KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN EKONOMI POLITIK DI TINGKAT LOKAL

TIM PENULIS:

DR. SASTRO M. WANTU
DR. USMAN MOONTI
YOWAN TAMU, M.A
ASMUN WANTU, M.SC.
DR. JAFAR IBRAHIM

KEBIJAKAN
Pembangunan Pertanian
dan **Ekonomi Politik**
di TINGKAT LOKAL

Dr. Sastro M. Wantu
Dr. Usman Moonti
Yowan Tamu, M.A.
Asmun Wantu, M.Sc.
Dr. Jafar Ibrahim

2017
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO
PENERBIT ALINEA BARU

Kebijakan Pembangunan Pertanian
dan Ekonomi Politik di Tingkat Lokal

© 2017 Dr. Sastro M. Wantu dkk.

Penerbit Alinea Baru
Tegalmindi 212 Sardonoharjo
Sleman - Yogyakarta

Bekerja sama dengan
Universitas Negeri Gorontalo

Tim Penulis:
Dr. Sastro M. Wantu
Dr. Usman Moonti
Yowan Tamu, M.A.
Asmun Wantu, M.Sc.
Dr. Jafar Ibrahim

ISBN 978-602-6260-26-0

DICETAK OLEH PERTJETAKAN DJOGDJA
www.bikinbukubagus.com

Prakata

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penelitian tahap pertama (2016) dan kedua (2017) dari PENPRINAS MP3EI 2011-2025 dapat diselesaikan tepat waktu. Penelitian ini dilakukan untuk mempercepat dan memperkuat pembangunan ekonomi sesuai dengan keunggulan dan potensi strategis wilayah termasuk Sulawesi, yakni provinsi Gorontalo, memperkuat konektivitas nasional yang terintegrasi secara lokal, dan sumber daya manusia yang mendukung pengembangan ekonomi pada sektor kedaulatan pangan. Contoh komoditas unggulan pertanian pangan, antara lain padi, jagung, kedelai, dan ubi kayu. Untuk daerah Gorontalo mencanangkan kebijakan agropolitan jagung.

Karenanya, pembangunan pertanian di tingkat lokal sangat didukung oleh visi provinsi Gorontalo, yaitu "Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di Provinsi Gorontalo". Arah kebijakan pembangunan pertanian dimaksudkan untuk menciptakan kedaulatan pangan, baik di tingkat nasional hingga daerah. Kedaulatan pangan itu sendiri adalah amanat Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang pangan yang dalam pasal 1 ayat 2 dinyatakan bahwa kedaulatan pangan yaitu hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai potensi lokal. Kajian riset di provinsi Gorontalo untuk tahun kedua ini difokuskan pada kebijakan pemerintah daerah dalam menata sumber daya manusia di bidang pertanian, ekonomi politik yang berbasis agropolitan jagung, dan rekomendasi kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan kelembagaan tentang agropolitan jagung.

Riset yang berorientasi pada interdisipliner ini yang mengkaji pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung dengan

pendekatan kebijakan publik, ekonomi politik, maupun politik lokal sesungguhnya sebagai pertaruhan bagi peneliti yang ingin mengawinkan berbagai disiplin dalam satu tema dalam rangka menggali potensi-potensi pembangunan daerah melalui PENPRINAS MP3EI 2011-2025. Walaupun disadari oleh peneliti bahwa terkandung ciri maupun kelemahan dari penelitian terapan yang interdisipliner, tetapi tetap dijaga batas-batas yang bersifat keangkuhan maupun keakuan sejati dari ahli-ahli yang terlibat dalam pekerjaan ini. Untuk itu, dengan kesadaran yang tinggi dari kekuatan interdisiplin ilmu dapat memperkuat studi mengenai "Depolitisasi Birokrasi dan kebijakan Pengembangan Pertanian Agropolitan Jagung dalam Meningkatkan Ekonomi Petani di Provinsi Gorontalo" yang diharapkan dapat menghasilkan sintesis yang ampuh dan menarik bagi peneliti maupun yang akan menggunakan penelitian ini. Sintesis dari karya ini telah muncul dari berkat peranan perguruan tinggi dan Kementerian Riset Dikti yang memfasilitasi ruang dan mencambuk aura berpikir para dosen untuk berkarya bagi kenyamanan dan keamanan pangan, baik nasional dan lokal, yang dapat menentukan perjalanan hidup semua anak bangsa dalam mengejar kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Para peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam karya ini, baik masyarakat petani maupun pemerintah daerah, yang telah bersedia bekerja sama dan meluangkan waktu untuk membantu tercapainya tulisan yang sederhana dan tidak luput dari berbagai kelemahan ini. Selanjutnya, tak lupa pula kami mengucapkan terima kasih kepada ketua lembaga penelitian dan pengabdian masyarakat, yaitu Prof. Dr. Fenty U Puluhulawa, M.Hum. dan sekretaris Dr. Lukman Laliyo serta stafnya yang telah membuka jendela kesempatan bagi peneliti untuk berkarya dan mengganggu dalam urusan penelitian.

Semoga karya dari hasil penelitian ini sedikitnya membuka cakrawala terhadap bianglala ilmu pengetahuan dari studi antarbidang dalam kajian kebijakan pembangunan pertanian pada sektor

agropolitan jagung yang mungkin membantu para teman peneliti termasuk dari disiplin ilmu pertanian, paling tidak untuk dikritik dan diberikan masukan jernih dan sejati. Peneliti menyadari bahwa ruh dari karya ini bagaimanapun sedikitnya bermanfaat minimal untuk diperdebatkan dari berbagai perspektif ilmu. Kami punya keyakinan untuk mendalami dan memahami pembangunan pertanian dalam memacu pembangunan demi kepentingan masyarakat, maka para akademisi dituntut menggali penelitian dari berbagai perspektif yang membutuhkan kajian-kajian di luar otoritas keilmuwan, dan karenanya perlu ada nyali dan belajar terus tanpa henti untuk menggali penelitian yang melampaui studi lain dalam koridor memakai pendekatan otoritas keilmuwan masing-masing. Akhir kata, kami sebagai peneliti sadar bahwa karya ini banyak kekurangan dan keterbatasan, mengingat belum begitu banyak pengalaman sehingga dengan tangan terbuka dan senang hati menerima masukan dan kritik terhadap hasil penelitian ini. Insya Allah karya ini bisa menambah khazanah terhadap kelesuan dunia penelitian yang masih minim, khususnya di lembaga kami. Amin.

Gorontalo, Agustus 2017
Peneliti

Daftar Isi

Prakata 5
Bab 1 Pendahuluan 13
1.1. Latar Belakang Masalah 13
1.2. Perumusan Masalah 15
Bab 2 Tinjauan Pustaka 17
2.1. Kebijakan Publik.....17
2.2. Pendekatan Ekonomi Politik 18
2.3. Model Peran Negara dalam Pembangunan Pertanian 24
Bab 3 Penataan Sumber Daya Manusia pada Sektor Pertanian Jagung .27
3.1. Pembangunan Daerah pada Sektor Lapangan Kerja Pertanian di Provinsi 27
3.2. Potensi Sumber Daya Petani pada Sektor Pembangunan Pertanian.....62
Bab 4 Kontribusi Sumber Daya Petani dalam Agropolitan Jagung 73
Bab 5 Ekonomi Politik Pertanian Berbasis Agropolitan Jagung 101
5.1. Politik Birokrasi Versus Depolitisasi Birokrasi dalam Arah Pembangunan Pertanian.....102
5.2. Ekonomi Politik dan Kebijakan Pembangunan Pertanian Menjadi Roh Bagi Agropolitan Jagung.....132
Bab 6 Kebijakan Pembangunan dan Kelembagaan Agropolitan Jagung 149
6.1. Sekilas Dimensi Kelembagaan dan Pembangunan Berkelanjutan 149
6.2. Kelembagaan tentang Agropolitan Jagung 154
6.3. Membangkitkan Kembali Arah Kebijakan Pemerintah Melalui Pembangunan Pertanian Jagung sebagai Sumber Pangan 157
6.4. Kelembagaan Ekonomi Sebagai Pilar Pembangunan Agropolitan Jagung 161

Bab 7 Kesimpulan dan Saran 173
7.1. Kesimpulan.....173
7.2. Saran 174
Daftar Pustaka 175

Daftar Tabel

Tabel 1. Teori Ekonomi Politik dari Zaman Kuno sampai Modern....23
Tabel 2. PDRB Provinsi Gorontalo 30
Tabel 3. Laju Pertumbuhan Rill PDRB Menurut Lapangan Usaha....31
Tabel 4. Luas Panen Komoditas Padi Palawija 37
Tabel 5. Produktivitas Komoditas Padi Palawija 38
Tabel 6. Produksi Padi Palawija 38
Tabel 7. Angka Kemiskinan Makro 42
Tabel 10. Angkatan Kerja Menurut Pendidikan yang Ditamatkan 43
Tabel 8. Indikator Ketenagakerjaan 44
Tabel 9. Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan 45
Tabel 11. Tingkat Pendidikan Sumber Daya Manusia 49
Tabel 12. Nilai Tukar Petani (NTP) 55
Tabel 13. Perkembangan Provinsi Gorontalo 2001-2005 58
Tabel 14. Produksi Jagung 2001-2005 59
Tabel 15. Ekspor dan Perdagangan Antarpulau 59
Tabel 16. Jumlah Penduduk Tahun 2011-2016 69
Tabel 17. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi Pulau Sulawesi 84
Tabel 18. Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota ..96
Tabel 19. Perubahan Jumlah Orang Bekerja.....98

Daftar Gambar

Gambar 1. Peta Provinsi Gorontalo 29
Gambar 2. Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Provinsi Gorontalo .30
Gambar 3. Bidang-Bidang Kegiatan dan Intervensi Negara 111
Gambar 4. Perkembangan Anggaran Operasional DPRD.....138

Bab 1
Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo dalam melaksanakan pembangunan di bidang pertanian merupakan bagian yang tidak mungkin terpisahkan dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk mencapai cita-cita kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata. Sejak menjadi provinsi baru melalui RPMJ pembangunan di Gorontalo memprioritaskan kebijakan pembangunan dalam empat bidang, yaitu sektor ekonomi kerakyatan, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Pada sektor pembangunan ekonomi kerakyatan diwujudkan melalui sektor pertanian dan perikanan karena sektor ini paling banyak menampung tenaga kerja. Keempat sektor kebijakan ini sangat didukung oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk mengimplementasikan kinerja pembangunan di daerah.

Secara empiris aktor politik, yakni gubernur provinsi Gorontalo, sejak Fadel Muhammad, Gusnar Ismail, hingga Rusli Habibie telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang semuanya diarahkan untuk peningkatan modal dasar pembangunan daerah dengan memacu pertumbuhan ekonomi. Salah satu dimensi arah pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut tidak lain dapat memberikan manfaat bagi masyarakat daerah, yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Selain itu efek pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat tidak lain diharapkan menjadi *trickle down effect* (tetesan ke bawah) bagi penciptaan lapangan pekerjaan dan pengurangan angka kemiskinan. Untuk mencapai tujuan itu tentu membutuhkan arah kebijakan politik yang secara permanen sebagai landasan implementasi kebijakan yang akan di-

wujudkan bagi kepentingan masyarakat, khususnya bagi kelompok masyarakat miskin.

