ini, baik Dinas Pertanian dan Perkebunan maupun pabrik gula memiliki Petugas Penyuluh Lapang (PPL) sebagai pelaksana dilapangan yang bertugas memantau dan memonitoring perkembangan tanaman tebu petani. Namun dalam realisasinya, PPL dari kedua pihak belum melaksanakan fungsinya dengan optimal, sehingga petani kurang memperhatikan metode budidaya tanaman seperti yang diatur dalam ketentuan petunjuk teknis Dinas Perkebunan. Bahkan ada PPL Dinas yang tidak mengetahui perkembangan program sama sekali. Kalaupun masih ada perhatian dari PLPG (Penyuluh Lapang Pabrik Gula), biasanya lebih banyak pada waktu mendekati musim panen untuk memberitahukan apakah tanaman tebu petani sudah layak dipanen atau belum. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk Rifai, PPL Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang:

"PPL Dinas itu nggak ada perannya sama sekali. Masalahnya, petani itu merasa sudah mampu secara teknis atau untuk urusan budidaya. Malahan ada yang bilang petani lebih pintar daripada PPL. Bagi mereka, permasalahan yang mereka hadapi itu bukan pada budidaya tanaman, tapi pada permasalahan pasca panen seperti masalah tebang angkut, distribusi atau penjualan tebunya, Surat Perintah Tebang dari pabrik gula. Lha pabrik gula juga menyediakan PLPG, jadi petani lebih memilih untuk dekat dengan PLPG sehingga PPL Dinas tidak mendapat respon. Kalaupun ada evaluasi, pihak Dinas Pertanian dan Perkebunan seperti lepas tangan sehingga kurang memperhatikan peran PPL sendiri. Padahal kan PPL itu kepanjangan tangan dari Dinas" (wawancara tanggal 21 Desember 2006 pukul 15.00 di kediaman informan di Kepanjen)

Hal senada diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S:

"...PPL memang tidak berfungsi. Ini karena mereka kurang mau proaktif kalau tidak memberikan keuntungan bagi mereka pribadi. Ya meski sebenarnya sudah menjadi tugasnya, ini memang terkait dengan sifatnya sebagai manusia biasa yang kadangkala bekerja dengan pamrih.

Masalahnya mereka itu nggak punya atasan. Secara struktur, hubungan PPL dan dinas adalah koordinasi, jadi kita sejajar. Meski bertanggung jawab pada kepala dinas, tapi mereka itu independen” (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 11.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

Tidak berfungsinya peran PPL ini juga diakui oleh Bpk. Nurul Arifin selaku petani:

”Nggak pernah ada petugas yang datang mbak, apalagi untuk mriksa-mriksa. Palingan pernah dateng tuh dari PLPG kalau sudah waktunya panen. Kadang mereka dateng buat ngasih tahu tebu kita sudah layak panen atau belum. Jadi kita tetep nanam kayak dulu. Tetep ngepras berkali-kali, bahkan sampe sepuluh kali juga” (wawancara tanggal 20 Februari 2007 pukul 11.30 di swalayan KUD Ngajum, Desa Plaosan, Wonosari)

Hal senada diungkapkan oleh Widodo, petani Patuksari:

”Nggak pernah ada mbak yang namanya petugas ngawasi. Jangankan ngawasi perkembangan tebu, wong dateng aja nggak pernah kok. Jadi kita tuh cuma dikasih duit, abis itu ya diserahkan kita mau diapain duit itu.” (wawancara tanggal 20 Februari 2007 pukul 12.00 di swalayan KUD Ngajum, Desa Patuksari, Wonosari)

Dari sini bisa diketahui bahwa Tim Teknis, baik dari Dinas Pertanian dan Perkebunan maupun dari pabrik gula masih belum melaksanakan pengawasan terhadap perkembangan tanaman petani.

Dalam rangka memfasilitasi kepentingan petani, terdapat koperasi di setiap Kecamatan. Adapun koperasi yang ada di Kabupaten Malang yang menjadi wilayah binaan Pabrik Gula Kebon sebanyak 20 Koperasi, diantaranya adalah:

1. KUD Lawang (dengan nama KUD Dewi Sri)
2. KUD Dengkol
3. KUD Singosari (Sri Sedono)
4. KUD Karang plosa
5. KUD Jabung (Koperasi Antar Niaga Jabung)
6. KUD Pakis (KUD Model)
7. KUD Tumpang 1 (KUD Agung)
8. KUD Tumpang 2 (KUD Padita)
9. KUD Poncokusumo (KUD Menara)

10. KUD Kedung Kandang (KUD Subur)
11. KUD Wagir (KUD Katu)
12. KUD Tajinan (KUD Baru)
13. KUD Bululawang (KUD Sadar Bumi)
14. KUD Pakis Aji (KUD Beringin)
15. KUD Kromengan (KUD Bangkit)
16. KUD Wonosari
17. KUD Sumber Pucung II
18. KUD Ngajum
19. KUD Kepanjen
20. KUD Kalipare

Dari ke 20 KUD tersebut, yang menjadi KUD Primer (KUD Pembina) adalah KUD Ngajum yang berperan sebagai KUD koordinator bagi KUD-KUD lain yang berada di Kecamatan. KUD Pembina merupakan KUD pengelola Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) yang beranggotakan sekumpulan KUD dan atau koperasi yang bergerak dalam agribisnis yang mempunyai kepentingan dan tujuan bersama dalam mengelola usaha tani tebu dan telah memiliki atau memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam peraturan Pengelolaan Dana PMUK. Dipilihnya KUD Ngajum karena KUD ini dianggap paling mampu. Oleh karena itu juga KUD Ngajum memegang tanggung jawab sebagai Tim Teknis. Dan dalam hubungannya dengan pelayanan terhadap petani, petani menilai bahwa kinerja KUD Ngajum telah baik.

2. Mekanisme Pengelolaan Dana Proyek

Pengembangan Tebu Rakyat merupakan program yang mendapat dukungan biaya dari APBN yang disalurkan dalam bentuk Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) dengan model guliran. Perguliran merupakan usaha untuk menciptakan keberlanjutan usaha agribisnis masyarakat penerima dana PMUK serta memperluas cakupan kegiatan melalui pola kemitraan serta nilai tambah usaha baik dalam bentuk tunai maupun fisik (hasil panen, bibit, dan sebagainya). Secara sederhana, dalam model guliran ini pemerintah akan menyalurkan bantuan dana hingga tahun 2007. Setelah bantuan dihentikan pada

tahun tersebut, daerah diharapkan sudah mampu menciptakan kemandirian dana untuk membantu kelompok-kelompok tani melalui pemupukan modal yang telah diusahakan sejak awal program. Penguatan modal diberikan dalam bentuk dana tunai yang dapat diterima atau dikelola langsung oleh kelompok sasaran dengan jangka waktu sesuai aturan yang ditetapkan untuk keberlanjutan usaha.

Berkaitan dengan kredit untuk kegiatan bongkar ratoon (membongkar tanaman tebu) khususnya dan intensifikasi umumnya, selama perguliran belum selesai dalam satu putaran bantuan, maka petani hanya bisa memperoleh bantuan sebanyak satu kali melalui koperasi primer yang ada di Kabupaten. Petani yang sudah menerima pinjaman harus menunggu hingga penyaluran telah memenuhi kebutuhan seluruh petani, baru setelah itu perguliran bisa dimulai dari awal kembali. Kecuali jika petani mengalami kegagalan (misalnya karena serangan hama), maka petani boleh mengajukan pinjaman kembali untuk yang kedua kalinya. Sedangkan terkait dengan rawat ratoon dan pengadaan pupuk, petani bisa mengajukan pinjaman ke koperasi sekunder yang ada di propinsi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S :

"Berhubung ini adalah dana bergulir, maka untuk keperluan bongkar ratoon petani hanya bisa mendapatkan pinjaman satu kali. Masalahnya dengan dana yang terbatas dan jumlah petani yang banyak, maka kecil kemungkinan memberikan bantuan secara bersamaan dan keseluruhan. Nanti kalau ada yang nggak kebagian kan malah kita kena protes mbak. Seandainya nanti sudah tuntas semua petani dapat bagian, maka bisa kembali digulirkan untuk yang kedua kalinya kepada petani yang sama. Kecuali untuk rawat ratoon, petani bisa dapat lebih dari sekali" (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 11.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

Tetapi dalam teknisnya, ternyata petani bisa memperoleh pinjaman lebih dari sekali untuk keperluan bongkar ratoon. Hal ini diungkapkan oleh Bp. Wasito, petani Desa Wonosari:

"Awalnya, waktu tahun 2004, dari 10 ha yang saya ajukan, saya mendapat pinjaman untuk tanah seluas 7 ha. Tapi nggak dikasih uang semuanya, sebagian diberikan dalam bentuk kompos. Selanjutnya tahun 2005 saya mengajukan lagi dan mendapat pinjaman untuk tanah seluas 3 ha. Kemudian tahun 2006 saya juga masih bisa memperoleh pinjaman untuk tanah seluas 4 ha. Untuk pinjaman kedua dan ketiga, saya harus melakukan pengajuan lagi seperti yang pertama" (wawancara tanggal 27 Februari 2007 pukul 11.30 di kediaman informan, Kebobang Wonosari)

Pernyataan senada diungkapkan oleh Bpk. M. Sholeh, petani Desa Palaan:

“Setiap tahun saya bisa dapet pinjaman mbak. Pertama pada tahun 2004, saya mengajukan tanah saya yang 25 ha. Tapi waktu itu cuman dapet 3 ha. Kemudian pada tahun 2005 saya mengajukan lagi dengan cara yang sama kayak yang pertama, trus dikasih 5 ha. Lalu tahun kemarin bisa dapet sampe 7 ha. Tapi itu nggak bisa diambil duit semua mbak, soalnya dikasih pupuk kompos juga” (wawancara tanggal 27 Februari 2007 pukul 14.00 di kediaman informan, Desa Palaan)

Dari pernyataan-pernyataan tersebut bisa diketahui adanya penyimpangan dalam pelaksanaan proyek, dan hal tersebut dilakukan secara berulang-ulang.

a. Kegiatan Bongkar Ratoon

1) Pengajuan, pencairan dan penyaluran dana

Pengajuan awal dilakukan oleh petani (kelompok tani) ke KUD yang ada di Kecamatan setempat. Selanjutnya KUD Kecamatan menyampaikan pengajuan petani kepada KUD Ngajum selaku KUD pembina. Kemudian KUD Ngajum mengajukan pemanfaatan dana bergulir kepada anggota Tim Teknis yang lain untuk diverifikasi. Verifikasi ini nantinya yang akan menentukan layak atau tidaknya petani tersebut untuk mendapatkan bantuan dana. Adapun yang menjadi ukuran penilaian dalam verifikasi antara lain: i. Area, yang kemudian dituangkan dalam bentuk pemetaan lahan dengan GPS yang nantinya diketahui bentuk lahan melalui titik-titik ordinat (lihat lampiran 1); ii. Luasan lahan; iii. Intensifikasi lahan; dan iv. Karakter petani. Hal ini seperti diungkapkan oleh Bpk. Kunari, Manager KUD Ngajum:

“Kita ini sebagai KUD pembina mendapat pengajuan dari KUD-KUD di Kecamatan-Kecamatan. Selanjutnya, Tim Teknis melakukan verifikasi dengan bantuan KUD Kecamatan. Tujuan verifikasi itu untuk menentukan petani ini layak atau tidak dapat bantuan. Kadang-kadang kan ada petani yang sebenarnya nggak layak tapi mendaftarkan, makanya jangan sampai terjadi hal-hal yang nggak diinginkan, misalnya kredit macet dan sebagainya. Jadi kita (Tim Teknis) punya parameter dalam melakukan verifikasi. Pertama area, maksudnya petani harus bisa menunjukkan bahwa lahan yang didaftarkannya adalah memang benar-benar miliknya. Caranya ya dengan menunjukkan sertifikat kepemilikan. Kedua luasan, maksudnya lahan itu layak bongkar atau tidak. Artinya, lahan-lahan yang terdaftar kondisinya seperti apa, luasnya berapa. Kemudian yang ketiga intensifikasi lahan. Maksudnya lahannya berupa sawah atau tegal. Dan yang terakhir karakter petani. Tujuannya disini adalah agar tidak terjadi hal-hal yang nggak diinginkan. Masalahnya, terkadang ada juga petani

yang nakal, jadi kita harus selektif juga. Disinilah fungsi KUD Kecamatan, karena mereka yang lebih mnengenal petani didaerahnya” (wawancara tanggal 22 Januari 2007 pkl 11.00 di kantor KUD Ngajum).

Tetapi dalam pelaksanaan di lapangan, pihak petani tidak mengajukan permohonan ke KUD Kecamatan di daerahnya seperti yang diungkapkan diatas. Berdasarkan penjelasan petani, mereka langsung datang ke Pabrik Gula Kebon Agung untuk melakukan pengajuan terhadap lahannya dengan sepengetahuan pihak KUD (lihat lampiran 2). Selanjutnya petani mengisi form pengajuan yang berisi keterangan mengenai lahannya (lihat lampiran 3). Ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Wasito:

”Saya mengajukan bongkar ratoon sebanyak tiga kali mulai tahun 2004 sampe 2006 kemarin. Jadi saya dateng ke pabrik gula Kebon Agung terus diminta melengkapi syarat-syaratnya berupa fotokopi KTP sama jaminan berupa BPKB kendaraan” (wawancara tanggal 27 Februari 2007 pukul 11.30 di kediaman informan, Kebobang Wonosari).