Sebab itu disusunlah arah kebijakan pembangunan daerah yang sesungguhnya sudah dibuat sejak terbentuknya provinsi. Untuk lebih jelas kebijakan tersebut dapat dilihat pada dua rencana kebijakan sebagai berikut. Pertama, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2007-2012 dengan visi "Gorontalo Provinsi Inovasi". Untuk mendukung visi tersebut, misinya adalah "membangun Gorontalo yang mandiri, produktif, dan religius". Kedua, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012-2017 Provinsi Gorontalo telah ditetapkan visi pemerintah provinsi Gorontalo, yakni *"Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang Serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di Provinsi Gorontalo"*.

Kebijakan pada sektor ini, yakni sektor ekonomi kerakyatan sesungguhnya sangat baik, tetapi masih banyak permasalahan terutama kebijakan tersebut belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, misalnya angka kemiskinan sesuai data tahun 2015 pada bulan Maret adalah 18,32 persen kemudian turun lagi pada bulan September 18,16 persen dan turun pada tahun 2016 sebesar 17,72 persen. Jauh sebelumnya tahun 2010 menurut data nasional yang disiarkan oleh Metro TV angka kemiskinan (23,16%) berada pada posisi keempat daerah termiskin di Indonesia. Untuk lebih jelas saat ini penambah tingkat kemiskinan adalah tingkat pengangguran yang pada tahun 2015 mencapai angka 4,65 persen dari Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dengan angka penganggur berjumlah 24.101 orang, dan angka ini sesungguhnya cukup besar dibandingkan dengan jumlah penduduk Gorontalo sebanyak 1.150.765 jiwa.

Persoalan lainnya adalah kebijakan agropolitan meskipun pada awalnya ditujukan untuk meningkatkan pendapatan petani untuk meraih kesejateraan, tetapi tidak bisa dihindari kebijakannya masih bersifat politis. Dengan alasan kebijakan tersebut lebih berorientasi pada nuansa politik anggaran yang begitu besar, yaitu dengan mendatangkan modal pembiayaan dari pemerintah pusat yang kurang lebih ratusan miliar. Namun demikian, kebijakan politik anggaran yang ditempuh oleh pemerintah provinsi itu tidak disertai dengan manajemen pengelolaannya yang dinilai kurang tepat. Hal ini dapat ditelusuri, yaitu mulai dari perumusan kebijakan yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat, akibatnya kebijakan tersebut pada tataran implementasi maupun hasilnya masih jauh dari harapan semua masyarakat. Lebih jauh kebijakan agropolitan ini pada masa Gubernur Fadel Muhammad tidak mendapat respons dan dukungan dari semua pihak terutama para elit politik termasuk kepala daerah sehingga ketidakseriusan dalam memanfaatkan potensi ekonomi pertanian pada program agropolitan jagung tersebut belum maksimal. Demikian pula kegagalan memanfaatkan potensi ini disebabkan pengabaian variabel-variabel *human resources*, mekanisme pasar, dan perilaku petani. Selain persoalan lainnya adalah masalah kondisi ekonomi politik di tingkat lokal yang berdimensi nativisme budaya lokal dalam bentuk kearifan dan lingkungan, juga adalah masalah kelembagaan.

1.2. Perumusan Masalah

Sebagai bagian dari upaya mengungkapkan fenomena tersebut, akan dirumuskan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut.

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam menata sumber daya manusia di sektor pertanian jagung?
2. Bagaimana ekonomi politik pertanian yang berbasis agropolitan jagung?
3. Bagaimana rekomendasi kebijakan yang berkaitan dengan kelembagaan tentang agropolitan jagung?

Bab 2
Tinjauan Pustaka

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik sangat berperan strategis dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan karena di dalamnya terkandung input (masukan) yang berisi tuntutan dan dukungan masyarakat kepada pemerintah. Dalam sistem yang demokratis, kebijakan publik menjadi penting karena tidak sekadar berperan sebagai regulasi, tetapi juga sebagai alat untuk menyelesaikan permasalahan dalam masyarakat (Putro et al, 2008:22-23).

Berdasarkan hasil studi Charles Jones (1996) menemukan bahwa untuk menghasilkan perumusan usul kebijakan yang komprehensif minimal ada beberapa hal yang perlu dicermati, yaitu: (1) Jumlah masalah yang ditangani, apakah usul kebijakan akan menyelesaikan seluruh masalah ataukah perhatiannya hanya spesial; (2) Lingkup analisis, apakah lingkup analisis usulan kebijakan akan melayani semua aspek masalah atau hanya melayani aspek-aspek tertentu; (3) Memperkirakan dampak, apakah usul kebijakan yang diformulasi sudah diuji dampak-dampaknya ataukah pengujian dampak hanya dibatasi pada dampak langsung dalam suatu lingkup isu (dalam Putro et. al, 2008).

Berkaitan dengan argumentasi tersebut studi kajian Michael Porter (1998) menemukan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik. Kebijakan publik yang terbaik adalah mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun

daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola kebergantungan (dalam Nugroho, 2008).

2.2. Pendekatan Ekonomi Politik

Asal mula teori ekonomi politik berkembang pada akhir abad kedelapan belas dan tercatat sebagai ekonomi politik yang tidak hanya dikembangkan oleh Marx, tetapi juga oleh David Ricardo, Thomas Malthus, Jereny, dan John Stuart Mill. Pemikiran-pemikiran mereka dititikberatkan atau difokuskan pada kapitalisme dan evolusi yang begitu cepat berkembang di Eropa, khususnya di Inggris. Dari pemikiran mereka telah membentuk teori ekonomi politik dari zaman kuno sampai dengan modern, yaitu *Petty Commodtitysm, Mercantilism, Classical liberalism, Utopian Socialism, Marxism, Marginalism, Neoclassicalism, Keynesianism, Post Keynesianism, dan Neo-Marism.* Sebagian besar sejarah ekonomi politik dari produksi *petty commodity* yang ditandai munculnya uang, fluktuasi harga, para produsen jatuh ke dalam utang, dan hubungan masyarakat primitif dimulai dengan sebuah persekutuan. Tokoh-tokoh seperti Mang Tsze di Cina, serta Plato dan Aristotle di Yunani adalah orang yang pertama menjelaskan ketidakstabilan yang diikuti oleh produksi komoditas yang rendah dan menemukan cara untuk mengatasinya di tengah-tengah kelompok masyarakat. Kemudian juga lahir karya-karya ilmiah lainnya pada masa itu seperti Duns Scotus sebagai pemikir Scholastic dengan karya terkenalnya teori pertukaran nilai yang didasarkan pada pertukaran kerja. Juga Abd-al-Rahman Ibn-Khaldun sebagai pemikir Islam yang mengelaborasi secara materialistis dipandang dari sejarah. Selanjutnya perhatian utama ekonomi politik di antara abad keempat belas dan ketujuh belas, yaitu sifat dasar kekayaan adalah sistem individu pasar (Ronald Chilcote, 2000: 2-3).

Tulisan tentang merkantilisme pada periode ini bersifat pragmatis yang menganalisis bagaimana sebuah bangsa menghasilkan kekayaan yang menunjukkan pentingnya keseimbangan kredit

pembayaran, keseimbangan perdagangan, dan menghasilkan produk pabrik dan tanah yang subur. Pandangan merkantilisme menganggap bahwa kehidupan ekonomi diistilahkan dengan sirkulasi komoditas yang oleh para ilmuwan pada akhir abad ketujuh belas dan kedelapan belas dinyatakan argumentasinya tentang kelebihan produksi sosial yang menjadi bukti dengan tumbuhnya produksi pabrik dan teknologi pertanian. Tulisan William Petty tentang kalkulasi ekonomi politik menganalisis asal-usul pertanian berdasarkan surplus nilai yang kemudian dikritik oleh Francois Quesnay yang menganggap asumsi kaum merk antilisme tumbuh berkembang dari perdagangan yang penekanannya pada kelebihan hasil pertanian. Hasil perdebatan antara Petty dan Quesnay memunculkan pandangan Nicolas Barbon (1960) yang menghubungkan nilai komoditas terhadap pembuatan barang dan menekankan keuntungan masyarakat yang menurut Ronald Meek digambarkan sebagai transisi merkantilisme ke pendekatan klasik dari Smith dan lainnya.

Adam Smith menuangkan ide-idenya dalam ekonomi klasik yang menunjukkan secara bersama tema utama komoditas, modal, nilai kesederhanaan, dan kompleksitas tenaga kerja. Dia memformulasikan hukum pasar untuk menjelaskan pergerakan dari kepentingan individu dalam kompetisi yang dibayangkan sebagai pasar yang kompetitif. Politik ekonomi menurut Smith dianggap sebagai dua tujuan yang berbeda, yaitu: pertama, menyiapkan sebanyak mungkin pendapatan bagi masyarakat; dan kedua, memberikan kepada negara kemakmuran dengan pendapatan yang cukup untuk melayani masyarakat (Hannu Nurmi, 2006: 1). Pandangan ini dikritik oleh David Ricardo yang memberi perbaikan kontribusi pada ekonomi politik yang menganggap bahwa akumulasi modal sebagai dasar ekspansi ekonomi. Ia berkeyakinan bahwa pemerintah seharusnya tidak mengintervensi dan menganggap bahwa pembagian kerja dan kebijakan perdagangan bebas akan menguntungkan semua bangsa. Lebih lanjut Ricardo menghubungkan ide-ide Smith dari pertumbuhan dan keseimbangan pasar terhadap sistem ekonomi

internasional dan mencatat konflik antara kepentingan tuan tanah (yang menentang masyarakat) dan kapitalis (yang menguntungkan masyarakat). Interpretasi dari pemikiran Ricardo dipengaruhi oleh pemahaman ekonomi politik, khususnya nilai komoditas secara murni dan semata-mata ditentukan oleh kuantitas kebutuhan para tenaga kerja untuk produksi. Para tenaga kerja sosial itu dibedakan dalam tiga kelas, yaitu tuan tanah, pemilik modal, dan para pekerja.

Di antara aliran liberal klasik lainnya yang muncul adalah Thomas Malthus dan Jeremy Betham. Malthus memberi kontribusi teori populasi pada ekonomi politik yang menganggap bahwa pertumbuhan penduduk berkembang cepat daripada produksi makanan. Sementara itu, Bentham berpendapat bahwa setiap orang secara alamiah memiliki hasrat untuk mementingkan dirinya sendiri, tetapi diyakini bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki kepentingan yang serupa. Tindakan pemerintah bisa diterima sepanjang tindakannya tersebut tidak merespons kepentingan yang sempit dari kelompok-kelompok khusus dan diberi kebebasan dalam kerangka moral dan hukum yang mengikat. Pandangan Ricardo terhadap tenaga kerja dan produksi serta ramalan yang suram dari Malthus digairahkan oleh kelompok sosialis utopia di dalam kritik mereka terhadap kapitalis. Karenanya Robert Owen mendorong reformasi tenaga kerja termasuk jam kerja yang lebih pendek, bahkan mengakhiri tenaga kerja dari kalangan anak-anak. Bahkan Claudio Hendri de Rouvroy, Comte de Saint Simon sebagai kaum bangsawan yang kemudian berupaya menurunkan masalah kemiskinan. John Stuart Mill menunjukkan pemahaman terhadap sosialis dalam karyanya prinsip-prinsip ekonomi politik yang ia lacak kembali jalan pemikiran Smith dan Ricardo, tetapi dia sendiri menempatkan pemikirannya pada penekanan produksi daripada distribusi.

Mill berargumen bahwa ekonomi politik adalah untuk kepentingan negara yang mempunyai dua tujuan, yaitu konsumsi bagi masyarakat dan memberikan secara terbuka konsumsi tersebut (Hannu Nurmi, 2006 : 1). Meskipun pandangan Mill sendiri mendapat kritikan dari aliran sosialis lainnya seperti Piere Joseph Proudhon dengan konsep ekonomi ortodoksnya. Melebihi dari teori sosialis utopia dan juga teori liberal klasik, Karl Marx menyusun teori surplus nilai dan sintesis yang diikuti dengan penjelasan terhadap perjuangan kelas. Ia mengembangkan teori harga produksi dan kecenderungan tingkat keuntungan atau kerugian. Awal karyanya menyerang paham sosialis utopia khususnya Ricardo dan Smith, yang kemudian menghasilkan karya ekonomi liberal klasik. Dalam karya lainnya yang berjudul Filosofi Kemiskinan dijelaskan bahwa metafisika dari ekonomi politik Proudhon dianggap sebagai salah satu yang akan menguji sebuah gerakan sejarah dan hubungan produksi serta produksi itu sendiri yang dibentuk oleh masyarakat secara keseluruhan. Sementara itu, paham teori marginalis terhadap nilai dan ekonomi politik neoklasik dikembangkan untuk merespons terhadap tiga kelompok tersebut di atas. Paham marginal mencari kecilnya kualitas dalam analisis keseimbangan, di mana neoklasik mencoba menjadi teliti, detail, dan abstrak serta menekankan pada keseimbangan yang sering dikritik oleh sejumlah pengkritik yang dipengaruhi oleh sejumlah keseimbangan krisis struktural. Di tengah-tengah tekanan yang begitu besar paham keynesianisme yang dikembangkan oleh John Meyner Keynes menggerakkan ekonomi politik dari sudut pembelaan kapitalisme yang pragmatis. Meskipun hal ini lebih dari pembenaran kapitalisme sebagai teori. Salah satu pengikut aliran teori ini adalah Paul Samuelson yang melakukan konsep tradisi makro ekonomi (Ronald Chilcote, 2000: 5). Aliran keynesianisme berkembang lebih jauh dan memunculkan pandangan yang berfokus pada sejarah dan lembaga yang menganggap bahwa proses pasar ekonomi bebas pada dasarnya tidak stabil, produksi lebih dari pertukaran yang didasarkan pada analisis dan keseimbangan perubahan. Di samping itu, para pengikut keynesian membuat suatu pemahaman bahwa kehidupan ekonomi yang banyak dicirikan seandainya bukannya lebih, oleh beragam bentuk kekuasaan dan penggunaannya seperti halnya persaingan dan penerimaan adanya intervensi dalam

urusan-urusan internasional. Paham post keynesianisme ini diinspirasi oleh ilmuwan Keynes dan Kalecki.

Sementara itu, kelompok pemikiran lain muncul yang disebut Neo Marxisme yang dikenal dengan tradisi Marxist, yang diikuti oleh pengikut seperti Friedrich Engels yang menghasilkan karya tentang Marx Capital dn Karl Kautsky dengan buah tulisannya mengenai Sejarah Ekonomi Marx dan kapitalisme dalam pertanian yang kemudian memperluas pandangan-pandangan Marx. Dan selanjutnya pengikut lainnya adalah Rudolf Hilferding dengan bukunya *Das Finanzkapital*, Rosa Luxemburg tentang Akumulasi Kapital, dan Lenin yang membuat imperalisme sebagai fase terakhir dari kapitalisme. Stalin punya kepentingan terhadap teori Marx dari politik ekonomi. Oleh karena itu, pendekatan Marx maupun Non-Marx memungkinkan digunakan sebagai studi ekonomi politik. Umpamanya pengaruh ekonomi politik klasik muncul saat ini sebagai perdebatan sebagaimana yang dilakukan oleh Robert Brenner (1976) dalam karyanya tentang Catatan Sebuah Pilihan dan juga mengenai pendekatan Sistem Dunia oleh Immanuel Wallerstein (1974). Ia menganggap adanya suatu sistem sosial yang lebih besar daripada negara yang menentukan perilaku negara dan aktor-aktor lain dalam sistem itu. Sistem kapitalis merupakan suatu sistem yang telah menciptakan suatu pembagian kerja internasional yang membagi dunia ke dalam tiga lapisan, yaitu lapisan negara-negara inti, semi pinggiran, dan pinggiran. Ketiga lapisan ini saling dihubungkan dengan pasar dunia yang memperdagangkan komoditas pasar. Dengan demikian, posisi masing-masing negara ditentukan oleh hubungan mereka dengan pasar dunia itu. Atau dengan kata lain, peranan dan kemampuan negara-negara itu ditentukan oleh posisi mereka dalam sistem dunia itu (Victor Lippit, 2004).

Lebih jauh Wallerstein (1974) membedakan antara sistem-sistem dunia dan kekaisaran-kekaisaran dunia, sistem dunia (yang tidak perlu mencakup seluruh bumi, tetapi memiliki dimensi-dimensi global) adalah satu unit dengan sebuah pembagian tenaga

Tabel 1. Teori Ekonomi Politik dari Zaman Kuno sampai Modern

Pemikiran Utama Ekonomi Politik	Tokoh-tokohnya	Karakteristik
Petty Commoditysim	Mang-Tsze, Aristotle, Plato, Magnus, Aquinas, Ibn-Khaldum.	• Hubungan masyarakat primitif mulai menyatu • Perubahan nilai didasarkan pada tenaga kerja
Mercantilisim	William Petty, Piere Boisguilebart, Quesny	• Asal muasal pertanian dari surplus nilai • Ide komoditas, modal, nilai, dan tenaga kerja
Classical Liberalism	Adam Smit, David Ricardo, Maltus, Bentham, Mill	• Akumulasi kapital sebagai basis ekspansi ekonomi
Utopian Socialism	Robert Owen, Rouf roy, Sain Simon, Froudond	• Reformasi jam kerja • Tenaga kerja mendapat reward dan dukungan organisasi
Marxism	Karl Marx	• Teori surplus nilai, • Perjuangan kelas
Marginalism	Stanley Jerons, Walras, Pareto	• Distribusi
Neoclassicalism	Stanley Jerons, Walras, Pareto, Edgework, Marshell	• Keseimbangan distribusi
Keynesianism	Jhon Magner Keynes, Samuelson.	• Tradisi makro ekonomi
Post-Keynesianism	Kalecki	• Kebebasan pasar ekonomi dan produksi
Neo-Marxism	Kautsky, Engels, Hilferding, Luxemburge, Lenin, Stalin	• Imperialisme ekonomi

kerja tunggal dan sistem-sistem budaya majemuk. Dalam pandangan Wallerstein ciri-ciri tersendiri periode setelah Renaissance merupakan dinamisme ekspansi kapitalisme dan kegagalan setiap negara tunggal untuk mengambil alih kontrol dan menciptakan sebuah kekaisaran dunia baru. Sementara itu, untuk merevisi pendekatan ini, Giovanni Arrighi (1994) memberi fokus perhatian terhadap hegemoni dan kapitalisme modern. Hegemoni dunia oleh Antonio Gramsci dianggap bahwa kelas dan kelompok politik menunjuk pada kekuasaan dari negara yang melebihi sistem kedaulatan negara.

Berdasarkan berbagai argumentasi di atas Brabant menguraikan inti yang menentukan keberhasilan dan kegagalan ekonomi politik sebagai berikut. Pertama, bagian yang penting dari ekonomi politik yakni transformasi lebih awal dari sosial ekonomi, yang bukan hanya terletak pada satu ukuran melainkan dari semua ukuran yang menjadikan sebagai agenda. Ukuran transformasi ekonomi dimulai dengan stabilisasi makro ekonomi seperti harga, perdagangan, reformasi sistem perbankan, dan reformasi pasar tenaga kerja; kedua, pada tingkat politik isu yang paling penting mencakup konsensus mengenai pembangunan dan transparansi kelembagaan. Pemerintah membuat ukuran untuk menjamin sebuah kompetisi yang efektif (Mats Lundahl dan Michael Wyzan, 2005: 19).

2.3. Model Peran Negara dalam Pembangunan Pertanian

Dalam mengurai analisis peran negara dalam pembangunan di sektor pertanian akan dipakai analisis-analisis hasil studi yang diikhtisarkan oleh Masoed (1994) terutama karya Robert Bates (1981), dan Atul Kohli (1987). Menurut studi Bates (1981) di Afrika bahwa model perilaku rasional bisa dipakai melihat persoalan krisis pertanian, terutama mengapa intervensi negara dalam ekonomi negara-negara di benua itu menimbulkan kemerosotan produksi pangan nasional. Ia melihat asal-usul politik dan krisis pertanian sangat berkaitan erat sehingga kebijakan di banyak negara Afrika telah menyebabkan mekanisme pasar tidak berfungsi efektif dan kebijakan ini merugikan kepentingan sebagian besar petani, menimbulkan disinsentif terhadap produsen dengan demikian menyebabkan kemerosotan produksi pertanian.

Hasil kajian lain adalah karya Kohli (1987) yang merupakan pengkritik karya Bates, menurutnya ada hubungan antara kebijakan harga pangan dan kemerosotan produksi pertanian, yaitu bahwa kebijakan harga pangan murah itu telah menimbulkan disinsentif yang begitu parah bagi petani sehingga tidak tertarik untuk berproduksi. Karena itu, dampak positif yang bisa ditimbulkan oleh kebijakan tersebut menjadi tidak ada artinya. Selanjutnya, Kohli mengutip pandangan Schultz bahwa *low level of equilibrium* dalam pertanian tradisional telah membuat investasi baru sulit diharapkan sehingga pertumbuhannya terhambat.

Sementara itu, kajian lainnya yang menguraikan hubungan sektor pertanian jagung dan angka kemiskinan dapat dilihat dari disertasi Jafar Ibrahim (2012) yang mengutip hasil penelitian Gerry Nkombo Muuko dan Muntita Milamo Choongo (2009) bahwa di Zambia pembangunan pertanian sudah baik, tetapi belum mengurangi kemiskinan karena tidak mempunyai pemasaran yang lebih baik.

Bab 3
Penataan Sumber Daya Manusia pada Sektor Pertanian Jagung

3.1. Pembangunan Daerah pada Sektor Lapangan Kerja Pertanian di Provinsi

Dalam mendiskusikan pembangunan, termasuk pembangunan di tingkat daerah yang bisa memberi dampak pada terbukanya lapangan kerja, ada berbagai pendekatan yang digunakan sebagai berikut. Pertama, perspektif tradisional pembangunan memiliki peningkatan yang secara terus-menerus pada *Gross Domestic Bruto* (Produk Domestik Bruto). Untuk kepentingan daerah makna pembangunan yang tradisional difokuskan pada peningkatan Produk Domestik Regional Bruto suatu provinsi, kabupaten, atau kota. Kedua, perspektif pembangunan yang lebih menekankan pada peningkatan *Income Per Capita* (Pendapatan Per Kapita), yang menekankan kemampuan suatu negara termasuk daerah untuk meningkatkan *output* yang dapat melebihi tingkat pertumbuhan penduduk. Definisi pembangunan tradisional sering dikaitkan dengan strategi mengubah suatu struktur negara atau sering kita kenal dengan industrialisasi.

Dengan mengacu pada gambaran tentang pembangunan daerah dan peningkatan Produk Domestik Regional Bruto tersebut, sesungguhnya bila mengacu pada pertumbuhan ekonomi dan PDRB provinsi Gorontalo tahun 2011-2015 terlihat dalam Gambar 2.

Laju pertumbuhan riil PDRB menurut lapangan usaha tahun 2011-2015 secara lengkap akan digambarkan pada Tabel 3.