Hal ini sama dengan yang diungkapkan oleh Bpk Imam Khalimi, petani Desa Ngasem:

Awalnya, setelah tau ada program itu, saya dateng ke pabrik gula Kebon Agung untuk mengajukan lahan saya. Selanjutnya oleh Kebon Agung diminta untuk menyerahkan fotokopi KTP, gambar dari lahan yang saya ajukan, dan jaminan BPKB truk saya” (wawancara tanggal 27 Februari pukul 10.00 di kediaman informan, Desa Ngasem, Ngajum)

Berdasarkan pengakuan petani yang lain, ada yang ditawarkan oleh pihak pabrik gula sendiri. Ini seperti diungkapkan oleh Bpk Khamit Suyuti, petani Desa Wonosari:

”Saya kan kebetulan kenal dekat dengan orang Kebon Agung. Suatu hari pas beliau main ke tempat saya, saya ditawari gini ‘ini loh ada program yang ngasih pinjaman tanpa bunga. Syaratnya harus nyerahin fotokopi KTP sama jaminan berupa BPKB. Kasih ke saya aja biar nanti saya yang ngurusi’. Setelah itu saya kasihin syarat yang diminta itu. Selang 1 bulan saya dapet pinjaman untuk tanah saya seluas 10 ha” (wawancara tanggal 20 Februari 2007 pukul 13.30 di kediaman informan, Dusun Kebobang, desa Wonosari, Ngajum)

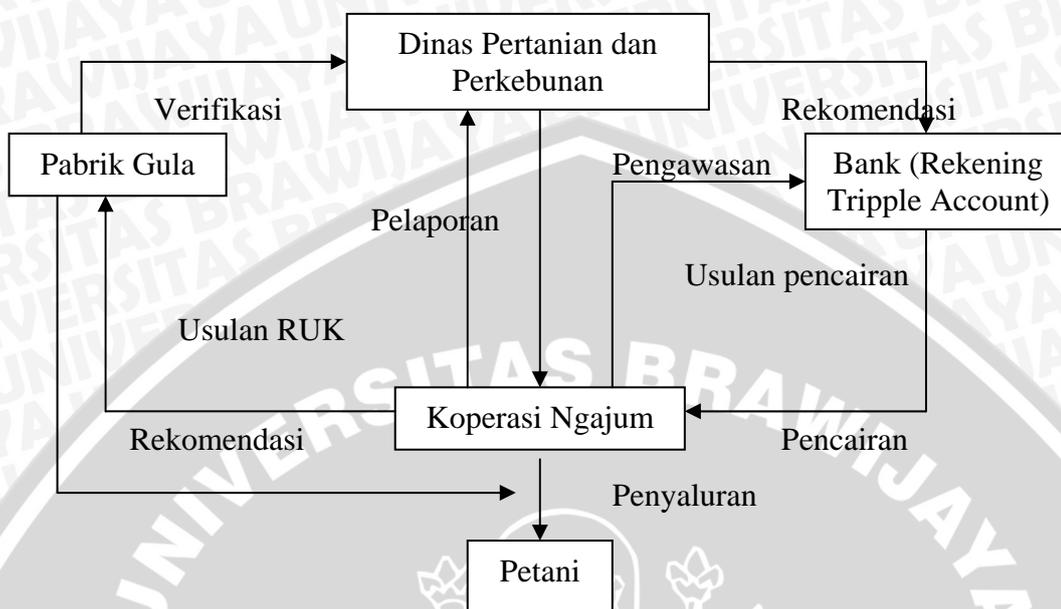
Selanjutnya hasil verifikasi Tim Teknis direkomendasikan kepada Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan. Bagi petani yang disetujui permohonannya, kemudian diberikan nomer register petani. Bagi petani yang lahannya luas dan mengajukan tebu sebanyak minimal 10.000 kuintal, pihak pabrik gula memberikan surat perjanjian kontrak produksi yang berisi pasal-pasal untuk mendapatkan kesepakatan hak dan kewajiban (lihat lampiran 4). Surat kontrak ini juga menjadi dasar bagi pabrik gula untuk meminta pertanggungjawaban petani atas sejumlah tebu yang telah dijanjikan. Jika dalam pelaksanaannya ternyata petani tidak mampu memenuhi jumlah tebu seperti yang tertuang dalam kesepakatan surat kontrak, maka pihak pabrik gula bersedia membantu hingga seluruh jumlah tebu tersebut terpenuhi. Tetapi pabrik gula sendiri memberikan batas waktu maksimal, yaitu selama satu musim giling saja. Dan apabila selama jangka waktu tersebut petani tidak bisa memenuhi target seperti yang tertuang dalam surat kontrak, maka akan mempengaruhi penilaian (evaluasi) yang akan menjadi salah satu bahan pertimbangan kedepannya terhadap petani yang bersangkutan. Dan tentu saja hal ini akan mempengaruhi kerjasama selanjutnya.

Hasil rekomendasi kemudian disampaikan ke Bank. Dalam hal ini, Kabupaten Malang menggunakan jasa pelayanan Bank BNI '46 dan Bukopin, dengan rekening *Tripple Account* untuk pencairan dana bergulir sesuai dengan Rencana Usulan Kegiatan (RUK) dengan tembusan Pabrik Gula sesuai wilayah kerjanya.

Pencairan dana dari bank pada rekening giro *Tripple Account* harus dilakukan atas persetujuan petugas pemegang rekening tersebut, yaitu Dinas Pertanian dan Perkebunan oleh Kepala Bagian Tanaman Musiman, Tim Teknis Pabrik Gula yaitu Manajer Sub Divisi Tanaman dan Manajer KUD Ngajum. Penyaluran dana bergulir dilakukan oleh KUD Ngajum

bagan 4

Mekanisme Pengajuan, Pencairan dan Penyaluran Dana Bergilir



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur 2003

Untuk tahun 2006, bantuan diberikan untuk area/ lahan seluas 1.453 ha dengan rincian sebagai berikut (tabel 4):

Kecamatan	Luas Area (Ha)	Jumlah Petani
Lawang	60	8
Singosari	60	15
Karangploso	30	6
Jabung	110	18
Pakis	110	27
Tumpang Agung	100	13
Tumpang Padita	20	5
Poncokusumo	80	1
Kedungkandang	120	13
Bululawang	86	9
Tajinan	50	5
Wagir	85	12
Pakisaji	85	13
Kepanjen	80	23
Ngajum	123	21
Wonosari	61	10
Sumberpucung	22.5	7
Kalipare	50	18
Campuran	205	

Sumber: KUD "NGAJUM", 2006



Dari data diatas bisa diketahui bahwa seorang petani dari desa atau kecamatan tertentu tidak harus mengajukan permohonan dikecamatan setempat. Dia bisa ikut mengajukan lahannya di Kecamatan lain.

2) Pengembalian Dana Bergulir

Dana yang dipinjam oleh petani dikembalikan kepada rekening *Tripple Account* melalui KUD Ngajum. Pengembalian dilakukan setelah petani memanen tebunya. Pengembalian ini dilakukan melalui pemotongan langsung oleh pabrik gula. Pada awal program yaitu masa tanam tahun 2003/2004 hingga 2005/2006, petani tidak dipungut biaya jasa (bunga) atas kredit yang dipinjam. Baru kemudian pada masa tanam tahun 2006/2007 dikenai biaya pemanfaatan dana. Besarnya jasa pemanfaatan dana bergulir sebesar 7% selama 1 tahun musim giling, dengan rincian 4% untuk pemupukan modal KUD Ngajum dan operasional, 3% untuk operasional pengembangan tebu dengan alokasi: PG Kebon Agung 0,5%, Tim Teknis Kabupaten 0,5% dan satuan Kerja Dinas Perkebunan Jawa Timur 2%. Sedangkan besarnya jasa yang diperuntukkan KUD Ngajum dan atau Koperasi pengikunya disepakati 30% dan 70% dari Jasa bagian KUD serta untuk biaya operasional sebesar 3% dipotong didepan pada saat realisasi.

Setelah panen dan mendapatkan jatah Surat Perintah Tebang Angkut (SPTA) dari PG, petani menyerahkan tebunya untuk digiling menjadi gula. Namun tidak semua tebu bisa masuk. Tebu yang diserahkan oleh petani harus memenuhi kriteria pabrik gula berupa produk tebu yang manis, bersih dan segar (MBS). SPTA terdiri dari empat macam (lihat lampiran 5), tergantung kebutuhan dan ukuran dari kendaraan yang dibutuhkan petani yang kesemuanya rangkap lima lembar. Ukuran kendaraan yang dimaksud yaitu truk biasa, truk besar dan truk gandeng yang kesemuanya merupakan milik petani secara mandiri (baik sendiri maupun sewa). Sedangkan satu SPTA diperuntukkan bagi petani yang menggunakan jasa dari pabrik gula mulai dari jasa serikat pekerja (penebang), sarana tebang hingga truk yang digunakan untuk mengangkut. SPTA ini didalamnya dilengkapi dengan biaya-biaya yang harus dibayarkan petani kepada pabrik gula terkait dengan jasa yang dipakai.

Selanjutnya berdasarkan kesepakatan, gula yang telah selesai giling dibagi menjadi dua bagian dengan persentase pembagian 65:35 setelah mengalami penyusutan. Artinya, setelah melalui proses penggilingan menjadi gula, berat tebu menjadi berkurang. Misalnya tebu seberat 1 kw, setelah digiling akan mengalami penyusutan sehingga beratnya menjadi 7 kg gula. Dari 7 kg ini, gula akan dibagi berdasarkan persentasi yang telah disepakati, yaitu sebanyak 4,3 kg untuk petani dan 2,7 kg untuk pabrik gula. Dari 4,3 kg itu diberikan kepada petani dalam bentuk natura (gula) sebesar 10% atau sekitar kurang dari 0,5 kg, baru kemudian sisanya dijual.

Untuk keperluan penjualan, untuk memudahkan proses penjualan gula, pabrik gula menyediakan sarana lelang bagi petani. Petani diberikan kebebasan untuk memilih melelangkan gulanya atau menjual sendiri kepada pedagang. Tetapi dalam kasus gula yang dijual sendiri, bisa jadi petani menjadi rugi karena memperoleh harga di bawah standar. Selain itu juga bisa menyebabkan harga gula menjadi tidak stabil apabila terjadi permainan harga yang tidak sesuai dengan harga pasar. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk Andri, Kepala Bagian Tanaman PG Kebon Agung Malang:

” Sebagian petani itu ya pedagang. Jadi kadangkala mereka lebih memilih untuk menjual gulanya sendiri diluar lelang yang kita adakan. Ya kita kan bisanya Cuma mengarahkan, tapi nggak bisa maksa. Tapi biasanya itu dilakukan oleh petani yang benar-benar tahu harga gula dipasaran atau bisa jadi petani yang sudah memiliki pasar sendiri, artinya punya pelanggan, soalnya kalo mereka nggak benar-benar memahami perkembangan fluktuasi harga, mereka malah rugi sendiri. Apalagi kalau tengkulaknya pinter ngrayu” (wawancara tanggal 17 Januari 2007 pukul 09.00 di kantor Bagian Tanaman PG Kebon Agung)

Bagi petani yang ikut melelangkan gulanya, hasil penjualan gula tersebut kemudian ditambahkan dengan nilai ganti tetes petani, selanjutnya dilakukan pemotongan terhadap biaya-biaya teknis (lihat lampiran 6), kemudian juga dipotong pinjaman Akselerasi (bongkar ratoon) berdasarkan usulan piutang petani oleh KUD Ngajum. Pinjaman yang langsung dipotong oleh pabrik gula tersebut kemudian disetorkan ke KUD Ngajum. Selanjutnya KUD Ngajum menyetorkan ke rekening *Tripple Account* untuk dimanfaatkan dalam perguliran lebih lanjut. Selain itu KUD juga menyalurkan jasa pengelolaan dana bergulir ke masing-

masing rekening yang bersangkutan. Dari situ baru petani memperoleh hasil penjualan.

bagan 5

Mekanisme Pengembalian Dana Bergulir



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur 2003

Tetapi bagi petani yang menjual gulanya diluar lelang (dijual sendiri kepada pedagang), diharuskan bagi pedagang tersebut membayarkan hutang petani terlebih dahulu kepada pihak pabrik gula setelah menerima Nota Gula Petani. Setelah itu barulah proses penyerahan gula dilakukan untuk kemudian petani memperoleh hasil penjualannya setelah dikurangi pinjaman akselerasi dari pedagang. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk Imam Khalimi:

"Saya nggak pernah ikut lelang mbak. Soalnya saya punya kenalan pedagang yang sudah terlanjur dekat, jadi sungkan gitu. Biar nggak ada perasaan saling dirugikan, biasanya setelah memperoleh Nota Gula Petani dari pabrik gula, nota itu saya kasih ke temen saya yang mau beli gula saya tadi, trus dia membayarkan pinjaman akselerasi saya ke pabrik. Setelah urusan pinjaman selesai, baru dia bisa ngambil gula saya. Pembayaran yang sudah dikurangi pinjaman itulah yang dikasih ke saya"

Dari mekanisme yang terkait dengan pencairan dan penyaluran dana ini, petani menjelaskan tidak ada kendala yang terjadi. Petani hanya perlu menunggu satu bulan sejak diajukannya surat permohonan untuk menerima pencairan pinjaman yang diajukan.