Berdasarkan laju pertumbuhan riil PDRB menurut lapangan usaha tahun 2011-2015 sektor pertanian digabung dengan kehu-

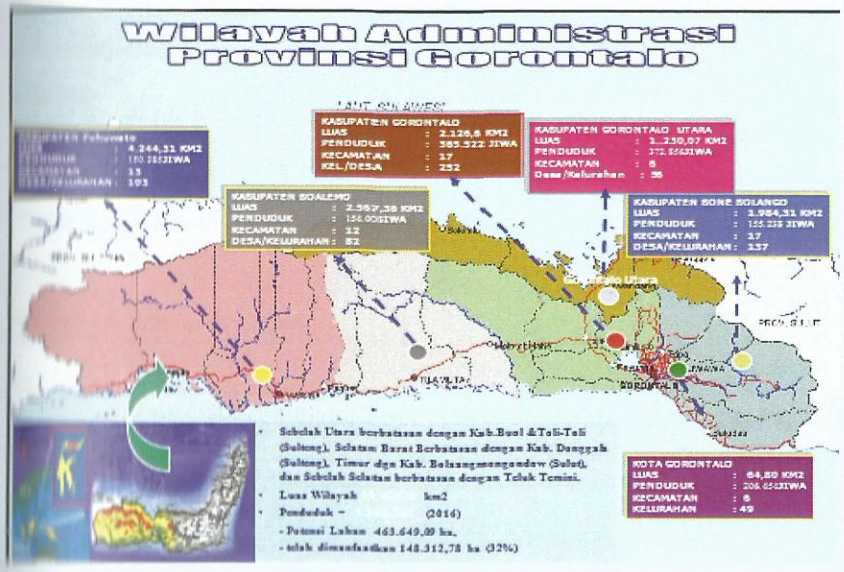
tanan dan perikanan pada tahun 2015 hanya mencapai angka 4,26 persen. Tentu angka ini dianggap belum maksimal dari tujuh belas indikator yang terbagi dalam kategori/subkategori dari pertumbuhan riil PDRB daerah ini. Angka PDRB ini masih kalah jauh dengan indikator lainnya seperti konstruksi, transportasi, informasi, maupun jasa keuangan, padahal bila dilihat secara rata-rata, sesungguhnya sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan merupakan sumber suplai yang terbesar terhadap laju PDRB daerah. Kondisi ini bisa terjadi mengingat pertumbuhan ekonomi daerah ini sedang mengalami konsolidasi dari sektor pertanian kepada sektor lainnya. Persoalan ini sebenarnya sudah menjadi fakta secara ekonomi politik bahwa kontribusi pertanian mulai tergeser dengan sektor lainnya. Karena itu kontribusi pertanian mulai digantikan dengan industri. Definisi yang cenderung melihat segi kuantitatif dari pembangunan ini dipandang perlu melihat kembali indikator-indikator sosial yang ada. Ketiga, paradigma pembangunan modern memandang suatu pola yang berbeda dengan pembangunan ekonomi tradisional. Pertanyaan yang mendasar adalah benarkah semua indikator ekonomi yang ada memberikan gambaran kemakmuran.

Karena itu, para ilmuwan ekonomi modern mulai mengedepankan penurunan takhta pertumbuhan ekonomi, pengentasan garis kemiskinan, pengurangan distribusi pendapatan yang semakin timpang, dan penurunan tingkat pengangguran yang ada. Menurut Kuncoro (2003), teriakan para ekonom ini membawa perubahan dalam paradigma pembangunan yang mulai menyoroti bahwa pembangunan harus dilihat dari proses yang multidimensional. Bahkan menurut Kuncoro (2000) maupun Todaro (2000), pembangunan suatu daerah haruslah mencakup tiga inti nilai, yaitu: (1) Ketahanan (*sustenance*), kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (pangan, papan, kesehatan, dan proteksi) untuk mempertahankan hidup; (2) Harga diri (*esteem*), pembangunan haruslah memanusiakan orang, dalam arti luas pembangunan suatu daerah haruslah meningkatkan kebanggaan sebagai manusia yang berada di daerah itu; (3)

Freedom from servitude, yakni kebebasan bagi setiap individu suatu negara untuk berpikir, berkembang, berperilaku, dan berusaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

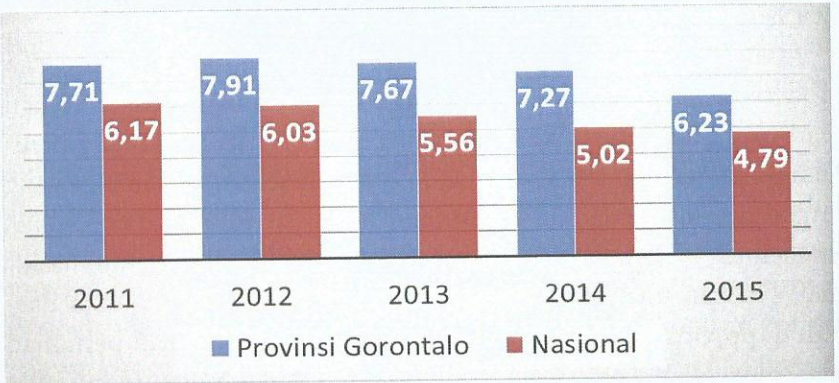
Mendasari ketiga parameter yang diberikan oleh Kuncoro dan Todaro sebenarnya posisi pembangunan pertanian sebagai bagian dari pilar yang memiliki andil paling besar dalam menopang pembangunan daerah dan sekaligus merupakan sebuah parameter yang urgen dalam memenuhi kebutuhan manusia, yakni dalam rangka menciptakan ketahanan pangan di tingkat lokal maupun nasional. Dengan mengacu pada parameter di atas, pembangunan daerah di provinsi Gorontalo tanpa terkecuali pembangunan pertanian diperuntukkan bagi usaha meningkatkan taraf hidup masyarakat (petani). Pencapaian itu misalnya pada sektor pembangunan agropolitan jagung tidak lain diarahkan bagi kemakmuran masyarakat petani di daerah itu dengan memberikan perhatian yang besar bagi pembangunan pertanian yang secara terus-menerus dilakukan de-

Gambar 1. Peta Provinsi Gorontalo



Sumber: Provinsi Gorontalo

Gambar 2. Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Provinsi Gorontalo 2011-2015 (Persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Tabel 2. PDRB Provinsi Gorontalo 2010-2015

RINCIAN	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PDRB ADHB (Miliar Rupiah)	15.475,74	17.406,53	19.669,72	22.129,28	25.193,65	28.538,48
PDRB ADHK 2010 (Miliar Rupiah)	15.475,74	16.669,09	17.987,07	19.367,57	20.775,70	22.070,45
PDRB ADHB Per Kapita (Juta Rupiah)	14,81	16,38	18,21	20,15	22,58	25,8

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Tabel 3. Laju Pertumbuhan Rill PDRB Menurut Lapangan Usaha 2011-2015 (Persen)

Kategori/Subkategori	2011	2012	2013	2014	2015
Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	5,75	7,00	6,93	6,44	4,26
Pertambangan dan Penggalian	6,92	4,83	2,98	3,36	3,95
Industri Pengolahan	7,77	8,18	7,99	5,99	4,66
Pengadaan Listrik dan Gas	10,70	11,56	7,70	11,61	1,72
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
Konstruksi	9,41	7,55	7,20	7,85	9,77
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
Transportasi dan Pergudangan	9,14	8,68	8,76	8,57	9,67
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	7,77	6,31	8,96	6,93	8,05
Informasi dan Komunikasi	8,33	8,35	8,67	9,02	9,80
Jasa Keuangan dan Asuransi	15,03	11,60	5,09	4,54	10,15
Real Estate	8,18	9,18	8,84	7,85	8,22
Jasa Perusahaan	5,57	6,79	7,48	5,96	5,57
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	6,87	4,70	5,83	6,92	3,76
Jasa Pendidikan	12,74	14,42	13,73	13,55	7,14
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,88	8,44	9,27	8,84	10,64
Jasa lainnya	5,00	6,30	6,48	5,28	4,92
Produk Domestik Regional Bruto	7,71	7,91	7,67	7,27	6,23

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

ngan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang sebagian besar di daerah pedesaan.

Untuk memperkuat pembangunan agropolitan sebagai bagian dari pembangunan pertanian, sesungguhnya sudah diperkuat dengan regulasi daerah bahkan nasional sebagaimana diamanatkan oleh pemerintah pada tanggal 27 Mei 2011 telah mengeluarkan Perpres No. 32 tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025 dengan tujuan untuk mempercepat pelaksanaan proyek-proyek investasi di sektor riil maupun infrastruktur yang telah melakukan groundbreaking di berbagai daerah. MP3EI memiliki semangat mempercepat pembangunan di sektor pangan, energi, dan infrastruktur. Penetapan koridor ekonomi Sulawesi dan koridor ekonomi Papua-Kepulauan Maluku sebagai koridor pembangunan sektor pangan nasional dalam MP3EI (LPIKP, 2014).

Dengan demikian, pengembangan ekonomi Gorontalo tidak terlepas dan harus sinergi dengan Langkah MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) yang menempatkan wilayah Sulawesi sebagai koridor IV dalam pengembangan ekonomi Indonesia kurun 2011-2025. Dalam bagian tersebut wilayah koridor IV-Sulawesi akan difokuskan sebagai pusat produksi dan pengolahan hasil pertanian, perkebunan, perikanan, migas, dan pertambangan nasional. Dalam pelaksanaannya akan melibatkan 6 wilayah sebagai pusat ekonomi baru, yaitu Makassar, Mamuju, Kendari, Palu, Gorontalo, dan Manado dengan komoditas unggulan pertanian pangan (padi, jagung, kedelai, dan ubi kayu), kakao, perikanan, nikel, minyak dan gas bumi (migas). Upaya pengembangan sektor unggulan harus didukung oleh pengembangan infrastruktur dasar mengingat kondisi yang ada masih sangat terbatas. Pemerintah Daerah merumuskan pengembangan infrastruktur dasar meliputi proyek pembangunan jalan, pengembangan pelabuhan, dan fasilitas pendukung lainnya (Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, 2014).

Kesinambungan MP3EI (2011-2025) sesungguhnya adalah Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) 2015-2045 yang disusun sebagai arahan dan acuan seluruh komponen bangsa dalam upaya pembangunan bangsa harus bersifat sinergis, koordinatif, dan saling melengkapi dalam satu pola sikap dan pola tindak dalam mewujudkan konsensus visi, misi, dan arah pembangunan khususnya pembangunan pertanian yang bermartabat, mandiri, maju, adil, dan makmur. Tujuan penyusunan SIPP adalah: (1) Menyediakan bahan acuan dalam penyusunan seluruh dokumen rencana pembangunan nasional maupun daerah; (2) Menghasilkan instrumen untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinergitas, dan sinkronisasi rencana pemerintah, masyarakat, dan pelaku bisnis; (3) Membangkitkan energi politik untuk mewujudkan suatu konsensus nasional rencana pembangunan pertanian jangka panjang; (4) Mendorong diskursus nasional perihal arah dan peta jalan pembangunan pertanian jangka panjang yang paling sesuai bagi Indonesia; (5) Menyediakan bahan acuan bagi teknokrat, ilmuwan, pendidik, dan masyarakat (Kementerian Pertanian, 2014).

Dengan memperhatikan kondisi faktual di daerah Gorontalo sebagai wilayah koridor ekonomi Sulawesi yang memprioritaskan kebijakan pangan seharusnya arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo dalam membangun ekonomi kerakyatan menempatkan *development core* (inti pembangunan) adalah pembangunan pertanian, yakni agropolitan jagung sebagai basis ketahanan pangan daerah yang berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat petani. Kebijakan pembangunan yang ditopang oleh sektor pembangunan pertanian hanya bisa diukur keberhasilannya dalam mengisi surplus pangan atau tidak. Menurutnya, harus kita akui bahwa negara besar seperti Indonesia tidak bisa tidak mengimpor bahan pangan karena tidak semua bahan pangan diproduksi di dalam negeri. Jadi, untuk lebih meningkatkan lagi surplus di sektor pangan, kita harus bisa terus menggenjot ekspor (dalam LPIKP, 2014).

Karena tantangan dan terbukanya peluang terhadap pembangunan pertanian saat ini, sepatutnya pemerintah daerah provinsi Gorontalo memanfaatkan situasi dan kondisi dalam mengembangkan pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan tersebut. Berbagai masalah yang dihadapi antara lain adalah dalam mengembangkan ketahanan pangan kita di tingkat lokal selalu berhadapan dengan masalah iklim yang tidak menentu dan pasti akan mengurangi kapasitas produktivitas yang berdampak pada hasil dan tidak stabilnya kondisi produk pertanian jagung.

Dengan otonomi daerah dan pemekaran mulai dari kabupaten, kecamatan, dan desa baru yang tentu menimbulkan ledakan penduduk, baik pertumbuhan maupun urbanisasi dari desa ke kota, mulai berkurangnya lahan karena pertumbuhan penduduk, maka pasti akan mengancam kelangsungan lahan pertanian Gorontalo. Walaupun berdasarkan data lahan yang belum digunakan masih cukup banyak, tetapi dalam jangka waktu yang akan datang keberadaan lahan sudah mulai berkurang dan terancam dengan adanya industrialisasi, pembangunan gudang penampungan barang industri, pembangunan sarana dan prasarana, perumahan, dan juga pembukaan lahan-lahan baru untuk kepentingan tanaman lain seperti coklat dan kelapa sawit. Hal ini sesungguhnya dapat mengancam ketersediaan pangan terutama dari sektor tanaman jagung yang sulit eksis dan berdampak pada usaha pertanian petani yang sesungguhnya dianggap masih dominan di daerah pedesaan. Gambaran tentang komoditas palawija provinsi Gorontalo dalam rangka menopang ketersediaan pangan di daerah maupun nasional tampak pada Tabel 4, 5, dan 6 tentang luas panen, produktivitas, dan produksi komoditas.

Terlihat bahwa tingkat produktivitas dan produksi jagung lebih tinggi dari produksi lainnya, tetapi secara target capaian terhadap sejuta ton jagung yang pertama kali didengungkan melalui agropolitan jagung masih jauh dari harapan secara keseluruhan. Pemerintah provinsi menganggap capaian tersebut masih di bawah

target dan perlu pengoptimalan program. Selain tingkat produksi perlu dimaksimalkan hingga mencapai hasil yang diinginkan, tentu berbagai tantangan lainnya adalah kondisi pembangunan pertanian sebagai ajang kepentingan politik, misalnya agropolitan menjadi konsumsi politik para elit politik yang berasumsi agropolitan tidak menguntungkan dan sebaliknya ada pula yang berpendapat bahwa agropolitan sangat bermanfaat bagi kebutuhan hidup masyarakat dan kebutuhan dunia industri. Oleh sebab itu, dengan otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat harus dikelola dengan baik bersama-sama dengan partisipasi masyarakat yang bersifat *deliberative* pada sektor pertanian. Hal ini membutuhkan tata kelola yang baik bila manajemen pemerintahan dilaksanakan dengan politik yang mengedepankan *vested interest* (kepentingan sesaat) dan *abuse of power* (kekuasaan sewenang-wenang), bisa dipastikan akan terjadi diskresi yang melampaui aturan hukum, anomali, maupun anomi secara hukum, kebijakan, maupun politik.

Meskipun berbagai tantangan yang dihadapi dalam pembangunan pertanian Gorontalo cukup besar, masih terbuka lebar peluang untuk meraih kesuksesan dalam mengembangkan pembangunan pertanian pada sektor jagung yang berdampak pada pemberdayaan sumber daya petani. Peluang-peluang yang harus dihadapi tersebut dapat dijadikan sebagai modal sosial, politik, maupun ekonomi antara lain sebagai berikut.

(1) Arah kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo pada zaman Fadel hingga Rusli Habibie menempatkan ekonomi kerakyatan sebagai simbol dalam upaya mengejar pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah serta peningkatan kesejahteraan rakyat. Arah kebijakan mereka sebenarnya sudah sesuai dengan amanat otonomi daerah yang memajukan kesejahteraan dan kemakmuran melalui transfer kewenangan kepada daerah;

(2) Kebijakan politik atau ekonomi politik dalam bingkai otonomi daerah dilakukan dengan membangkitkan semangat partisipasi masyarakat terutama para petani untuk meningkatkan hasil

produksi dan upaya menyejahterakan kehidupan mereka, tetapi perlu ada upaya meningkatkan sumber daya petani yang berorientasi kemajuan iptek dengan didukung oleh *political will* dan *aturan normative* (Perda) yang melindungi pada petani. Arah kebijakan politik harus dijadikan sebagai *platform* dalam kerangka pembentukan sistem politik lokal yang bersifat berkelanjutan (*sustainable*) yang benar-benar berpihak pada pembangunan sistem politik pertanian yang berdimensi pemberdayaan petani, ligkungan, dan nilai-nilai lokal.

(3) Membangkitkan kembali penghargaan terhadap pembangunan pertanian yang berfokus pada agropolitan jagung dari pemerintah pusat maupun internasional yang dianggap daerah ini mampu mengembangkan jagung yang memiliki ciri tersendiri dengan pola manajemen yang dikembangkan oleh pemerintah daerah melalui *Entrepeneurship Government* dengan pendekatan *New Public Manajement* (NPM) seperti di negara maju, misalnya Australia. Dengan penghargaan seperti itu sepatutnya dijadikan sebagai modal sosial untuk membangkitkan semangat untuk membangun daerah melalui agropolitan jagung.

(4) Wilayah Gorontalo sebagai wilayah tropis yang sangat memungkinkan dijadikan sebagai kawasan maupun hamparan pertanian yang mendatangkan produktivitas yang tinggi yang didukung dengan sumber daya air yang melimpah.

(5) Kebutuhan pangan misalnya produksi jagung untuk kepentingan industri sangat meningkat sehingga kesempatan ini harus dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk mengembangkan para petani dengan modal ilmu pengetahuan, pelatihan, dan sebagainya. Berdasarkan kebijakan tentang Strategi Induk Pembangunan Pertanian (SIPP) 2015-2045 yang antara lain perlu adanya sinergitas pembangunan pertanian membukakan diri terhadap masyarakat, teknokrat, ilmuwan, pendidik, dan sebagainya, maka pemerintah daerah memanfaatkan sumber daya dan institusi lokal, yakni perguruan tinggi. Hal ini sesuai dengan adanya tujuan dari SIPP, dan kare-

nanya itu pemerintah daerah Gorontalo sudah dapat memanfaatkan perguruan tinggi yang berada di wilayah tersebut, yakni Universitas Negeri Gorontalo yang memiliki Fakultas Pertanian dengan kualitas akreditasi A maupun B untuk diajak bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan inovasi pertanian baru, khususnya tanaman jagung, dan memberikan pemberdayaan sumber daya petani.

(6) Ketersediaan sumber daya petani yang cukup besar jumlahnya sepatutnya dijadikan sebagai alat untuk membangkitkan modal sosial antara lain melalui kearifan lokal yang menjadi basis untuk menggerakkan ekonomi kerakyatan di desa yang telah dijadikan sebagai simbol visi misi pemerintah daerah.

Dengan tantangan dan peluang ini, maka mudah bagi pemerintah daerah untuk mendeteksi berbagai tujuan yang ingin dicapai tersebut dengan melalui arah kebijakan pembangunan pertanian. Arah kebijakan yang menyesuaikan dengan membaca tantangan dan peluang tersebut dapat dijadikan sebagai penopang dalam melaksa-

Tabel 4. Luas Panen Komoditas Padi Palawija Provinsi Gorontalo (Ha)

KOMODITI	2011	2012	2013	2014	2015
Padi sawah	52.753	51.155	54.865	57.991	57.223
Padi ladang	58	38	2.029	4.699	2.445
Padi sawah + ladang	52.811	51.193	56.894	62.690	59.668
Jagung	135.754	135.543	140.423	148.816	129.131
Kedelai	1.741	2.851	3.367	2.842	2.375
Kacang tanah	955	1.003	956	1.043	769
Kacang hijau	172	154	139	98	105
Ubi kayu	474	307	364	302	197
Ubi jalar	260	202	201	182	139

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Tabel 5. Produktivitas Komoditas Padi Palawija Provinsi Gorontalo (Kw/Ha)

Komoditi	2011	2012	2013	2014	2015
Padi sawah	51,9	48,0	52,9	52,4	56,5
Padi ladang	25,5	31,6	28,0	23,6	32,0
Padi sawah + ladang	51,9	48,0	52,0	50,2	55,5
Jagung	44,6	47,6	47,7	48,4	49,8
Kedelai	12,4	12,1	13,1	15,0	13,5
Kacang tanah	10,3	11,2	13,4	11,8	9,8
Kacang hijau	12,7	12,9	13,1	15,0	13,5
Ubi kayu	124,7	123,0	124,6	132,0	134,7
Ubi jalar	98,6	99,1	99,9	104,6	103,2

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Tabel 6. Produksi Padi Palawija Provinsi Gorontalo (Ton)

Komoditi	2011	2012	2013	2014	2015
Padi sawah	273.773,1	245.666,0	290.232,0	303.626,6	323.383,7
Padi ladang	148,0	120,0	5.681,0	11.076,8	7.836,2
Padi sawah + ladang	273.921,0	245.786,0	295.913,0	314.703,4	331.219,9
Jagung	605.781,5	644.754,0	669.094,0	719.780,2	643.512,5
Kedelai	2.155,9	3.451,0	4.411,0	4.273,0	3.202,6
Kacang tanah	979,0	1.126,0	1.282,0	1.226,9	756,2
Kacang hijau	218,3	198,0	182,0	131,1	137,7
Ubi kayu	5.909,9	3.776,0	4.537,0	3.987,5	2.653,4
Ubi jalar	2.564,7	2.002,0	2.007,0	1.903,2	1.434,6

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

nakan akselarasi pembangunan daerahnya secara keseluruhan yang menjadi tugas pemerintah untuk menjalankan pembangunan secara terpadu pada segala sektor. Hal ini arahnya pada tataran yang diletakkan dalam pilar arah kebijakan yang menjadi visi misi daerah yang diwujudkan melalui *platform* pada sa bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi kerakyatan.

Semua itu untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dengan daerah lain sehingga perencanaan pembangunan pertanian digerakkan secara efisien dan efektif secara multidimensi yang tidak hanya dalam mengejar ketahanan pangan, tetapi juga harga diri terutama bagi sumber daya petani yang selalu menyediakan sumber pangan bagi manusia. Dengan demikian, arah pembangunan daerah yang antara lain pada pembangunan pertanian misalnya agropolitan jagung dapat memberi dampak pada kemampuan untuk menyediakan pangan jagung. Persediaan pangan jagung tidak hanya melayani kebutuhan masyarakat Gorontalo saja, tetapi juga menjadi modal dasar bagi upaya membangun daerah supaya mengalami kemajuan pada segi pertumbuhan ekonomi dan ini indikator untuk mengurangi angka kemiskinan.