b. Kegiatan Rawat Ratoon dan Pengadaan Pupuk

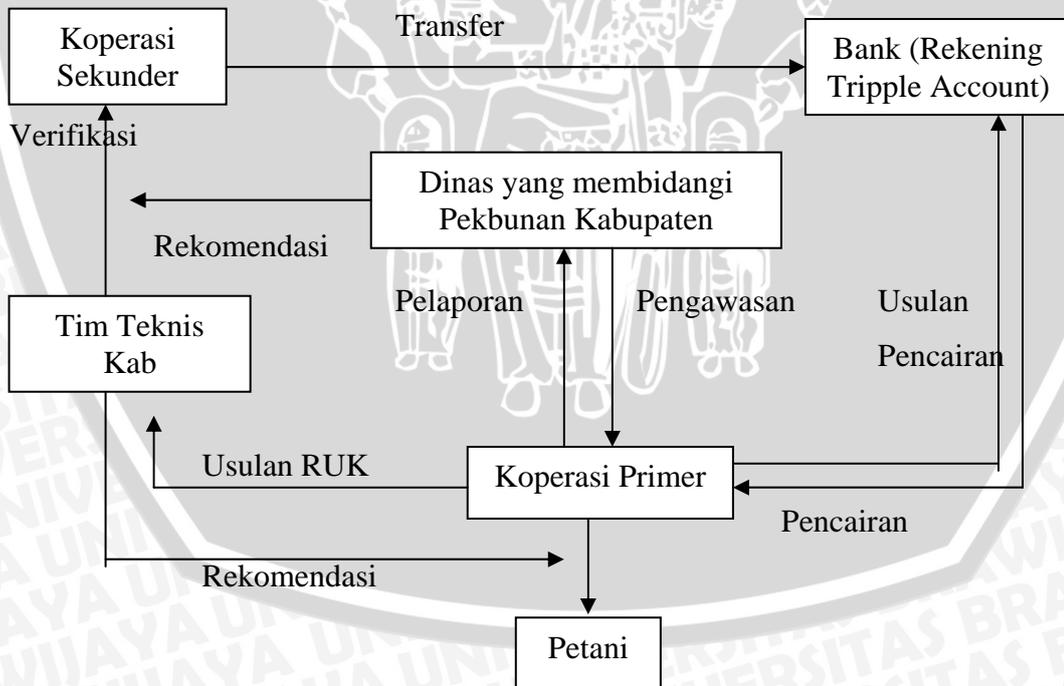
1) Pengajuan, Pencairan dan Penyaluran Dana Bergulir

Seperti halnya kegiatan bongkar ratoon, mekanisme dimana petani seharusnya mengajukan pinjaman ke KUD wilayah tetapi mengajukan ke pabrik gula. Selanjutnya pabrik gula menyampaikan ke KUD Ngajum, kemudian KUD Ngajum mengajukan pemanfaatan dana bergulir kepada Tim Teknis Kabupaten untuk diverifikasi. Selanjutnya hasil verifikasi Tim Teknis Kabupaten disampaikan kepada Koperasi Sekunder dengan rekomendasi Satuan Kerja Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur.

Atas dasar usulan tersebut, Koperasi Sekunder mentransfer dana pinjaman kepada rekening giro Triple Account KUD Ngajum dengan memberitahukan kepada Satuan Kerja Dinas Perkebunan Propinsi dan Pabrik gula. Selanjutnya penyaluran dana bergulir kepada petani dilakukan oleh KUD Ngajum bersama.

Bagan 6

Mekanisme Pengajuan, pencairan dan Penyaluran Dana bergulir



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur 2003

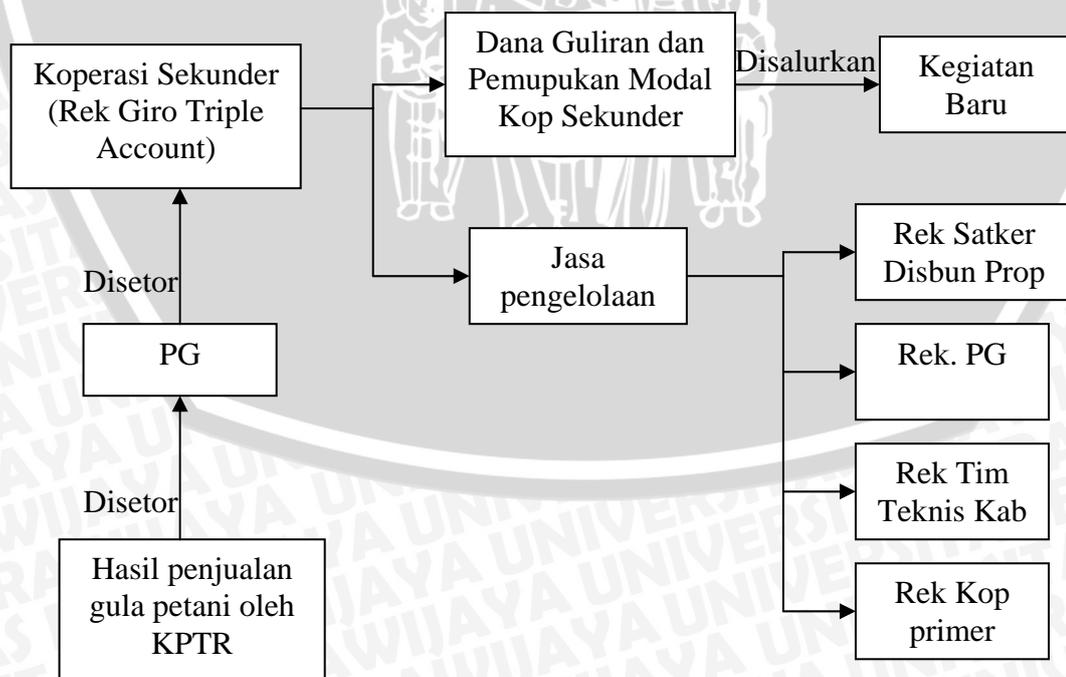
2) Pengembalian Dana Bergulir

Dana bergulir yang dipinjam oleh petani dari Koperasi Sekunder dikembalikan ke rekening giro *Triple Account* Koperasi Sekunder setelah panen atau penjualan hasil gula. Seperti halnya bongkar ratoon, awalnya rawat ratoon juga tidak mengenakan beban jasa, baru kemudian pada tahun 2006/2007 dikenakan beban jasa. Besarnya jasa pemanfaatan dana bergulir adalah 7% selama satu tahun musim giling, dengan rincian 3% untuk pemupukan modal Koperasi Sekunder dan operasional, 1% untuk pemupukan modal KUD Pembina bersama binaannya dan operasional, 3% untuk operasional pengembangan tebu dengan alokasi: Pabrik Gula 0,5%, Tim Teknis Kabupaten 0,5% dan Satuan Kerja Dinas Perkebunan Propinsi 2%.

Pemotongan pinjaman petani dan jasa pemanfaatan dana bergulir dilakukan oleh pabrik gula. Pabrik gula melaksanakan pemotongan pinjaman petani berdasarkan usulan piutang petani oleh koperasi Ngajum, selanjutnya semua hasil pemotongan hutang petani dan jasa disetorkan ke koperasi sekunder. Koperasi sekunder menyalurkan jasa pengelolaan dana bergulir ke masing-masing rekening yang bersangkutan

Bagan 7

Mekanisme pengembalian dana bergulir pada koperasi sekunder



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek Pengembangan Tebu Jawa Timur 2003

c. Penggunaan Jasa Pengelolaan Dana Bergulir

Jasa yang berasal dari pengelolaan dana bergulir KUD Ngajum maupun Koperasi Sekunder digunakan untuk pemupukan modal koperasi (sebesar 4%) dan kegiatan operasional pengembangan tebu (sebesar 3%) dengan proporsi penggunaan sebagai berikut:

1) Koperasi Ngajum

- a) Untuk dana bergulir sebesar Rp 500 juta - 1 Milyar dimanfaatkan untuk keperluan operasional kegiatan sebesar 80% dan pemupukan modal sebesar 20%. Sedangkan untuk guliran sebesar > 1 Milyar – 1,4 Milyar, operasional kegiatan yang dipakai adalah sebesar 60% dan pemupukan modal sebesar 40%
- b) Dana Operasional Kegiatan dimanfaatkan antara lain untuk honorarium pelaksana kegiatan di KUD Pembina bersama binaannya, monitoring dan pelaporan serta kebutuhan operasional koperasi lainnya
- c) Dana Pemupukan Modal untuk memperbesar modal koperasi dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk usaha berbasis tebu

2) Koperasi Sekunder

- a) Untuk operasional kegiatan sebesar 15% dan untuk pemupukan modal sebesar 85%
- b) Dana Operasional Kegiatan dimanfaatkan antara lain untuk honorarium pelaksanaan kegiatan di Koperasi Sekunder, monitoring dan pelaporan serta kebutuhan operasional koperasi lainnya
- c) Dana pemupukan modal untuk memperbesar modal koperasi dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk pengembangan usaha berbasis tebu

3) Tim Teknis Kabupaten

Penggunaan jasa pada Tim Teknis Kabupaten dimanfaatkan untuk kegiatan operasional Tim Teknis dalam mendukung pengembangan tebu, antara lain sosialisasi program, seleksi calon kelompok sasaran, pengawasan dana guliran baik penyaluran dan ketepatan pemanfaatannya, honorarium Tim Teknis serta kegiatan lain yang diperlukan

4) Pabrik Gula

Penggunaan jasa pada Pabrik Gula dimanfaatkan untuk kegiatan operasional Pabrik Gula dalam mendukung pengembangan tebu, antara lain pemotongan pinjaman, pengawasan dana guliran baik penyaluran dan ketepatan pemanfaatannya, honorarium Tim Teknis Pabrik Gula serta kegiatan lain yang diperlukan

3. Strategi aktor pelaksana untuk mempengaruhi perilaku petani

Salah satu tujuan dari Proyek Pengembangan Tebu Rakyat adalah meningkatkan efisiensi produksi tebu dan lebih lanjut produktivitas gula nasional agar mampu bersaing dengan produsen dari luar negeri. Faktor yang memiliki peranan penting adalah pencapaian produktivitas per hektar yang antara lain ditentukan oleh keadaan bibit yang dipergunakan, pemanfaatan varietas unggul serta cara pengolahan lahan dan tanaman. Padahal kita dihadapkan pada permasalahan masih sederhananya frame berpikir petani jika dikaitkan dengan ke tiga komponen tersebut. Argumen yang sering muncul adalah rendahnya modal petani sehingga mereka cenderung lebih memilih bibit, pupuk maupun cara pengolahan yang sederhana. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Andri, Kepala Bagian Tanaman Pabrik Gula Kebon Agung:

“Kalau petani mau menggunakan bibit yang bagus kan pabrik gula ikut senang, soalnya hasil gulanya juga bagus. Tapi masalahnya, petani itu tidak mau begitu saja mengganti bibitnya yang sudah biasa dipakai dengan bibi yang baru. Apalagi kalau harga bibit yang baru itu lebih mahal. Belum lagi kebiasaan mereka yang enggan mengganti barang lama dengan barang baru. Makanya dari situ dibutuhkan peran petugas untuk merubah kebiasaan-kebiasaan tersebut”(wawancara tanggal 17 Januari 2007 jam 09.00 di Kantor bagian Tanaman PG Kebon Agung)

Serupa dengan yang diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S., mantan Kepala Bidang Tanaman Musiman Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang:

“Petani itu seringkali nggak mengikuti aturan penanaman yang benar. Misalnya saja terkadang mereka memupuk dengan cara disebar. Gimana tebunya mau makan, kalau makanannya ga ditanam dekat dengan mulutnya (akar tebu). Belum lagi mereka memaksakan nyebar dengan dosis yang berlebihan. Maksudnya sih biar bobot tebunya tinggi. Padahal kan pabrik gula memperhatikan gula yang ada di dalam tebu, bukan

bobotnya” (wawancara tanggal 4 Januari 2007 pukul 20.00 di kediaman informan, Jl. Bareng Kulon Gg 6 No. 907).

Berdasarkan pengakuan petani sendiri, sebagian besar petani itu belajar dari tanaman. Artinya jika dengan cara pengelolaan tertentu (cara lama) hasil yang diperoleh sudah dinilai baik, maka selanjutnya petani akan mengulang cara budidaya dengan cara yang sama. Apalagi jika dikaitkan dengan modal yang relatif lebih murah, maka petani akan cenderung condong ke arah cara tersebut. Karena pola pikir dan sikap petani itu, maka diperlukan tindakan dan upaya yang sinergis pada setiap simpul pelaksanaan program mulai dari perhatian tim teknis terhadap budidaya pertanian, penyaluran bantuan berupa kredit melalui PMUK, sampai pemasaran hasilnya. Keterpaduan dan keserasian perilaku dan tindakan harus dimaksimalkan antara petani dan tim teknis sebagai subyek pewujud ketahanan pangan. Perilaku dalam tulisan ini dikhususkan pada perilaku petani dan tindakan yang diambil untuk membangun perilaku tersebut.

Secara teknis, pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu rakyat di Kabupaten Malang bukan hal mudah seperti yang tertuang dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Seperti yang diungkapkan dalam teori, bahwa perilaku petani cenderung stagnan. Pada umumnya, mereka menggunakan cara-cara yang sudah biasa dipakainya atau oleh orang tua mereka. Oleh karena itu perlu adanya upaya dari instansi atau pihak-pihak yang berkompeten dengan Proyek Pengembangan Tebu rakyat untuk merubah pandangan petani dan meningkatkan perilakunya dalam menuntut kemajuan.