Walaupun upaya arah kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo secara keseluruhan yang didengungkan itu bertujuan untuk mencapai akselarasi pada satu sisi untuk mencapai kemakmuran masyarakatnya, dan sekaligus di lain sisi juga bisa mengurangi angka kemiskinan dan sebagai solusi untuk meminimalisasi angka pengangguran. Akan tetapi, untuk mengejar hal itu tentu masih tetap menghadapi berbagai kendala terhadap pencapaian tujuan, yaitu: (1) Minimnya pemerintah daerah menyediakan sumber dana bagi modal pembangunan daerah; (2) Struktur sosial, ekonomi masyarakat terutama di daerah-daerah pedesaan maupun pedalaman masih bergelut dengan kemiskinan, dan hal ini dapat dilihat pada jumlah angka kemiskinan provinsi Gorontalo yang sangat tinggi (lihat Tabel 7), yakni tahun 2015 pada bulan Maret berkisar 18,32

dan bulan September berjumlah 18,16 %, dan tahun 2016 berkisar 17,72%.

Sementara angka pengangguran pada tahun 2015 mencapai angka 4,65 persen dari Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dengan angka penganggur berjumlah 24.101 orang dan untuk 2016 angka itu sedikit berkurang menjadi 21.853.

Lapangan kerja masih mendominasi pada sektor pertanian, meskipun sektor lain mulai terbuka, misalnya sektor jasa dan industri. Hal ini disebabkan oleh investasi terhadap sumber ekonomi maupun sumber daya alam di daerah ini masih kurang sehingga lapangan kerja belum terbuka dan menjadi masalah bagi pemerintah daerah untuk menanggulangi persoalan ini; (4) Persoalan yang berhubungan dengan terbatasnya sumber daya manusia yang siap bekerja dan berkompeten terhadap semua lapangan kerja termasuk pada sektor pembangunan pertanian.

Keterbatasan sumber daya manusia dianggap sangat krusial bagi pemerintah daerah, mengingat indikator ini sangat menentukan bagi maju dan mundurnya suatu daerah dalam melaksanakan pembangunannya yang harus menyediakan modal dasar, yakni kemampuan masyarakat dalam mengelola daerah. Kondisi ini tidak bisa dibantah bahwa sejak wilayah ini memekarkan diri faktor utama yang dihadapi dalam melaksanakan pembangunan adalah kekurangan sumber daya yang memadai. Hal ini bukan berarti bahwa masyarakat Gorontalo tidak memiliki sumber daya yang andal dan profesional, tetapi orang-orang Gorontalo sebelum menjadi provinsi hingga sekarang banyak yang berkarir di daerah rantau seperti Jakarta dan sukses serta terkenal, baik secara nasional hingga mancanegara di bidang pemerintahan maupun bisnis, seperti mantan presiden BJ Habibie, John Katili, Rahmat Gobel, dan Arifin Panigoro. Kekurangan sumber daya manusia secara internal juga diperparah oleh banyak masyarakat desa yang melakukan migrasi ke daerah luar Gorontalo, misalnya Sulawesi Utara untuk mencari kehidupan baru sehingga daerah pedesaan sangat kekuarangan sumber daya yang

mengelola sektor pertanian. Selain itu, banyak pegawai maupun masyarakat tinggal di daerah lain yang sebagian besar di antaranya memiliki kemampuan di bidangnya masing-masing. Namun ada yang bersedia pulang membangun daerah dan ada pula yang tidak mau pulang dari daerah rantau. Sehingga masalah yang berkaitan misalnya dengan sumber daya aparatur yang bekerja di sektor publik ini menjadi hal yang selalu dicarikan jalan keluarnya. Seperti halnya pada pascapemekaran daerah dan menjadi provinsi baru, daerah ini sangat kekurangan sumber daya aparatur yang mengelola daerah baru. Karena itu, gubernur pertama Fadel Muhammad banyak mendatangkan sumber daya dari daerah lain, meskipun hingga saat ini kendala tersebut, baik yang berkaitan dengan sumber daya aparatur dan masyarakat yang produktif sebagai angkatan kerja, masih dianggap sebagai alasan yang harus diterima. Juga dianggap bahwa daerah ini kualitas secara internal yang menjadi sumber utama mengelola wilayah yang luasnya kurang lebih 12.435 km2 masih kurang secara nasional dan hal ini bisa dilihat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia termasuk di sektor pertanian.

Penyebab kualitas sumber daya manusia daerah ini masih rendah bisa mengutip hasil data yang diuraikan dari laporan tentang Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo (2015) yang menyatakan bahwa semakin tinggi kualitas sumber daya manusia di suatu daerah, semakin produktif angkatan kerja, dan semakin tinggi peluang melahirkan inovasi yang menjadi kunci pertumbuhan secara berkelanjutan. Kualitas sumber daya manusia di Gorontalo yang ditunjukkan melalui nilai IPM relatif meningkat tahun 2014 dibandingkan tahun 2010, tetapi masih jauh di bawah IPM nasional sebesar 68,9. Nilai IPM ini sudah menerapkan metode baru yang lebih merepresentasikan kondisi saat ini. Rendahnya nilai IPM di Gorontalo sejalan dengan rendahnya tingkat pendidikan di wilayah ini yang salah satunya disebabkan karena kurangnya infrastruktur penunjang pendidikan. Hasil penghitungan tersebut menempatkan Gorontalo dalam klasifikasi sedang dengan IPM sebesar 65,17 di

Tabel 7. Angka Kemiskinan Makro Provinsi Gorontalo pada Tahun 2011-2016

KEMISKINAN	2011		2012		2013		2014		2015		2016
	Maret	Sept	Maret	Sept	Maret	Sept	Maret	Sept	Maret	Sept	Maret
Persentase Penduduk Miskin	18,75	18,02	17,33	17,22	17,51	18,00	17,44	17,41	18,32	18,16	17,72
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	3,72	3,67	2,92	3,21	3,18	3,22	3,29	3,128	3,97	3,076	4,116
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	1,00	1,01	0,71	0,84	0,90	0,85	0,90	0,832	1,24	0,88	1,466
Jumlah Penduduk Miskin (Ribu)	198,42	192,24	186,44	186,76	191,44	198,47	194,17	195,10	206,84	206,51	203,19
Garis Kemiskinan (Rp)	187.215	195.685	203.907	212.476	221.457	233.942	243.547	247.611	263.652	274.961	284.232

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo, Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2015

tahun 2014. Dari 34 provinsi yang ada provinsi Gorontalo bersama Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua tergolong sebagai daerah yang nilai IPM masih rendah, sedangkan yang tergolong tinggi adalah DKI Jakarta dan D.I. Yogyakarta. Apabila dilihat dari struktur angkatan kerja berdasarkan pendidikan tertinggi yang ditamatkan, proporsi angkatan kerja di Gorontalo dengan ijazah minimal SMA mengalami peningkatan dari 24,94 persen pada tahun 2012 menjadi 32,60 persen. Angkatan kerja dengan pendidikan SD dan SMP masih mendominasi angkatan kerja di Gorontalo dan masih menunjukkan peningkatan yang besar. Perbaikan kualitas angkatan kerja merupakan modal berharga untuk mendukung industrialiasi berbasis sumber daya alam setempat.

Tabel 10. Angkatan Kerja Menurut Pendidikan yang Ditamatkan

Pendidikan yang Ditamatkan	2012	2015	Perubahan
≤ SD	313.232	303.108	−10.124
SMP	40.380	56.831	16.451
SMA	80.769	108.730	27.961
Diploma I/II/III/Akademi	9.378	10.665	1.287
Universitas	27.369	54.678	27.309
Total	**471.128**	**534.012**	**62.884**

Sumber: BPS, 2015 dan Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo, 2015

Upaya untuk mendorong nilai IPM supaya meningkat dengan mendorong penguatan terhadap kualitas sumber daya manusia tidak lain adalah memacu adanya peningkatan tingkat perbaikan hidup masyarakat Gorontalo terutama yang berkaitan dengan petani yang sejalan dengan pembangunan pertanian di daerah ini. Khusus yang berhubungan dengan peningkatan kualitas hidup dan kebijakan pembangunan agropolitan jagung tidak lain adalah untuk mengatasi persoalan target tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran

Tabel 8. Indikator Ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo, Feb 2011 s.d. Feb 2016

JENIS KEGIATAN	Feb 2011	Agust 2011	Agust 2012	Agust 2013	Agust 2014	Agust 2015	Feb 2016
Bekerja	437.459	445.242	455.322	458.930	479.137	493.687	541.549
Pengangguran	21.120	32.178	21.312	19.883	20.919	24.101	21.853
Sekolah	71.393	39.219	27.088	76.509	84.448	78.825	79.484
Mengurus Rumah Tangga	162.649	170.790	192.088	182.719	174.438	185.526	152.535
Lainnya	24.979	57.832	65.917	41.038	36.875	31.367	25.830
Total Penduduk 15+	717.600	745.261	761.727	779.079	795.817	813.506	821.251
Angkatan Kerja	458.579	477.420	476.634	478.813	500.056	517.788	563.402
Bukan Angkatan Kerja	259.021	267.841	285.093	300.266	295.761	295.718	257.849
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	4,61	6,74	4,47	4,15	4,18	4,65	3,88
Tingkat Kesempatan Kerja (TKK)	95,39	93,26	95,53	95,85	95,82	95,35	96,12
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	63,90	64,06	62,57	61,46	62,84	63,65	68,60

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo, Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2015

Tabel 9. Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan, Agustus 2011 & Agustus 2015

LAPANGAN USAHA	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja tidak penuh (<35 jam)		Pekerja penuh (+35)		Pekerja tidak penuh (<35 jam)		Pekerja penuh (+35)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan, perikanan	76.392	44,85	88.741	31,64	74.909	48,65	96.195	28,32
Pertambangan & Penggalian	2.362	1,39	12.533	4,47	2.681	1,74	11.649	3,43
Industri	14.278	8,38	29.021	10,35	12.724	8,26	22.960	6,76
Listrik, gas, air minum		0,00	182	0,06	384	0,25	574	0,17
Konstruksi	5.837	3,43	22.852	8,15	6.887	4,47	22.599	6,65
Perdagangan, rumah makan, jasa akomodasi	23.047	13,53	43.515	15,52	22.661	14,72	74.839	22,03
Transportasi, pergudangan, komunikasi	6.161	3,62	28.261	10,08	4.957	3,22	29.362	8,64
Lembaga keuangan, real estate, usaha persewaan	1.323	0,78	5.069	1,81	1.484	0,96	5.963	1,76
Jasa kemasyarakatan, sosial, perseorangan	40.929	24,03	50.264	17,92	27.282	17,72	75.577	22,25
TOTAL	170.329	100	280.438	100	153.969	100	339.718	100

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo

masyarakat Gorontalo. Hal ini sangat terlihat pada fondasi kebijakan pemerintah daerah bahwa provinsi Gorontalo sebetulnya telah melakukan langkah-langkah kebijakan antara lain melalui pembangunan pertanian yang berfokus pada agropolitan jagung. Kebijakan ini yang sempat didengungkan sejak masa kepemimpinan Fadel Muhammad sejak tahun 2002 dengan anggaran dana APBN dan APBD telah membawa harum nama Gorontalo di tingkat nasional hingga luar negeri. Kegigihan Fadel dalam membangun ketahanan pangan melalui agropolitan jagung menyebabkan ia beberapa kali mendapat penghargaan dari Presiden Megawati Soekarnoputri hingga Susilo Bambang Yudhoyono. Kebijakan agropolitan jagung diambil sebagai sebuah kebijakan yang tidak banyak popular bahkan dianggap lelucon di kalangan elit politik. Namun, dalam memuluskan kebijakannya ia mempunyai alasan saat itu yakni Indonesia masih tergolong sebagai yang masih mengimpor jagung sebanyak 1,5 juta ton. Dengan alasan itu kebijakan yang diambilnya adalah menjadikan Gorontalo sebagai daerah penghasil dan penyangga jagung. Karena itu, untuk mengamankan kebijakan tersebut dikeluarkanlah Peraturan Daerah (Perda) sejak tahun 2003 untuk melindungi para petani dari tengkulak yang mempermainkan harga jual di masyarakat.

Dengan resonansi kebijakan yang bergema di tingkat lokal hingga nasional yang dilindungi dengan aturan normatif melalui Perda, maka ada beberapa hal yang dianggap berhasil dengan kebijakan agropolitan jagung ini sebagai berikut. Pertama, bagi petani dianggap ini sebagai berkah karena harga jual jagung ditetapkan Rp900 per kilogram yang sebelumnya hanya Rp300 per kilogram. Bahkan Fadel menyatakan bahwa siapa pun harus membeli jagung dengan harga minimal Rp900 per kilogram (waktu itu) dan jika ada yang membeli di bawah harga tersebut dinilai melanggar Perda dan bisa ditangkap. Kedua, sebelum kepemimpinan Fadel rata-rata produksi jagung rakyat paling banyak 1,5-2 ton per tahun, tetapi setelah kepemimpinannya dengan memprioritaskan kebijakan jagung dan melindungi harga jual, maka produksi mencapai 4,5 ton

bahkan sampai 8 ton per tahun. Ketiga, kehidupan ekonomi para petani mulai membaik dengan penghasilan bersih Rp3-4 juta. Keempat, produksi jagung Gorontalo memasuki pasar internasional di Korea Selatan, Singapura, dan Malaysia dengan ekspor kurang lebih 275.000 ton per tahun yang pada awalnya hanya 70-80 ribu ton per tahun. Kelima, jagung Gorontalo terkenal tidak hanya di Asia, tetapi juga di Afrika, bahkan presiden Gambia berkunjung ke Gorontalo dan melihat sendiri budi daya jagung (Sabar, 2006). Kendatipun kebijakan Fadel resonansinya begitu menggema, tetapi dengan janji kebijakannya yang menempatkan Gorontalo pada tahun 2007 sebagai penghasil jagung sebesar sejuta ton tidak terrealisasi dengan baik, bahkan sampai ini target tersebut tidak bisa dicapai. Oleh kelompok penentangnya (oposisi) janji tersebut dianggap sebagai mimpi belaka dan pasti tidak akan tercapai. Bahkan Fadel dianggap mencari sensasi secara politik di tingkat nasional supaya terkenal karena ingin menjadi pejabat politik seperti menteri, malahan lebih dari itu Fadel dianggap oleh masyarakat Gorontalo yang fanatik dengan kepemimpinannya layak menjadi wakil presiden Republik Indonesia.

Setelah generasi kepemimpinan berikutnya, resonansi kebijakan agropolitan jagung mulai redup dan diduga karena kepentingan politik para elit politik yang tidak suka dengan kebijakan ini. Menurut Jusdin Puluhulawa, ketidaksukaan kepada Fadel Muhammad terutama kebijakannya misalnya agropolitan jagung tidak lain adalah:

> Sebelum munculnya provinsi Gorontalo, Fadel tidak pernah terkenal di daerah ini. Yang dikenal orang dari sekian elit politik di tingkat lokal waktu itu di Sulawesi Utara antara lain Pak Pakaya yang selain pengusaha terkenal juga politisi dari partai Golongan Karya. Karena itu, pada saat terbentuknya provinsi baru hampir semua elit masyarakat menginginkan beliau menjadi gubernur di daerah ini. Kegagalan Pakaya menjadi gubernur menjadi salah satu pemicu konflik elit politik lokal di daerah ini dan dampaknya kebijakan Fadel pada saat menjadi gubernur banyak penolakan dari pejabat politik maupun elit

dan termasuk yang dikritik adalah agropolitan jagung yang saat itu bisa menghasilkan sejuta ton dan hingga kini upaya itu tidak pernah ada. (wawancara tanggal 12 Juni 2017).

Namun demikian, bila dilihat dari sisi kebijakan tentang pembangunan pertanian terutama dalam menciptakan ketahanan pangan, maka sesungguhnya kebijakan agropolitan sepatutnya didukung dan dilanjutkan karena sedikitnya telah mampu membangkitkan semangat secara massal bagi masyarakat petani di desa. Pada awalnya kegiatan pertanian tidak terkoordinasi dengan baik dan para petani hanya mengerjakannya secara manual dan tradisional yang kemudian diperkenalkan pertanian modern dan pendampingan kepada petani, bantuan para petani misalnya pupuk dan pembibitan, dan sebagainya. Karena itu, dengan kondisi perekonomian daerah yang masih perlu dikembangkan, maka salah satunya harus menjadikan tanaman jagung sebagai salah satu komoditas andalan daerah ini. Untuk itu harus disadari bahwa Gorontalo harus didorong lebih jauh untuk menjadikan kembali daerah ini sebagai ketahanan pangan daerah hingga nasional, walaupun patut diakui bahwa kelemahan pada pembangunan pertanian di Gorontalo adalah permodalan, lemahnya dukungan pemerintah daerah terhadap kebijakan jagung, bahkan dikatakan oleh masyarakat bahwa kebijakan jagung dari zaman Fadel hingga Rusli sebagai gubernur dianggap sebagai kebijakan yang tidak menentu sebagaimana dikatakan oleh seorang informan berikut ini.

> Pada saat Gubernur Fadel Muhammad agropolitan menjadi terkenal, walaupun torang (kita) sendiri mempertanyakan apa sebesar itu apa yang dikatakan bahwa jagung Gorontalo hebat, dan pada zaman sekarang torang lihat program jagung tidak lagi kedengaran, kalau mau jujur jagung itu cocok bagi petani kita dan kalau pemerintah daerah turun tangan bisa jadi hasil itu dapat menyejahterakan mereka dan memang diakui masih banyak kendala dihadapi oleh petani baik modal, penguasaan masalah pertanian, termasuk juga permainan harga yang rendah (wawancara tanggal 3 Juni 2017).

Tabel 11. Tingkat Pendidikan Sumber Daya Manusia Sektor-Sektor Perekonomian Indonesia Tahun 2013 (dalam Persen)

Sektor	SD	SMP	SMA	SMK	Diploma	Universitas
Pertanian	73,9	15,7	7,1	2,5	0,3	0,5
Pertambangan	52,7	17,3	15,7	8,6	2,2	3,7
Industri	38,4	23,7	18,7	14,8	1,5	2,9
Listrik, Gas, Air	12,7	16,8	28,5	26,8	6,3	10,9
Bangunan	51,6	24,5	11,7	8,4	0,9	2,9
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	39,1	21,2	22,2	11,4	2,4	3,7
Transportasi dan Komunikasi	38,7	23,1	20	11,2	2,8	4,2
Jasa Keuangan	8,7	9,5	28,2	16,1	9,8	27,7
Jasa lain-lain	21,4	12,8	21,2	10,7	9	24,9
Total	**48,6**	**18,3**	**15,6**	**8,6**	**2,7**	**6,2**

Masalah yang dikemukakan oleh informan meskipun tidak secara detail menguraikan berbagai masalah yang dihadapi dalam dunia pertanian, tentu kalau kita membaca di berbagai literatur dan melihat kondisi empiris yang dihadapi oleh petani di Gorontalo, sesungguhnya secara diakronis (latar belakang sejarahnya) adalah masalah lama yang dihadapi dalam membangun kerajaan pertanian, baik di tingkat nasional hingga daerah. Kalau mengutip data BPS, Sakernas (2013) yang lama yang saat itu baru saja terjadi peralihan

jabatan Gubernur Gurnar Ismail kepada Rusli Habibie menunjukkan sebagai berikut.

Jika membandingkan data di atas dengan data misalnya laporan BPS bulan Agustus 2013 menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) sektor pertanian berada pada posisi paling rendah daripada sektor lain. Latar belakang pendidikan masyarakat yang bergerak di sektor pertanian menunjukkan bahwa 73,9% mengenyam pendidikan Sekolah Dasar (SD) bahkan tidak lulus SD. Sementara untuk tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) dan yang lebih tinggi hanya 7,1%. Hal ini diperparah dengan tingkat produktivitas tenaga kerja pertanian yang paling rendah di antara sektor-sektor perekonomian lainnya. Data BPS pada tahun 2012 menunjukkan bahwa seorang petani/nelayan hanya menyumbangkan produktivitasnya terhadap perekonomian nasional sebanyak Rp30,6 juta per tahun, sementara tingkat produktivitas per tenaga kerja di sektor pertambangan mencapai Rp607 juta per tahun (Sumber BPS, Sakernas, 2013 dan LPIKP, 2014).

Karena minimnya kualitas sumber daya petani dan kondisi pembangunan pertanian di tingkat lokal yang masih menunjukkan bahwa ciri masyarakat petani kita masih tradisional, maka untuk mengeksplorasi sumber daya alam pertanian di daerah ini membutuhkan sumber daya petani modern yang andal dan profesional. Minimnya kualitas tersebut dianggap sebagai salah satu pemicu sumber daya pertanian belum maksimal memberikan produktivitas yang membanggakan bagi kepentingan, misalnya sektor pertanian terhadap kedaulatan dan ketahanan pangan, yaitu kedaulatan pangan agropolitan jagung. Secara alamiah kondisi pembangunan pertanian kita masih menempatkan ciri masyarakat petani Gorontalo dalam kondisi transisi dari masyarakat petani tradisional menuju masyarakat petani yang modern. Namun demikian, kondisi transisi ini sesungguhnya sering kali tidak diimbangi oleh perilaku para petani jagung yang tidak punya inovasi bahkan sangat bergantung antara lain dengan musim, kepada pemerintah sebagai pemberi ban-

tuan, dan pula kepada tengkulak. Hal ini misalnya dikatakan oleh para petani tradisional bahwa:

> Di lapangan memang pemerintah banyak memberikan penyuluhan, bantuan, dan sebagainya, tetapi kami tetap melihat waktu yang tepat untuk menanam, dan biar pemerintah menganjurkan bibit ini yang ditanam, tetapi kami di sini banyak memilih jagung yang paling cepat dipanen dan mudah untuk dijual supaya dapat uang bagi kebutuhan lain terutama untuk beli keperluan anak sekolah (wawancara tanggal 3 Juli 2017).

Sehingga kelihatannya petani, terutama petani jagung, masih sebagian besar mengidentifikasi dirinya dalam ruang yang tradisional dan enggan untuk mengubah perilaku menjadi petani sukses dan profesional. Dengan parameter tentang ciri masyarakat petani di Gorontalo, maka secara tepat kita meminjam kembali analisis dari kedua pembilahan sosial para sumber daya petani antara masyarakat petani tradisional dan modern dari Scott (1993) yang mencoba menjelaskan antara dua istilah *peasant* (petani tradisional termasuk buruh tani) dan *farmer* (petani maju). Scott sendiri meminjam istilah dari seorang antropologi Redfield yakni *peasant* (petani tradisional) antara lain dalam pencirian *peasant culture* yang disebut juga tradisi rendah yang dibedakan dengan tradisi agung yang sering diidentikkan dengan *farmer* sebagai petani maju dan modern. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa masyarakat petani Gorontalo masih tergolong sebagai petani yang sedang melakukan konsolidasi petani tradisional menuju petani modern.