Pada tahap budidaya tanaman, masih ada sebagian petani yang tidak melakukan intensifikasi pertanian sebagaimana mestinya. Padahal intensifikasi pertanian adalah cara untuk menghasilkan komoditas unggul yang memiliki posisi kuat di pasar. Karena intensifikasi adalah upaya peningkatan kualitas mutu hasil panen dengan cara pemilihan bibit yang berkualitas, pemupukan berimbang, penyuburan tanah, dsb.

Selama ini tidak semua petani di kabupaten Malang bisa dengan mudah menerima varietas baru yang direkomendasikan. Perlu adanya contoh nyata dari sesama petani untuk membuat petani percaya dan akhirnya bersedia menanam varietas baru tersebut. Memang bukan menjadi suatu keharusan agar petani

mengganti varietasnya dengan varitas yang benar-benar baru, selama varietas yang ditanam masih mendapat respon positif dari pasar, akan tetapi pemilihan varietas yang ditanam akan sangat menentukan hasil panen. Permasalahannya adalah, petani biasanya enggan untuk memulai sesuatu yang baru tanpa ada contoh konkrit terlebih dahulu. Jika ada pihak lain yang memberikan contoh dengan hasil nyata yang memuaskan, barulah mereka mau melakukan perubahan.

Mengenai hal ini, Bpk. Widji P.S. mengungkapkan:

“Petani itu nggak mudah dipengaruhi mbak. Kalau kita hanya ngomong seolah-olah memberi nasehat atau sekedar menghimbau ya mereka masuk kuping kanan keluar kuping kiri. Kalau menurut mereka bakal mengeluarkan banyak uang ya mereka nggak mau. Biasanya saya lebih banyak ngomong secara informal. Saya berusaha mengajak mereka satu persatu. Kalau beberapa petani sudah mau dan ternyata memperlihatkan hasil yang bagus, maka petani yang lain baru melirik. Karena petani itu butuh dikasih contoh dulu baru mau merubah polanya” (wawancara tanggal 4 Januari 2007 pukul 20.00 di kediaman informan, Jl. Bareng Kulon Gg 6 No. 907).

Melihat masih banyaknya perilaku petani yang belum mengarah pada upaya peningkatan kualitas, maka tindakan dan upaya membangun perilaku petani untuk menjalankan usahatani dengan lebih baik menjadi hal yang tidak bisa dikesampingkan. Salah satu indikasi yang digunakan untuk melihat upaya aktor pelaksana program dalam tulisan ini adalah cara dan tindakan yang dilakukan oleh tim teknis dalam membangun perilaku petani. Upaya untuk mempengaruhi perilaku petani seharusnya dilakukan oleh Petugas Penyuluh Lapang Dinas sebagai kepanjangan tangan dari Dinas Pertanian dan Perkebunan, Petugas Pabrik Gula Kebun Agung yang biasanya juga melalui Penyuluh Lapang (biasa disebut PLPG) serta pihak koperasi Ngajum selaku koperasi Pembina (koperasi Primer).

Dari pihak pabrik gula mengaku lebih memilih untuk melakukan pemantauan secara intensif terhadap perkembangan tanaman petani. Tetapi seperti yang diungkapkan oleh informan pada poin (a) diatas bahwa dalam prakteknya, PLPG hanya berkunjung pada awal tanam dan mendekati masa panen saja. Upaya lain yang nampak adalah pengenalan bibit-bibit unggul terhadap petani setiap kali ada bibit yang bagus dengan harapan petani turut mengupayakan peningkatan produktivitas tebu melalui perbaikan bibit menjadi lebih unggul.

Sedangkan Dinas Pertanian dan Perkebunan sendiri lebih memilih untuk melakukan pendekatan secara informal. Maksudnya, secara personal PPL datang ke tempat-tempat atau komunitas dimana petani biasa berada. Dari obrolan ringan, PPL yang bersangkutan baru berusaha sedikit demi sedikit memasukkan tema Program untuk memperoleh pendapat dari petani. Baru selanjutnya mempengaruhi dan mengajak petani untuk mengikuti program yang ada. Hal ini seperti yang diungkapkan Bpk. Widji P.S:

“Ngomong sama petani itu nggak bisa sembarangan. Kalau kita seolah-olah sok minteri, kita dianggap sok menggurui. Disitulah pentingnya ilmu komunikasi. Kalau saya pribadi lebih memilih ndolani mereka. Petani itu kalau sudah kenal ya enak diajak ngobrol. Mulai dari obrolan ringan, saya berusaha masuk ke bahasan program, membagi informasi mengenai pentingnya program, mencoba mengetahui pendapat mereka, permasalahan mereka, dan sebagainya. Nah kalau sudah dibawa masuk begitu, saya baru berusaha sedikit demi sedikit mengajak mereka, mempengaruhi pola pikir mereka mungkin mengenai bagaimana cara penanaman yang benar, atau bibit yang menjadi primadona, dan sebagainya” (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 10.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

Dari pendekatan-pendekatan yang telah diupayakan dalam rangka mensukseskan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat tersebut, ada sebuah ironisasi yang terjadi. Ketika tim teknis telah mensosialisasikan program tersebut, petani menyambut dengan tangan terbuka. Artinya, banyak petani yang kemudian berusaha mendaftarkan lahannya untuk kepentingan bongkar ratoon. Namun tanpa disadari oleh tim teknis, bahwa sebenarnya bantuan pinjaman yang mereka salurkan belum dimanfaatkan dengan maksimal untuk keperluan intensifikasi lahan dan tanaman terutama *Bongkar Ratoon*. Dari hasil wawancara diketahui bahwa memang masih banyak kelemahan disana sini, yang ternyata lebih banyak karena unsur kesengajaan, yang dilakukan oleh petani pada tahap budi daya. Maka seharusnya petani masih perlu diberi pemahaman akan pentingnya memilih dan menggunakan varitas bermutu dan unggul di pasar, melakukan pengolahan dan pemupukan secara berimbang serta pengaturan pola tanam yang baik dan bukan hanya sebatas bantuan fisik berupa modal. Dengan kata lain, pendekatan yang selama ini diupayakan oleh tim teknis masih belum menyentuh substansi permasalahan yang sebenarnya. Dan parahnya ketepatan pemanfaatan dan pemupukan modal dari dana penguliran belum diperhatikan dengan baik.

4. Dukungan dari pihak-pihak yang terkait dengan implementasi.

Pengembangan Tebu Rakyat merupakan program pemerintah daerah yang secara teknis dilaksanakan oleh Tim Teknis dengan mendapat dukungan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu penyelenggaraan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat tidak akan dapat berjalan optimal tanpa adanya dukungan baik dari instansi yang terkait dengan implementasi maupun dukungan dari publik yang menjadi sasaran kebijakan. Dukungan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana komitmen pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal jumlah dan arah pengawasan, penyediaan sumber-sumber keuangan, dan banyaknya tugas-tugas baru dalam rangka *memback-up* kelancaran implementasi program.

a. Pengawasan

Dukungan berupa pengawasan ini dilakukan oleh Dinas Perkebunan propinsi selaku perantara antara pusat dan daerah yang biasanya dilakukan setahun sekali yang kemudian diwujudkan dalam kegiatan evaluasi. Pengawasan ini dimaksudkan agar semua pihak yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam pelaksanaan program ini dapat melaksanakan tugasnya dengan semestinya.

Namun berdasarkan penjelasan informan, evaluasi yang biasa dilakukan masih hanya sebatas hasil berupa perubahan produktivitas tebu saja, sedangkan faktor-faktor lain seperti misalnya kinerja aktor pelaksana belum masuk dalam poin pengawasan. Evaluasi yang dilakukan selama ini hanya terbatas dari laporan yang disampaikan oleh Tim Teknis kepada pihak propinsi, tanpa adanya inisiatif dari pihak propinsi untuk turun langsung ke lapangan. Sehingga dukungan pengawasan disini masih belum optimal dan bahkan terkesan dikesampingkan. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk Rifai:

"Evaluasi sih ada mbak, tapi biasanya mereka nggak menyeluruh. Asalkan hasil produksi tebunya meningkat ya sudah, nggak pernah lagi nyinggung-nyinggung prosesnya gimana, kinerja pelaksanaannya gimana. Apalagi ketidakaktifan PPL dilapangan sama sekali nggak diperhatiin"

Seperti juga yang diungkapkan oleh Bpk Widji:

"Biasanya ya mbak, kalau sudah melihat ada peningkatan hasil produksi tebu, pihak propinsi sudah tidak banyak nanya masalah yang lain. Yang penting targetnya tercapai ya sudah"

Dari sini diketahui bahwa pengawasan yang dilakukan oleh pihak propinsi masih belum menyeluruh karena hanya mengandalkan dari hasil evaluasi dan lebih melihat hasil produksi tanpa memperhatikan proses didalamnya

b. Penyediaan sumber-sumber keuangan

Dukungan disini terkait dengan dana program yang berasal dari pemerintah pusat. Pada awalnya, Pengembangan tebu rakyat merupakan program yang dilaksanakan hanya oleh Propinsi Jawa Timur. Mengingat latar belakang dan manfaat dari program tersebut, kemudian Pemerintah Pusat memberikan dukungan berupa dana yang sepenuhnya diambilkan dari APBN. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk Kunari, Manager KUD Ngajum, dana tersebut dikucurkan satu tahun sekali (lihat tabel 5)

Tabel 5
Kucuran Dana Subsidi Bongkar Ratoon

Tahun	Dana Subsidi (Rp)
2003	397 juta
2004	800 juta
2005	± Rp. 1 M
2006	1,225 M

Sumber: hasil wawancara

Demi kelancaran implementasi, bahkan pihak pemerintah pusat meminta jaminan berupa pengembalian dana subsidi keseluruhan dari daerah apabila program tersebut tidak berhasil dengan baik, meski sebenarnya dana itu adalah dana bergulir dan menjadi hak daerah. Secara tidak langsung permintaan tersebut tentunya akan memacu pihak-pihak pelaksana untuk bisa mencapai tujuan yang ditargetkan. Hal ini diungkapkan oleh Bpk Kunari:

"Kita sebagai pengelola dana sih nggak pengen ada masalah mbak. Ya salah satu kebaikan dilakukan pemotongan langsung itu, biar nggak terjadi kredit macet seperti yang dulu banyak kejadian. Masalahnya, kalau misalnya program ini gagal. Kita harus mengembalikan uang

subsidi itu lagi. Makanya kita berusaha bagaimana produktivitas tebu dan gula di Malang ini bisa meningkat” (wawancara tanggal 22 Januari 2007 pk1 11.00 di kantor KUD Ngajum).

Dari pihak pemerintah daerah, salah satu dukungan juga masih terkait dengan subsidi dana. Dari sejumlah Kota dan Kabupaten penerima dana bantuan yang ada di Jawa Timur, Kabupaten Malang memperoleh bantuan dana sebesar 1/5 (seperlima) dari keseluruhan kota dan kabupaten yang ada, yaitu sebesar 30.000 hektar dari keseluruhan 150.000 hektar lahan sasaran yang memperoleh bantuan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Widji:

“Kalau dibandingkan dengan di daerah lain, lahan tebu di Kabupaten Malang initergolong luas sekali. Selain itu, Proyek Pengembangan Tebu Rakyat di kabupaten Malang ini juga bisa dibilang berjalan sesuai harapan. Makanya pemerintah menilai bahwa Kabupaten Malang ini pantas memperoleh bantuan yang besar. Kalau dibikin perbandingan saja, kita dapat seperlima dari keseluruhan bantuan. Jadi dari 150.000 hektar lahan yang menjadi sasaran, kita itu dapat bagian 30.000 hektar. Padahal kota dan Kabupaten di Jawa Timur ini kan banyak” (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 10.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

c. Banyaknya tugas-tugas baru

Salah satu bentuk dukungan yang bisa diberikan dalam sebuah kebijakan atau program tertentu adalah adanya pihak-pihak baru yang khusus dibentuk untuk membantu terlaksananya kebijakan atau program tersebut. Begitu pula dalam Proyek Pengembangan Tebu ini, dukungan yang dimaksud disini adalah dibentuknya tim-tim baru dalam rangka terlaksananya program. Dalam hal ini, Bupati Malang membentuk sebuah tim khusus yang disebut Tim Teknis terdiri dari Dinas Pertanian dan Perkebunan, Pabrik Gula Kebon Agung dan Koperasi Ngajum untuk melaksanakan program dalam memfasilitasi petani untuk mengupayakan tercapainya tujuan.

Tim teknis inilah yang kemudian bertanggung jawab terhadap keseluruhan pelaksanaan program mulai dari sosialisasi, penyaluran dan pengelolaan dana, memperhatikan perkembangan lahan dan tanaman petani hingga akhirnya mengupayakan pemberdayaan petani sebagai salah satu implikasi dari pelaksanaan program.

Tetapi seperti bentuk dukungan yang telah disebutkan diatas, dukungan dalam bentuk inipun belum mampu menjamin terlaksananya program ini dengan

baik. Masalahnya masih tetap pada kurang optimalnya fungsi dari masing-masing aktor pelaksana yang ada.

5. Kendala dalam implementasi

Proses implementasi Proyek Pengembangan Tebu rakyat tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Bahkan bisa dikatakan dalam prosesnya mengalami kegagalan. Permasalahannya adalah meski secara tersurat diperoleh hasil meningkatnya produktivitas tebu, namun ada banyak faktor yang menjadi kendala dibalik hasil tersebut. Adapun yang menjadi kendala secara garis besar ada dua, yaitu kurang berfungsinya peran tim teknis atau instansi pelaksana program dan tidak berjalannya substansi program seperti yang telah diprogramkan. Secara lebih rinci, permasalahan-permasalahan yang menjadi kendala dalam program ini antara lain sebagai berikut:

Pertama, pabrik gula selaku pihak yang memiliki peran vital tidak mengimbangi program dengan sistem yang mendukung. Hal ini dinilai dari sistem penghitungan rendemen yang memakai nilai rata-rata. Karena diterapkannya sistem ini, petani kurang memperhatikan peningkatan kualitas tebunya. Masalahnya, tinggi ataupun rendah rendemen dari tebu petani, pihak pabrik gula tidak menilai dengan perbedaan harga yang signifikan.

Memang untuk menjaga kualitas gula yang diperoleh, pihak pabrik gula memiliki parameter tersendiri untuk menentukan sebuah produk tebu tertentu layak masuk (giling) atau tidak, yaitu dengan menggunakan standar penilaian manis, bersih, dan segar (MBS). Hal ini merupakan cara untuk mengantisipasi agar tidak sembarang tebu bisa masuk. Meskipun pihak pabrik gula menilai bahwa tebu yang dihasilkan petani rata-rata telah layak giling (baik), namun tetap saja penilaian yang dipakai hanya memunculkan stagnansi pada kualitas tebu yang dihasilkan oleh petani. Dari sini, dengan tidak sengaja telah membentuk pola pikir petani untuk tidak melakukan upaya agar lebih meningkatkan lagi kualitas tebunya.

Kedua, sering terjadinya *overload* kapasitas pabrik gula. Daya tampung gudang yang dimiliki oleh Kebon Agung tidak mampu memuat seluruh tebu yang telah dipanen oleh petani. Akibatnya, petani seringkali kewalahan untuk

mengirimkan tebuinya ke pabrik gula. Bahkan beberapa petani mengirimkan ke luar kota Malang karena tidak memperoleh jatah SPTA yang sebanding dengan jumlah tebuinya. Dari penjelasan beberapa petani, tidak adanya jatah SPTA tersebut dikarenakan telah terjadi penyimpangan dalam tubuh pabrik gula, dimana SPTA yang seharusnya menjadi bagian petani dijual kepada pedagang. Tentunya penjualan SPTA ini menguntungkan pihak tertentu yang telah melakukan penyimpangan tersebut. Hal ini seperti diungkapkan oleh Bpk Khamit:

"Kalo ditanya keluhan petani sih yang paling saya rasakan masalah SPTA mbak. Masalahnya nggak semua tebu yang saya panen dapet jatah giling. Kalau dulu, pas musim panen, kelompok saya bisa dapet jatah 3-4 SPTA per hari, tapi sekarang cuma bisa dapet jatah 3 SPTA dalam seminggu. Itupun perjuangannya nunggu sehari penuh di pabrik. Padahal buat tebu saya sendiri saja kurang, apalagi kalo dibagi dengan satu kelompok? Sekarang memang posisi petani sudah dikalahkan oleh pedagang. Masalahnya pedagang itu lebih punya duit. Dan SPTA memang lebih berharga dibandingin duit yang dipake buat beli SPTA itu. Jadi ya sudah, beli aja SPTA dari pabrik, kalahlah kita"

Pernyataan serupa diungkapkan oleh Bpk Wasito:

"Masalah SPTA itu memang yang paling susah dihadapi petani. Saya aja sampe sering ngirim tebu ke luar kota. Pernah ke Tulungagung, Nganjuk, Kediri. Kalo nggak gitu tebuinya keburu kering mbak. Habisnya nggak semua kita dapet jatah SPTA. Lha SPTA yang seharusnya jadi jatah petani sekarang banyak dipejualbelikan. Bisa jadi ini permainan orang dalam yang punya kenalan pedagang dari luar. Soalnya sekarang banyak pedagang yang sebenarnya bukan anggota dan nggak berhak dapet jatah SPTA"

Ketiga, peran tim teknis yang seharusnya selalu mengikuti dan mengetahui perkembangan tanaman petani juga tidak terealisasi dengan baik. Dan ini juga menjadi salah satu penyebab tidak berubahnya pola pikir petani, karena bagi mereka asalkan tebuinya terlihat baik maka itu dinilai cukup. Seperti yang diungkapkan Bpk Arifin:

"Petani sekarang tuh sebenarnya pintar kok mbak. Meskipun sebenarnya tau cara bertani yang baik, tapi kadang mereka lebih memilih bertani yang menguntungkan. Lha kita habis dikasih duit terus ditinggal gitu aja tanpa ada pengawasan buat apa duitnya, ya sudah, kita pake aja duitnya buat nyewa lahan baru"

"Nggak ada yang berubah sih mbak. Masalah budidaya ya masih tetap kayak dulu. Kalo dulu saya ngepras 6 kali sekarang ya masih 6 kali, malah kadang-kadang sampe 10 kali juga. Wong urusan gitu tu terserah petani sendiri kok"

Keempat, tidak adanya kontrol atau pengawasan yang baik dari Dinas Pertanian dan Perkebunan. Misalnya ketika mengetahui tidak berfungsinya peran PPL, pihak yang diberi kewenangan tidak memberikan peringatan sama sekali. Bahkan meski sebenarnya mengetahui terjadinya penyimpangan, mereka tidak melakukan evaluasi menuju perbaikan dan malah terkesan tidak mau acuh. Hal ini diungkapkan oleh Bpk. Widji P.S:

"...PPL memang tidak berfungsi. Ini karena mereka kurang mau proaktif kalau tidak memberikan keuntungan bagi mereka pribadi. Ya meski sebenarnya sudah menjadi tugasnya, ini memang terkait dengan sifatnya sebagai manusia biasa yang kadangkala bekerja dengan pamrih. Masalahnya mereka itu nggak punya atasan. Secara struktur, hubungan PPL dan dinas adalah koordinasi, jadi kita sejajar. Meski bertanggung jawab pada kepala dinas, tapi mereka itu independen. Meski evaluasi juga ada, yang penting hasil program ini memperlihatkan kenaikan ya sudah tidak usah diambil pusing" (wawancara tanggal 3 Januari 2007 pukul 11.00 di Kantor Pertanian dan Perkebunan).

Selain itu masih ada penyimpangan berupa peminjaman berkali-kali dan berturut-turut kepada petani tertentu sedangkan masih ada petani yang belum memperoleh bantuan pinjaman tersebut. Dan pihak dinas juga terkesan diam tanpa menanggapi permasalahan yang sebenarnya bisa menimbulkan ketidakadilan dan tidak tepat sasaran dalam pelaksanaan proyek

6. Pengaruh Implementasi Terhadap:

a. Produktivitas tebu

Sasaran dibuatnya Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional yang diturunkan melalui Proyek Pengembangan Tebu Rakyat adalah meningkatkan produktivitas gula melalui pengembangan produksi tebu. Jadi, langkah awal yang dilaksanakan adalah dengan melakukan upaya-upaya perbaikan untuk meningkatkan produktivitas tebu.

Berdasarkan penjelasan informan, sejak adanya proyek pengembangan tebu ini produktivitas tebu memang meningkat. Tetapi setelah dikaji, peningkatan

produktivitas tersebut bukan dikarenakan adanya upaya peningkatan intensifikasi yang bisa menghasilkan tebu dengan kualitas rendemen yang lebih baik (meningkat), melainkan disebabkan oleh semakin bertambah luasnya lahan tanaman tebu di Kabupaten Malang (telah terjadi ekstensifikasi lahan). Parahnya, ekstensifikasi ini dilakukan oleh petani yang sebelumnya memang telah memiliki lahan yang luas. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bpk Rifai:

"Memang sih mbak, kalau ditanya produktivitas memang naik, tapi yang perlu mendapat perhatian adalah kenaikan ini bukan karena implementasi program yang berjalan lancar, tapi karena faktor lain. Masalahnya setahu saya, proses pelaksanaan dilapangan nggak sebagus hasil yang terlihat"

Terjadinya ekstensifikasi lahan ini dikarenakan adanya bantuan pinjaman dana dari pemerintah sehingga meningkatkan stimulus petani untuk lebih berupaya meningkatkan pendapatannya. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk Widji P.S :

"Memang sekarang produktivitas tebu semakin naik mbak. Yah maklum saja, petani tebu sekarang juga semakin termotivasi. Lihat saja luas lahan tebu di Kabupaten Malang ini sekarang tambah luas saja" (wawancara tanggal 4 Januari 2007 pukul 20.00 di kediaman informan, Jl. Bareng Kulon Gg 6 No. 907).

Pernyataan serupa diungkapkan oleh Bpk Kunari:

"Ya memang sudah sewajarnya naik mbak, wong petani yang dulunya ngempet pengen nanam tebu karena duitnya kurang sekarang dapet pinjaman kok. Karena ada pinjaman itulah lahan tebunya semakin luas. Makanya setelah ada program ini produktivitas tebu disini juga ikut naik"

Pernyataan-pernyataan diatas diperkuat oleh data lapangan yang menunjukkan tingkat perkembangan produktivitas tebu dan peningkatan luas area lahan tebu (lihat tabel 6). Ini terlihat dari perbandingan antara sebelum adanya program yaitu (diambil sampel) tahun 2001 dan 2002 dengan setelah adanya program yaitu tahun 2003, 2004, dan 2005. Pada tahun 2003 nampak bahwa produktivitas tebu mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, kemudian pada tahun selanjutnya (setelah adanya program) mengalami peningkatan.

Tabel 6
DATA REALISASI PRODUKSI TEBU KABUPATEN MALANG TAHUN 2001-2005
PG KEBON AGUNG-MALANG

No.	Afdeling	Luas (Ha)					Tebu (Ku)					Produktivitas (Ku/Ha)				
		2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
1	Lawang	268	253	289	206	235	200.622	117.628	144.670	134.322	219.345	750	701	500	652	933
2	Singosari	162	98	92	157	241	122.045	68.410	58.781	111.127	216.630	751	697	640	709	899
3	Sri Sedono	46	111	107	90	143	34.969	77.756	68.205	64.342	137.747	754	699	640	715	967
4	Karangploso	151	56	37	122	133	113.421	38.195	23.627	74.022	130.883	751	684	640	609	985
5	Jabung	1.832	1.202	1.242	857	784	1.216.218	876.650	844.455	657.178	766.930	664	729	680	767	978
6	Pakis	833	912	951	796	704	591.060	660.106	608.918	502.306	686.033	709	724	640	631	975
7	Tumpang Agung	562	548	692	386	565	428.225	399.449	470.480	287.869	553.072	762	728	680	739	979
8	Tumpang Padita	112	140	143	112	123	80.579	100.198	97.017	65.875	112.241	722	715	680	586	973
9	Wagir	499	387	735	500	708	329.767	268.144	455.846	463.673	689.278	660	692	620	927	973
10	Poncokusumo	816	757	712	515	656	419.906	474.888	362.959	354.554	553.470	515	628	510	689	978
11	Tajinan	538	672	601	440	480	336.474	387.100	306.622	372.089	470.610	625	576	510	845	980
12	Bululawang	592	606	576	437	486	382.981	434.442	345.413	347.766	475.809	647	717	600	797	980
13	Pakisaji	601	694	764	624	781	379.933	499.271	473.970	491.612	753.693	633	719	620	788	966
14	Kromengan	105	155	232	190	171	78.788	101.356	116.194	154.043	165.538	752	655	500	811	967
15	Wonosari	205	225	259	138	119	127.862	138.824	155.314	77.328	114.814	624	618	600	558	967
16	Sumberpucung	150	201	235	371	343	110.124	140.294	138.799	247.346	331.618	732	698	590	667	967
17	Ngajum	603	640	840	823	682	398.180	391.899	495.403	640.530	659.206	660	612	590	779	966
18	Kepanjen	535	511	755	326	335	393.893	329.669	453.098	239.056	324.066	736	646	600	733	967
19	Kalipare	272	563	433	374	210	118.797	272.852	187.814	169.535	189.225	438	485	434	453	901
	Total	8.882	8.732	9.695	7.467	7.788	5.863.844	5.837.131	5.807.858	5.454.573	7.530.208	660	668	599	730	967

Uraian	2001	2002	2003	2004	2005
Hari Giling (Hari)	213	212	181	183	235
Kapasitas Pabrik (Ku)	42.798	40.842	46.796	45.465	46.450

Sumber: Kebonagung, 2006

Lebih lanjut, dari data produksi tebu diatas bisa diketahui atau dihitung tingkat kenaikan produksi dan produktivitas gula yang dihasilkan oleh Kebon Agung (lihat tabel 7)

Tabel 7
DATA REALISASI PRODUKSI DAN PRODUKTIVITAS GULA
KABUPATEN MALANG TAHUN 2001-2005 PG KEBON AGUNG MALANG

No	Afdeling	Produksi (kg)					Produktivitas (kg)				
		2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
1	Lawang	1.404.354	823.396	1.012.690	940.254	1.535.415	5.250	4.907	3.500	4.564	6.531
2	Singosari	854.315	478.870	411.467	777.889	1.516.410	5.257	4.879	4.480	4.963	6.293
3	Sri Sedono	244.783	544.292	477.435	450.394	964.229	5.278	4.893	4.480	5.005	6.769
4	Karangploso	793.947	267.356	165.389	518.154	916.181	5.257	4.788	4.480	4.263	6.895
5	Jabung	8.513.526	6.136.550	5.911.185	4.600.246	5.368.351	4.648	5.103	4.760	5.369	6.846
6	Pakis	4.137.420	4.620.742	4.252.436	3.516.142	4.802.231	4.963	5.068	4.480	4.417	6.825
7	Tumpang Agung	2.997.575	2.796.143	3.293.360	2.015.083	3.871.504	5.334	5.096	4.760	5.173	6.853
8	Tumpang Padita	564.053	701.386	679.119	461.125	785.687	5.054	5.005	4.760	4.102	6.811
9	Wagir	2.308.369	1.877.008	3.190.922	3.245.711	4.824.946	4.620	4.844	4.340	6.489	6.811
10	Poncokusumo	2.939.342	3.324.216	2.540.713	2.481.878	3.874.290	3.605	4.396	3.570	4.823	6.846
11	Tajinan	2.355.318	2.709.700	2.146.354	2.604.623	3.294.270	4.375	4.032	3.570	5.915	6.860
12	Bululawang	2.680.867	3.041.094	2.417.891	2.434.362	3.330.663	4.529	5.019	4.200	5.579	6.860
13	Pakisaji	2.659.531	3.494.897	3.317.790	3.441.284	5.275.851	4.431	5.033	4.340	5.516	6.762
14	Kromengan	551.516	709.492	813.358	1.078.301	1.158.766	5.264	4.585	3.500	5.677	6.769
15	Wonosari	895.055	971.708	1.087.198	541.296	803.698	4.368	4.326	4.200	3.906	6.769
16	Sumberpucung	770.868	982.058	971.593	1.731.422	2.321.326	5.124	4.886	4.130	4.669	6.769
17	Ngajum	2.787.260	2.743.293	3.467.821	4.483.710	4.614.442	4.620	4.184	4.130	5453	6.769
18	Kepanjen	2.757.257	2.307.683	3.176.686	1.673.392	2.268.462	5.152	4.522	4.200	5.131	6.769
19	Kalipare	831.579	1.909.964	1.314.698	1.186.745	1.324.575	3.066	3.395	3.038	3.171	6.307
	Total	41.046.935	40.439.848	40.648.045	38.182.011	52.851.297	90.195	88.961	78.918	94.185	128.114

b. Pendapatan petani tebu

Salah satu tujuan dari program Pengembangan Produktivitas Tebu Jawa Timur adalah meningkatnya kualitas tebu yang dihasilkan petani dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan petani. Peningkatan inipun harus diimbangi dengan upaya peningkatan cara pengelolaan atau budidaya baik terhadap lahan maupun tanamannya. Namun berdasarkan pengakuan petani, program ini tidak membawa pengaruh yang berarti terhadap pendapatan mereka.

Tidak adanya peningkatan pendapatan petani ini disebabkan oleh tidak adanya perubahan terhadap hasil tanaman tebunya. Hal ini dipicu oleh penerapan sistem penghitungan rendemen rata-rata oleh pabrik gula yang tidak memberikan stimulus pada petani untuk memperbaiki kualitas tebunya. Selain itu masih ada petani yang memilih untuk memanfaatkan dana pinjaman tersebut untuk kepentingan lain yang dianggap bisa menguntungkan, misalnya memperluas lahan sewaan, atau bahkan untuk kepentingan lain yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan program. Padahal dana pinjaman tersebut sebenarnya lebih ditujukan untuk intensifikasi lahan terutama kegiatan bongkar ratoon yang dianggap sebagai titik awal perbaikan varietas tebu. Jadi walaupun ada peningkatan penghasilan sebagai dampak positif dari ekstensifikasi lahan, namun tetap saja perluasan lahan tersebut juga membutuhkan faktor produksi yang tidak sedikit. Pengakuan tersebut seperti yang diungkapkan oleh Bpk Khamit:

"Penghasilan nggak ada bedanya mbak, wong cara nanemnya tetep, ngeprasnya tetep, mupuknya tetep. Kalo dulu saya ngepras sepuluh kali, sekarang ya tetep sepuluh kali. Kalo gitu kan hasilnya tetep, jadi ya duitnya juga sama saja"

Pernyataan yang lain diungkapkan oleh Bpk Imam Khalimi:

"Wong hasilnya sama saja kok mbak. Masalahnya pabrik tu ngasih nilai rendemennya rata-rata, jadi baik atau buruknya rendemen dihargai sama. Ya kalo caranya kayak gitu ngapain juga mesti ngoyo ngubah cara nanem. Mendingan duitnya dipake buat yang lain, misalnya saya gunakan buat nyewa lahan lagi biar tambah luas. Ya meski biaya yang dikeluarin juga tambah banyak, tapi setidaknya ada tambahan penghasilan meskipun cuma sedikit" (wawancara tanggal 27 Februari pukul 10.00 di kediaman informan, Desa Ngasem Ngajum)

Pengakuan serupa diungkapkan oleh Bpk. Nurul Arifin selaku petani

”Kalau tanya penghasilan nggak ada bedanya. Habisnya pabrik gula ngitung rendemennya pake rata-rata, jadi meski rendemennya tinggi atau rendah nggak begitu beda jauh, makanya kita juga males mau ngrubah atau meningkatkan kualitas tebunya. Memang sih, semakin lama rendemen semakin turun, tapi kalau pupuknya semakin ditambah hasilnya nggak beda jauh kok. Jadi daripada sering bongkar butuh duit banyak, mendingan duit bantuannya buat beli pupuk aja. Wong pupuk duitnya lebih sedikit daripada bongkar kok, lagian juga hasilnya sama saja. Padahal petani itu berguru langsung dari tanaman. Artinya, kalo dengan cara lama tebunya sudah dipandang pantes atau bagus, ya lanjutin aja. Jadi kan duitnya bisa dipake buat ngurus yang lain juga” (wawancara tanggal 20 Februari 2007 pukul 11.30 di swalayan KUD Ngajum, Desa Plaosan, Wonosari)

Seperti juga yang diungkapkan oleh Bpk Widodo:

”Kalo masalah penghasilan sih nggak ada pengaruhnya. Meskipun dikasih duit buat memperbaiki kualitas tebu, biasanya petani lebih memilih buat dipake yang lain. Sedangkan cara-cara ngurusin tebunya sama seperti dulu. Saya saja ngepras tanaman tetep sepuluh kali, sedang sebagian duitnya buat beli kebutuhan yang lain. Bahkan ni mbak, ada juga yang dikasih duit langsung dibeliin sepeda...” (wawancara tanggal 20 Februari 2007 pukul 12.00 di swalayan KUD Ngajum, Desa Patuksari, Wonosari)

Meskipun dari keseluruhan informan mengakui tidak adanya upaya peningkatan terhadap kualitas tebu, namun bantuan pinjaman yang diberikan mampu meringankan beban petani dalam hal permodalan. Maksudnya, jika dulunya petani harus berusaha sendiri mencari pinjaman sebagai modal usahanya, setelah adanya proyek pengembangan tebu ini petani ditawarkan atau difasilitasi dengan pinjaman modal pemerintah tanpa ada beban bunga (baru pada tahun tahun 2006/2007 ada beban jasa). Dengan demikian petani tidak perlu lagi mendapatkan kesulitan mencari pinjaman sendiri. Hal ini seperti diungkapkan oleh Bpk Widodo:

“Senengnya ada program ini ya karena ada pinjaman tanpa bunga itu mbak. Soalnya kalau dulu saya harus wira-wiri kesana kemari nyari utangan buat beli pupuk atau keperluan yang lain, sekarang nggak perlu wira-wiri lagi”

Pernyataan serupa diungkapkan oleh Bpk Wasito:

“Yang namanya petani itu sudah biasa dengan urusan utang mbak. Apalagi kalau musim tanam. Nah, kalau sekarang ada pinjaman dari pemerintah kan lumayan buat nutupi kurangan-kurangan beli pupuk. Apalagi pinjamannya bebas bunga, ya petani sih pasti senang aja”

C. ANALISIS DATA

Proyek Pengembangan Tebu Rakyat merupakan sebuah produk kebijakan pemerintah yang mengupayakan meningkatnya produktivitas tebu rakyat dalam rangka meningkatkan produktivitas gula. Meningkatnya produktivitas tebu ini tentu saja dibarengi dengan harapan meningkatnya pula pendapatan petani tebu yang ikut memperjuangkan kelangsungan hidup tanaman tebu.

Secara sekilas, Proyek Pengembangan Tebu ini berisi tentang perbaikan lahan dan tanaman tebu, khususnya melalui kegiatan bongkar ratoon, melalui bantuan pemerintah berupa pinjaman dana proyek. Artinya, partisipasi dan peran aktif masyarakat, khususnya petani tebu, dalam hal perbaikan atau peningkatan budidaya sangat diharapkan oleh pemerintah untuk mensukseskan proyek ini karena pada prinsipnya peningkatan tebu ini sangat bergantung dari petani tebu sendiri.

Proyek ini secara ide adalah kebijakan yang cukup menjanjikan. Akan tetapi kebijakan tersebut ternyata tidak diimbangi dengan proses implementasi yang tepat. Terdapat banyak kekurangan dalam implementasinya sehingga kebijakan yang sedianya ditujukan untuk kepentingan jangka panjang yaitu peningkatan produktivitas tebu dan gula serta meningkatkan pendapatan petani terkesan menjadi bias pada kepentingan sesaat.

1. Aktor pelaksana Proyek

Pembentukan Tim Teknis Kabupaten yang meliputi Dinas Pertanian dan Perkebunan, Pabrik Gula dan Koperasi Ngajum merupakan bentuk yang tepat mengingat pentingnya peran dan tugas masing-masing pihak dalam menjalankan program, dimana pabrik gula bertanggung jawab dalam pembinaan pengelolaan atau budidaya lahan dan tanaman serta produksi hasil, sedangkan pihak koperasi

bertanggung jawab terhadap distribusi dan pengelolaan dana program serta Dinas Pertanian dan Perkebunan sebagai media perantara antara propinsi dan daerah serta mengawasi jalannya pelaksanaan program.

Namun dalam bentuk tim yang bisa disebut ideal ini ternyata masih terjadi penyimpangan-penyimpangan, bahkan belum mampu mengarahkan sehingga proyek terlaksana dengan optimal. Ketidakmampuan tersebut banyak terlihat dari pengakuan para petani yang merasa masih belum mendapat perhatian dari petugas pelaksana program. Misalnya dalam hal budidaya lahan dan tanaman, mereka merasa baik dari PPL Dinas Pertanian dan Perkebunan maupun dari PPL pabrik gula belum pernah memberikan pembinaan serta pengawasan yang kontinyu terhadap perkembangan tanaman mereka.

Selain itu juga belum optimalnya fungsi pengawasan yang dipegang oleh Dinas Pertanian dan Perkebunan. Hal ini terlihat dari tidak adanya tindakan yang nyata untuk memperbaiki kinerja petugas dilapangan terutama PPL yang memiliki tanggung jawab terhadap pemantauan perkembangan tanaman petani.

Jika dikaitkan dengan pemberdayaan petani, perhatian yang kurang serta adanya sistem penghitungan rendemen yang menggunakan sistem nilai rata-rata sebenarnya telah mematikan proses pemberdayaan yang sebenarnya juga ingin dibangun melalui program ini. Menurut Ginanjar Kartasasmita, pemberdayaan mengandung pengertian sebagai berikut :

“Upaya memperkuat unsur-unsur keberdayaan untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi tidak mampu, hanya dengan mengandalkan pada kekuatan sendiri untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Jadi memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat”.
(Kartasasmita, 1996:144)

Unsur-unsur keberdayaan yang diungkapkan Kartasasmita diatas bisa dimaknai sebagai kesadaran pribadi atau motivasi dari petani untuk mau melakukan budidaya baik lahan maupun tanaman dengan cara terbaik tanpa adanya paksaan dari pihak lain. Permasalahannya, cara budidaya yang diterapkan oleh petani merupakan cara yang mereka nilai aman. Aman disini maksudnya adalah masih memenuhi kriteria manis bersih dan segar agar bisa masuk ke pabrik gula. Oleh karenanya, asalkan bisa memasukkan produknya dan memperoleh penghasilan dari produk itu, maka tidak ada lagi upaya peningkatan kualitas

dengan kemampuan dan cara terbaik seperti yang diharapkan dalam pemberdayaan. Padahal, kemampuan dan potensi masyarakat akan mempengaruhi perwujudan, arah serta pelaksanaan suatu program. Pelaksanaan suatu program ditentukan dengan mengandalkan daya (power) yang dimilikinya sehingga pemberdayaan (*empowerment*) merupakan “*control theme*” atau jiwa partisipasi masyarakat yang sifatnya aktif dan kreatif.

Maka jika benar pihak pelaksana ingin program ini berjalan, maka seharusnya partisipasi aktif dari masyarakat juga harus dilibatkan. Partisipasi disini bisa dimaknai sebagai peran aktif petani dalam menjadi mitra tim teknis. Artinya, harapannya petani tidak hanya berperan pada sisi produksi atau penyedia bahan baku saja, melainkan memiliki suara untuk ikut menentukan sistem mana yang paling baik dan bisa memberikan keuntungan pada semua pihak tanpa nantinya ada yang harus didiskreditkan. Petani juga tidak hanya menanam dengan bibit yang dianjurkan pabrik gula kemudian menyetorkan tebusnya ke pabrik gula untuk diproses dan di jual, melainkan membangun pola kemitraan yang juga memberikan ruang yang lebih luas kepada petani untuk turut terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Sulekale (2003):

”Fungsi pengambilan keputusan adalah ciri paling elementer bagi sebuah otonomi yang berkaitan dengan pemberdayaan. Pengambilan keputusan merupakan manifestasi terpenting dari kekuasaan, sementara kekuasaan merupakan wacana inti dari keberdayaan. Dengan kata lain, keberdayaan suatu komunitas dapat dicirikan oleh peranannya dalam pengambilan keputusan”.

Jadi disini petani dihadapkan pada kondisi dimana disatu sisi mereka mendapat tuntutan untuk bisa menghasilkan kualitas dan kuantitas terbaik dari tanamannya, tapi disisi lain mereka juga dihadapkan pada kondisi dimana sistem penghitungan rendemen yang menentukan pendapatan mereka tidak sejalan dengan tuntutan tersebut.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa kinerja dari tim teknis bentukan Bupati masih belum sesuai dengan peran dan tanggung jawab yang seharusnya. Selain itu, sistem kemitraan yang seharusnya dapat terbangun antara tim teknis dengan petani juga belum dapat terealisasi dengan baik.

2. Mekanisme Pengelolaan Dana

Pengelolaan dana dalam proyek ini menggunakan sistem Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) dimana pemerintah memberikan batas waktu, yaitu tahun 2007, dalam memberikan dana bantuan. Setelah bantuan dihentikan pada tahun tersebut, daerah diharapkan sudah mampu menciptakan kemandirian dana untuk membantu kelompok-kelompok tani melalui pemupukan modal yang telah diusahakan sejak awal program yang nantinya bisa terus dimanfaatkan untuk kepentingan daerahnya tanpa harus bergantung kembali pada bantuan pemerintah.

Penyaluran dana yang diterapkan dalam proyek ini adalah dengan menggunakan model bergulir. Berdasarkan petunjuk pelaksanaan pengelolaan dana bergulir, pengertian perguliran merupakan:

”usaha untuk menciptakan keberlanjutan usaha agribisnis masyarakat penerima dana PMUK serta memperluas cakupan kegiatan melalui pemberian keuntungan dan pembagian hasil serta nilai tambah usaha baik dalam bentuk tunai maupun fisik/ natura (hasil panen/ bibit, dan lain-lain)”

Artinya, dana yang dipinjamkan kepada petani dan kemudian telah dikembalikan kepada tim teknis, maka dana tersebutlah yang nantinya akan kembali dimanfaatkan kembali untuk membantu kepentingan petani. Jadi, karena sifatnya merupakan guliran, petani yang telah memperoleh bantuan tidak diperbolehkan mendapat pinjaman kembali selama guliran belum diberikan kepada petani secara menyeluruh. Baru setelah keseluruhan petani telah mendapatkan bantuan, guliran itu bisa kembali lagi ke petani semula.

Prosedur diatas yang seharusnya dilakukan, namun yang kemudian terjadi adalah petani bisa mengajukan dan memperoleh pinjaman setiap tahunnya. Sehingga hal tersebut akan menyebabkan terbatasnya akses petani lain terhadap dana program, terutama petani kecil yang seharusnya menjadi sasaran utama kebijakan. Apalagi, salah satu syarat untuk mengajukan permohonan pinjaman bagi lahannya, petani harus menunjukkan, minimal, gambar dari lahannya. Dan selama ini, petani yang memperoleh pinjaman adalah petani yang telah memiliki lahan luas dan jumlahnya lebih sedikit dibanding petani kecil. Padahal sebuah kebijakan yang ideal adalah kebijakan yang selayaknya mampu memberikan manfaat bagi sebagian besar masyarakat bukan hanya sebagian kecil golongan.

Secara umum mekanisme pengelolaan dana program telah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, akan tetapi dana proyek pengembangan tebu rakyat secara kuantitatif belum dinikmati oleh keseluruhan petani. Apalagi, mengingat salah satu syarat untuk bisa memperoleh pinjaman adalah calon petani harus menunjukkan lahan yang diajukan.

3. Strategi Aktor Pelaksana untuk Mempengaruhi Perilaku Petani

Keberhasilan sebuah program tidak akan tercapai dengan hanya membangun sistem dan kelembagaannya saja. Lebih dari itu diperlukan suatu upaya yang konsisten untuk membangun perilaku dan karakter petani agar selaras dengan tujuan program. Lebih lanjut, upaya membangun perilaku petani harus diawali dengan upaya merubah pola perilaku petani kearah yang progres.

Dalam implementasi proyek pengembangan tebu ini, yang menjadi permasalahan utama adalah belum adanya kesadaran dari petani untuk merubah tata cara budidaya yang lama. Cara budidaya lama yang dimaksudkan disini adalah masih banyaknya petani yang jarang sekali membongkar tanamannya dan tetap mengepras tanaman lebih dari batas maksimal yang dianjurkan. Jika batas maksimal yang dianjurkan adalah mengepras tiga kali untuk sekali bongkar, maka masih ada petani yang mengepras 5 kali, 6 kali, 10 kali, bahkan lebih dari itu. Ini karena untuk sekali bongkar membutuhkan modal yang tidak sedikit. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Hudaya, bahwa salah satu hal yang mempengaruhi perilaku petani adalah latar belakang ekonomi yang meliputi:

- a. skala usaha
- a. modal kecil, dan
- b. lemahnya akses pasar

Selain itu, memang terdapat kecenderungan adanya sikap yang lambat dari petani untuk melakukan sebuah perubahan, karena jika mereka terlanjur melakukan sesuatu, maka mereka akan cenderung tetap mempertahankan hal tersebut meski kadang dinilai tidak efisien.

Namun sadar atas permasalahan riil yang ada ternyata belum membuat pelaksana kebijakan berupaya keras untuk membangun perilaku petani. Tindakan yang dilakukan di lapangan terbukti juga sangat terbatas, yaitu masih sebatas

pendekatan personal oleh pihak yang juga terbatas kuantitasnya. Memang jika dilihat dari kebiasaan masyarakat petani yang masih *gameinschaf*, cara tersebut dinilai efektif dan mampu menjadi sarana komunikasi yang baik. Tetapi yang lebih penting adalah adanya kontinuitas dari upaya komunikasi tersebut serta adanya orang-orang atau pelaku yang lebih banyak sehingga bisa lebih mengarahkan dan meyakinkan petani dan lebih lanjut bisa mempengaruhi pola pikir dan sikap petani ke arah yang lebih memperlancar pelaksanaan proyek pengembangan tebu rakyat Dengan kata lain, diharapkan tercipta *better farming* agar tujuan jangka panjang setiap program pemerintah dapat tercapai.

Maka adalah menjadi kewajiban tim teknis untuk benar-benar mengupayakan adanya perubahan kearah yang lebih baik. Seperti yang diungkapkan Koesnadi (1989), bahwa perubahan tersebut hendaknya menyangkut hal-hal yang meliputi:

- a. Perubahan tingkat pengetahuan, meliputi perubahan dari apa yang mereka lakukan sekarang yang telah mereka ketahui sehingga yang tadinya kurang menguntungkan menjadi sesuatu yang lebih baik
- b. Perubahan tingkat kemampuan, meliputi perubahan kemampuan dalam hal berfikir, apa yang pada mulanya kurang mendapat perhatian, tidak memberi gambaran akan adanya hal-hal yang menguntungkan, belum terpikirkan dan tergambarkannya daya cipta yang lebih efektif dan efisien, kini telah berubah menjadi mampu memperhatikan yang lebih berdaya guna dan berhasil guna
- c. Perubahan sikap, meliputi perubahan dalam perilaku dan perasaan yang didukung oleh peningkatan kemampuan, kecakapan, dan keterampilan.
- c. Perubahan motif tindakan, meliputi perubahan terhadap apa yang biasanya dan sebenarnya mereka kerjakan yang kurang menguntungkan sehingga menjadi perilaku yang lebih menguntungkan yang didukung oleh keyakinan dan daya pemikirannya yang telah mengikat

Upaya menuju perubahan ini tentu saja dengan cara mencari penyebab terjadinya kecenderungan sikap petani yang bisa menjadi kelemahan dalam pelaksanaan program ini sehingga ide program yang telah direalisasikan tidak hanya sebatas menjadi program yang seolah-olah mampu mengangkat nama baik pemerintah daerah dan dana yang telah dicairkan oleh pemerintah juga tidak menjadi sia-sia belaka

4. Dukungan dari pihak yang terkait dengan Implementasi

Dapat atau tidaknya sebuah kebijakan diimplementasikan selain dipengaruhi oleh komitmen dari aktor pelaksana juga tidak terlepas dari kondisi eksternal yang harus dihadapi pada saat kebijakan diimplementasikan. Oleh karena itu kesatuan tindakan antara aktor pelaksana dan badan-badan di atasnya mutlak diperlukan, agar permasalahan yang dihadapi ketika proses implementasi berlangsung dapat diminimalisir.

Terlepas dari dukungan dan peran serta aktor pelaksana, seperti yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab (2001, h.98), bentuk dukungan yang dapat diberikan oleh atasan badan-badan pelaksana kebijakan adalah:

- a. Jumlah dan arah pengawasan
- b. Penyediaan sumber-sumber keuangan
- c. Banyaknya tugas-tugas baru

Dalam pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu Rakyat ini, pemerintah pusat tidak terkait secara langsung, sedang badan/instansi yang terkait langsung dengan implementasi adalah Departemen Pertanian dan Perkebunan, Pabrik Gula Kebon Agung dan Koperasi Unit Desa Ngajum.

Dalam kaitannya dengan bentuk dukungan seperti yang diungkapkan oleh Wahab di atas, pemerintah pusat hanya sebatas memberikan dukungan yang berhubungan dengan dana yang sepenuhnya diambilkan dari dana APBN. Untuk pengawasan, pemerintah pusat tidak melaksanakan dukungan tersebut karena langsung menyerahkannya kepada pemerintah propinsi yang telah menjadi penanggung jawab. Sedangkan bentuk dukungan yang lain diserahkan kepada pemerintah daerah yang secara teknis kemudian diserahkan kepada pemerintah kabupaten, yang dalam hal ini adalah Bupati.

Terutama terkait dengan munculnya tugas-tugas baru seperti yang diungkapkan oleh Wahab, Bupati telah membentuk Tim khusus untuk bertanggung jawab terhadap pelaksanaan proyek ini. Tim ini berasal dari tiga instansi yang selanjutnya diberi nama Tim Teknis.

5. Kendala dalam Implementasi

Dalam melaksanakan sebuah kebijakan, hal-hal yang terkait didalamnya adalah meliputi pelaksana, sistem atau substansi kebijakan serta *target group*. Jika salah satu dari hal tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka hal itu akan menimbulkan *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan apa yang diharapkan (direncanakan) dengan apa yang senyatanya di capai (sebagai hasil/prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Dalam pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu ini, salah satu hal yang menjadi kendala adalah masih belum maksimalnya peran atau kinerja dari pelaksana, terutama Dinas Pertanian dan Perkebunan serta Pabrik Gula Kebon Agung. Padahal William menyebutkan bahwa besar kecilnya *implementation gap* sedikit banyak tergantung pada kemampuan aktor pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*Implementation Capacity*). Dan karena hal ini pulalah yang menyebabkan proyek ini bisa dikatakan belum berhasil dengan optimal.

Kemudian, kendala lain yang juga muncul adalah belum adanya kesadaran dari petani untuk meningkatkan kualitas tanaman sehingga harapan proyek belum tercapai secara optimal. Hal ini dikatakan oleh Anderson (1979:114) karena adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat, yang cenderung bertindak melawan hukum. Dengan kata lain terdapat kecenderungan dari petani untuk lebih mengejar keuntungan tanpa memikirkan perkembangan kualitas tebunya. Selain itu, petani juga belum seluruhnya memanfaatkan dana yang diterima untuk kepentingan intensifikasi sehingga mereka belum mengikuti aturan atau petunjuk teknis budi daya yang ideal.

Bila ditinjau secara lebih mendalam, penyebab tidak munculnya kesadaran petani untuk memperbaiki kualitas lahan dan tanamannya sebenarnya lebih dikarenakan tidak adanya stimulus dari tim teknis, khususnya pabrik gula, yang bisa memunculkan pola pikir petani bahwa mereka akan memperoleh keuntungan sesuai dengan kualitas tebunya. Permasalahannya, meskipun petani mengetahui pola budidaya yang baik untuk tanamannya, namun jika tidak diikuti dengan penilaian yang sesuai dengan tingkat kualitas tebunya, maka petani juga akan berpikir dua kali untuk memperbaiki kualitas tebunya. Padahal kendala yang berasal dari petani berupa ketidaksesuaian perilaku petani dengan ketentuan

program dapat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Soenarko (2000, hal 185) bahwa pelaksanaan kebijakan dapat gagal atau tidak membuahkan hasil apabila:

1. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya,
2. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang
3. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis

Rendahnya motivasi petani untuk meningkatkan kualitas tebu nya disebabkan belum adanya kesesuaian antara upaya yang dikeluarkan petani berupa perbaikan sistem budidaya dengan harga yang akan didapatkan, bagaimanapun kualitas tebu yang dihasilkan tidak akan mempengaruhi tingkat harga yang diterima petani karena sistem yang ditetapkan oleh pabrik gula adalah sistem rendemen rata-rata. Oleh karena itu operasionalisasi kegiatan berupa bongkar ratoon yang merupakan bagian dari proyek pengembangan tebu rakyat menjadi semakin sulit terwujud atau bahkan bisa jadi gagal.

6. Pengaruh Implementasi

Pengaruh yang dimaksudkan disini adalah bukan mengetahui sejauh mana pengaruh program tersebut terhadap produktivitas tebu dan pendapatan petani, melainkan ingin mencari tahu apakah program ini memiliki pengaruh terhadap produktivitas tebu dan pendapatan petani.

a. Produktivitas tebu

Berdasarkan pendapat seluruh informan, program ini telah berhasil meningkatkan produksi tebu, khususnya di Kabupaten Malang. Jika dilihat penyebab peningkatan ini, ternyata ditemukan bahwa peningkatan produksi yang mereka maksud ini bukan karena adanya intensifikasi, melainkan lebih dikarenakan terjadinya ekstensifikasi lahan. Hal ini berlaku bagi petani yang sebelumnya telah berhasil mengembangkan lahan. Peningkatan jumlah lahan tebu sendiri lebih dikarenakan munculnya motivasi petani karena adanya bantuan pinjaman dana dari pemerintah sehingga memacu petani untuk memperluas lahan dalam rangka meningkatkan penghasilan.

Produktivitas sendiri, oleh Steve Pavlina didefinisikan dalam bentuk persamaan yaitu nilai dibagi waktu. Maksudnya, produktivitas dikatakan meningkat jika dapat menghasilkan jumlah yang lebih banyak dalam jangka waktu yang sama, atau jika dapat menghasilkan jumlah yang sama banyak dalam jangka waktu yang lebih singkat. Jika diperluas, produktivitas berarti mendapatkan hasil dalam jumlah yang lebih banyak dengan faktor produksi yang sama (tetap), atau menghasilkan jumlah yang sama banyak dengan faktor produksi yang lebih sedikit.

Bila ditinjau berdasarkan definisi produktivitas tersebut, berarti peningkatan produksi tebu seperti yang telah disebutkan oleh informan diatas belum bisa dikatakan sebagai peningkatan produktivitas, karena yang terjadi adalah peningkatan produksi tebu yang ada disebabkan oleh peningkatan luas area/ lahan tebu atau telah terjadi ekstensifikasi lahan tebu, sedangkan hal tersebut bukan merupakan syarat produktif. Misalnya diambil contoh : secara umum, lahan seluas 1 ha menghasilkan tebu 1 kw. Maka akan bisa disebut produktif apabila dengan lahan 1 ha bisa menghasilkan 2 kw tebu, atau 1 kw tebu dihasilkan dari lahan seluas 0.5 ha.

Maka disini bisa diambil kesimpulan bahwa sebenarnya dalam Proyek Pengembangan Tebu ini belum berhasil mencapai tujuan meningkatkan produktivitas tebu, melainkan hanya memunculkan dampak peningkatan produksi tebu. Agar program ini bisa disebut telah berhasil, maka cara yang harus ditempuh adalah dengan memperbaiki kembali budidaya lahan dan tanaman yang ada sehingga dengan jumlah lahan yang bertambah luas tersebut mampu menghasilkan kuantitas dan kualitas tebu yang lebih dari yang telah dihasilkan sekarang.

b. Pendapatan petani

Kehidupan ekonomi petani merupakan salah satu ukuran untuk melihat keberhasilan usahatani. Keberhasilan usahatani ini tidak terlepas dari faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhinya, yaitu faktor intern dan ekstern. Terutama bagi masyarakat yang menganut sistem pertanian sebagai *way of life*, Raharjo (2004, hal 146) menyebutkan bahwa sistem pertanian identik dengan sistem

perekonomian mereka, yakni bila ekonomi diartikan sebagai cara pemenuhan ”keperluan jasmaniah (material)” manusia.

Secara umum, salah satu tujuan dari kebijakan Pergulaan Nasional adalah meningkatkan pendapatan petani tebu. Namun dari hasil wawancara dengan informan, diketahui bahwa proyek pengembangan tebu ini ternyata tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pendapatan petani. Ini dikarenakan tidak adanya perbedaan harga dari pabrik gula dalam menilai rendemen tebu. Sistem ini kemudian menyebabkan tidak adanya perbaikan pola tanam dan budidaya petani terhadap tebunya (*better farming*). Padahal pentingnya pola budidaya sangat terkait dengan faktor intern yang mempengaruhi keberhasilan usaha tani yang diantaranya meliputi penggunaan lahan, tenaga kerja, modal, teknologi, kemampuan petani mengalokasikan penerimaan keluarga dan jumlah keluarga petani.

Operasionalisasi kegiatan bongkar ratoon selama ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas produk petani, dengan harapan jika kualitas tebu meningkat maka secara linier pendapatan petani akan ikut naik. Akan tetapi sampai sejauh ini kegiatan tersebut belum terealisasi. Fakta yang terjadi adalah alokasi dana yang semestinya digunakan untuk proses intensifikasi terutama kegiatan bongkar ratoon justru digunakan oleh sebagian petani untuk ekstensifikasi lahan yang ternyata juga belum mampu meningkatkan pendapatan petani. Walaupun pemanfaatan dana pinjaman tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan intensifikasi, bukan berarti ketepatan pemanfaatan tersebut merupakan bagian dari peningkatan kualitas tebu, melainkan hanya sebagai upaya tambal sulam bagi petani dalam menutupi kekurangan modalnya. Masalahnya, sebelum adanya proyek pengembangan tebu ini, sebagian petani memperoleh modal dengan cara meminjam kepada orang lain. Maka setelah adanya proyek ini, mereka menyambut dengan tangan terbuka sebagai ganti pinjaman yang biasanya harus mereka cari terlebih dahulu. Dan disinilah salah satu pengaruh positif yang dimunculkan oleh proyek ini, yaitu membantu petani untuk mempermudah akses faktor produksi berupa modal.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Pelaksana proyek ini terdiri dari Dinas Pertanian dan Perkebunan, Pabrik Gula Kebon Agung, dan KUD Ngajum yang selanjutnya disebut Tim Teknis. Kinerja tim teknis dinilai belum optimal yang terlihat dari tidak dilaksanakannya pembinaan terhadap petani dalam mengelola lahan dan tanaman. PPL yang seharusnya memonitor setiap saat ternyata tidak memperhatikan perkembangan petani sehingga tidak ada upaya perbaikan atau peningkatan terhadap kualitas tanaman tebu. Di sisi lain, pihak Dinas Pertanian dan Perkebunan yang seharusnya menjadi pengawas terhadap kinerja tim teknis dilapangan ternyata tidak memberikan respon atau teguran terhadap kelalaian yang dilakukan PPL. Mereka cenderung diam dan membiarkan tanpa ada upaya untuk memperbaiki kinerja PPL.
2. Secara umum proses pencairan dana pinjaman kepada petani telah terlaksana. Tetapi didalamnya terjadi inkonsistensi dalam birokrasi yang harus dilalui, meskipun sejauh ini hal tersebut tidak menjadi kendala dalam proses penyaluran pinjaman. Yang menjadi permasalahan adalah masih belum terjadinya pemerataan dalam pemberian pinjaman karena petani yang selama ini memperoleh pinjaman adalah petani yang umumnya telah memiliki lahan luas. Selain itu petani-petani tersebut diperbolehkan melakukan pinjaman setiap tahun meskipun dana tersebut belum sepenuhnya dinikmati oleh petani-petani yang lain, terutama petani kecil. Mengingat ini merupakan dana bergulir, seharusnya tim teknis pemeratakan bantuan terlebih dahulu baru kemudian mengulangi ke petani yang sama.
3. Untuk mempengaruhi perilaku petani yang masih enggan mengembangkan kualitas budidayanya, upaya yang dilakukan pihak pabrik gula kebon agung adalah dengan memperkenalkan bibit-bibit baru yang unggul kepada petani. Melalui upaya tersebut diharapkan petani tertarik untuk menanam bibit tebu yang kualitasnya lebih baik, sehingga nantinya bisa meningkatkan kualitas

tebu yang dipasok ke pabrik gula. Sedangkan upaya yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Perkebunan yaitu melalui pendekatan personal yang sifatnya informal. Dengan cara tersebut diharapkan petani bisa diajak bertukar pendapat sehingga petugas lebih mudah masuk ke pola pikir petani.

4. Dukungan yang diberikan oleh pemerintah pusat adalah berupa dana bantuan yang diambilkan langsung dari dana APBN. Namun oleh pemerintah pusat, pemberian bantuan ini tidak disertai dengan pengawasan terhadap pemanfaatannya karena dipercayakan kepada pemerintah propinsi. Terkait dengan aktor yang berperan di lapangan, pemerintah pusat juga menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah propinsi yang selanjutnya diserahkan kembali kepada Bupati untuk menunjuk tim yang melaksanakan proyek ini.
5. Hal-hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan proyek ini antara lain: *pertama*, sistem penghitungan rendemen yang diterapkan oleh Kebon Agung adalah sistem nilai rata-rata. Meskipun secara kualitas, petani telah mampu memenuhi kriteria yang ditentukan oleh pabrik gula, namun tidak ada stimulus bagi petani untuk meningkatkan kualitas tebunya. Padahal jika kualitas rendemen menentukan harga tebu, maka terdapat kemungkinan petani akan berupaya meningkatkan kualitas tanamannya dalam rangka meningkatkan pendapatannya. *Kedua*, sering terjadinya *overload* atau ketidakmampuan daya tampung pabrik gula yang menyebabkan petani sering mengalami kebingungan dalam menyalurkan tebunya. Hal ini juga dipicu oleh munculnya penyimpangan terhadap pemanfaatan SPTA oleh pihak pabrik gula. *Ketiga*, peran tim teknis yang seharusnya selalu mengikuti dan mengetahui perkembangan tanaman petani tidak terealisasi. Dan ini juga menjadi salah satu penyebab tidak berubahnya pola pikir petani, karena asalkan tebunya terlihat baik maka itu dinilai cukup oleh petani sendiri. *Keempat*, belum adanya kontrol atau pengawasan yang komprehensif dari Dinas Pertanian dan Perkebunan sehingga tidak ada perbaikan atas penyimpangan atau ketidakefektifan kinerja tim teknis.
6. Data tersurat menunjukkan bahwa tingkat produksi tebu memang meningkat setelah adanya proyek (lihat tabel 7). Namun kenaikan tingkat produksi ini bukan dipicu oleh meningkatnya kualitas tebu, melainkan karena terjadinya

ekstensifikasi lahan sehingga mempertinggi kuantitas tanaman tebu dilapangan. Dan secara teori, peningkatan ini belum bisa disebut produktif, sehingga penulis menyimpulkan bahwa peningkatan produktivitas tebu seperti yang menjadi harapan proyek ini belum terwujud. Sedangkan pengaruhnya terhadap pendapatan petani, data lapangan menunjukkan bahwa proyek ini tidak memberikan pengaruh yang signifikan karena pemanfaatan dana pinjaman yang semula ditujukan untuk peningkatan kualitas tanaman, namun karena petani terkendala oleh modal, kemudian dimanfaatkan sebagai modal. Jadi manfaat yang muncul dari proyek ini secara garis besar justru membantu permodalan petani dari yang semula harus "mencari pinjaman" kemudian menjadi "ditawari pinjaman".

7. Dari 6 (enam) poin yang tersebut diatas, penulis menilai bahwa proyek ini mengalami kegagalan implementasi (*implementation failure*) karena selain tidak memberikan hasil yang signifikan terhadap produktivitas tebu serta pendapatan petani, dalam proses pelaksanaannya juga banyak terjadi penyimpangan dan ketidakefektifan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan mengenai implementasi Proyek Pengembangan Tebu diatas, maka saran yang dapat direkomendasikan adalah:

1. Mengingat secara ide proyek ini memiliki konsep yang baik, maka penulis merekomendasikan untuk tetap melanjutkan proyek ini, asalkan dalam pelaksanaannya pemerintah propinsi juga melakukan evaluasi secara efektif. Dalam rangka mengawasi kinerja tim teknis sekaligus menjadi bahan evaluasi, pemerintah propinsi hendaknya melakukan monitoring (semacam inspeksi mendadak) secara berkala ke Kabupaten/ Kota. Dengan demikian, harapannya ketidakmerataan bantuan maupun segala bentuk penyimpangan dapat diminimalisir.
2. Untuk memberikan stimulus pada petani agar meningkatkan kualitas tebunya dengan maksimal, akan lebih baik apabila pihak pabrik gula tidak menggunakan sistem penghitungan rendemen rata-rata, melainkan memberikan harga berdasarkan kualitas rendemen yang dihasilkan. Dengan

cara tersebut, petani akan berupaya untuk menghasilkan varietas terbaik karena adanya harapan untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik pula. Selain itu, produktivitas tebu yang diharapkan meningkat melalui peningkatan kualitas tebu diharapkan juga bisa terwujud.

3. Mengingat pola hidup petani yang mayoritas *gameinschaft*, upaya petugas untuk melakukan komunikasi secara informal memang bisa menjadi cara yang efektif, asalkan upaya tersebut tidak hanya dilakukan oleh satu dua orang. Selain itu juga perlu adanya kontinuitas komunikasi, sehingga tidak hanya dapat diketahui pola pikir petani, melainkan juga bisa memasukkan unsur pengetahuan dalam rangka membangun pola pikir dan perilaku petani
4. Bagi para peneliti yang ingin melanjutkan penelitian ini, akan lebih baik apabila menyajikan data mengenai perbandingan jumlah petani tebu sekaligus perbandingan luas lahan yang mereka miliki sebelum dan sesudah program. Selain itu juga akan menarik jika menyoroti secara mendalam pengaruh program terhadap pendapatan petani dengan menyajikan data tersurat mengenai perbandingan nominal pendapatan petani sebelum dan sesudah program.