Dengan meminjam analisis Scott tadi dapat dikatakan bahwa saat ini dengan mulai adanya intervensi kebijakan pemerintah daerah mulai dari zaman kepemimpinan Fadel Muhammad hingga Rusli Habibie selangkah demi selangkah secara umum mulai mengambil kebijakan dalam bentuk perhatiannya terhadap pembangunan pertanian. Misalnya kebijakan Gubernur Rusli Habibie tentang program prioritas yang dianggap strategis adalah *peningkatan produksi dan produktivitas pertanian secara menyeluruh dan pengembang-*

an kawasan pertanian yang terintegrasi serta penguatan kedaulatan pangan. Akan tetapi, secara absolut (mutlak) belum merambah pada kepedulian terhadap nasib petani (termasuk petani jagung). Kondisi ini misalnya dapat dilihat dengan bagaimana meningkatkan harga diri para petani jagung dalam meningkatkan harkatnya sebagai petani yang memiliki andil besar dalam pembangunan daerah, yakni meningkatkan atau memberdayakan sumber daya mereka menjadi petani maju dan modern, dengan cara merangsang dan memberi inovasi, pengetahuan, serta pelatihan terhadap mereka sehingga secara nyata terjadi pemberdayaan.

Mengapa begitu penting membicarakan antara pembangunan daerah dan lapangan kerja yang melibatkan sumber daya petani di Gorontalo? Tentu ini tidak terlepas dari upaya dalam mengejar ketertinggalan dalam meraih tingkat kemajuan maupun kemakmuran daerah di provinsi Gorontalo di era otonomi daerah saat ini. Namun demikian, kondisi ini tentu sangat tergantung pada seberapa jauh daerah ini dalam mengejar standar kehidupan yang baik bagi masyarakatnya. Pembangunan ekonomi yang dibangun antara lain melalui pembangunan pertanian yang terpadu sangat ditentukan oleh sejauh mana tingkat produktivitas sumber daya ekonomi pertanian maupun sumber daya nonekonomi pertanian yang terakumulasi dari berbagai multidimensional. Hal ini hanya dapat dilaksanakan secara bersamaan dan tidak ada yang lebih prioritas atau hegemoni dari yang lain dengan parameter sumber daya alam, modal, dan sumber daya manusia, yakni sumber daya petani.

Karenanya akumulasi antara sumber daya ekonomi dan nonekonomi tersebut mampu menciptakan adanya harapan terhadap kedaulatan pangan di daerah yang merupakan lingkaran yang tidak terpisahkan dengan tujuan pencapaian kesejahteraan petani. Untuk itu, dalam konteks menciptakan kedaulatan pangan lokal di provinsi Gorontalo tersebut harus berpihak pada kesejahteraan sumber daya petani jagung yang memadai dan berlaku secara terus-menerus dalam rangka perbaikan taraf hidupnya. Kesejahteraan sumber daya

petani itu sendiri pada umunya misalnya diukur dengan Nilai Tukar Petani (NTP). Dalam konteks Nilai Tukar Petani jagung tentu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan Nilai Tukar Petani (NTP) dalam mengukur kesejahteraan pada konteks penciptaan kedaulatan pangan.

Untuk lebih jauh memahami argumentasi ini alangkah baiknya kita melihat kembali yang dikatakan oleh kelompok perumus kebijakan dan peneliti yang tergabung dalam LPIKP (2014) bahwa tujuan kedaulatan pangan di Indonesia akan tercapai apabila NTP-nya positif, yaitu adanya margin dari total biaya produksi yang dikeluarkan oleh petani. NTP yang positif tidak serta-merta didapatkan dari ketersediaan lahan pertanian yang memadai, tetapi juga oleh sejauh mana produktivitas pertanian terlaksana. Dengan melihat argumentasi seperti ini dan dikaitkan dengan data di bawah ini menunjukkan NTP jagung di provinsi Gorontalo masih jauh dari yang diharapkan mengingat sasaran strategis kebijakan politik pertanian di daerah ini tidak lagi agropolitan jagung sehingga perubahan kebijakan politik pertanian secara otomatis memengaruhi daya maupun hasil produktivitas. Hal ini diperparah lagi karena lahan pertanian jagung tidak memadai mengingat pemilikan lahan bagi petani jagung sangat minim yang bisa berdampak pada masalah produksi. Nilai Tukar Petani (NTP) jagung dalam meningkatkan kesejahteraaan dikatakan sendiri oleh petani bahwa:

> Bagi kami sebagai petani bila dibandingkan dulu tanaman jagung sudah bisa meningkatkan pendapatan dan ini terbukti dapat membantu kebutuhan-kebutuhan lain bagi anak-anak sekolah. Dan kebetulan harga jagung sudah mulai bagus dan selesai dipanen langsung ada yang membeli, yaitu pedagang. Pendek kata kami sudah merasakan kegunaan menanam jagung apalagi pemerintah membantu kami sebagai petani (wawancara tanggal 15 Juni 2017).

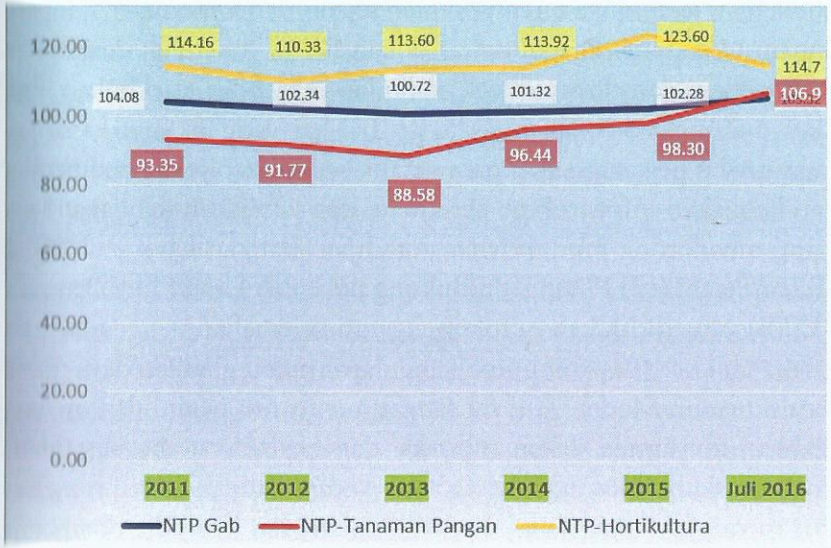
Akan tetapi, ketika mengukur Nilai Tukar Petani (NTP) jagung yang mampu membawa kesejahteraan bagi mereka ditanggapi oleh masyarakat bahwa:

> Dari dulu tujuan agropolitan jagung untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lebih khusus para petani, tetapi kalau kita lihat di desa-desa masih banyak masyarakat yang masih di bawah garis kemiskinan. Memang harus diakui pemerintah telah banyak berbuat dalam membangun pertanian, apalagi pemerintahan Gubernur Rusli Habibie, tetapi kenyataannya itu tadi bahwa yang paling kaya bukan petani, melainkan pedagang jagung (wawancara tanggal 15 Juni 2017).

Dengan mengukur Nilai Tukar Petani dan tingkat kesejahteraan dapat dikatakan bahwa bilamana sumber daya petani diikuti oleh ketersediaan lahan pertanian yang luas, maka secara otomatis produktivitas nilai dari pembangunan pertanian dalam hal agropolitan jagung bisa membentuk tingkat pendapatan petani sehingga Nilai Tukar Petani (NTP) cukup meningkat, dan pada akhirnya dapat menjadi penentu bagi pendapatan per kapita masyarakat daerah terutama petani jagung (lihat Tabel 12).

Kebijakan apa saja untuk meningkatkan NTP yang bisa menguntungkan para petani jagung? Salah satu cara untuk memahami masalah kebijakan ini antara lain: *pertama*, adanya kehendak politik pemerintah provinsi Gorontalo yang memiliki bobot pro populis yang identik dengan petani jagung; *kedua*, pemerintah provinsi harus melihat kembali kebijakan Fadel Muhammad dan berusaha melanjutkan kembali dengan usaha untuk menitikberatkan pada memberdayakan petani jagung dengan membuat kebijakan membantu para petani misal mulai penyediaan bibit, pupuk, hingga dukungan infrastruktur. Sesungguhnya kebijakan Gubernur Fadel Muhammad bila diteruskan menjadi kebijakan permanen dalam politik pertanian di daerah, dengan membuat *masterplan* terhadap lahan pertanian jagung, mendorong gairah para petani turun ke ladang pertanian jagung, dan sekaligus melakukan peningkatan sumber daya petani melalui pendidikan, *training*, dan sebagainya maka secara otomatis akan terlihat implementasi kebijakan dengan memberikan *output*, yakni umpan balik dari para petani jagung melalui peningkatan produktivitas dan produksi. Dengan demikian, perubahan kebijakan yang didukung oleh perubahan pola pikir petani melalui pemberdayaan sumber daya petani akan menghasilkan kontribusi terhadap pencapaian Nilai Tukar Petani (NTP) yang positif bagi petani jagung yang bisa mendatangkan kesejahteraan.

Tabel 12. Nilai Tukar Petani (NTP) Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2015



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2011- 2015

Bila melihat kepedulian kebijakan Gubernur Fadel Muhammad terhadap masyarakat Gorontalo, tanpa terkecuali masyarakat petani dapat dilihat dari berbagai dimensi, antara lain pertumbuhan ekonomi, infrastruktur meningkat, kemiskinan menurun, dan produksi jagung sudah meningkat di kalangan para petani. Untuk lebih jelas dapat dilihat pada Tabel 13.

Salah satu perkembangan yang menggembirakan di provinsi Gorontalo dari sekian banyak perkembangan lain yang ada dalam pembangunan di daerah ini antara lain kebijakan pembangunan

pertanian pada sektor agropolitan jagung yang telah meghasilkan produksi yang luar biasa sebagaimana dapat dilihat pada tabel di atas. Sesungguhnya kebijakan yang dinilai positif bagi pengembangan agropolitan jagung yang minimalnya dapat memberikan nilai kesejahteraan bagi petani sebagaimana ditempuh oleh kebijakan sebelumnya, yakni di zaman Gubernur Fadel Muhammad sangat mirip dengan yang diinginkan secara nasional dengan perolehan dari NTP tidak serta-merta didapatkan dari ketersediaan lahan yang memadai, tetapi juga ditempuh oleh sejauh mana produktivitas pertanian terlaksana. Produktivitas bukan hanya diperoleh dari upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian itu sendiri, melainkan juga dari dukungan kebijakan terhadap hal-hal yang di luar kapasitas masyarakat pertanian atau para petani, seperti kebijakan pembenihan, kebijakan infrastruktur pertanian, dan kebijakan-kebijakan lain yang mendorong produktivitas pertanian. Bahkan lebih jauh Nilai Tukar Petani (NTP) sangat didukung pula oleh Usaha Tani Bersama (UTB) yang ditujukan untuk mengatasi kelemahan pengembangan usaha tani berbasis komunitas yang dapat meningkatkan daya tawar posisi petani. Model UTB ini sangat membantu petani dan memudahkan konsumen dalam transaksi dan kegiatan usaha pertanian, memutuskan siklus utang yang mengancam banyak petani yang harus meminjam uang di awal musim tanam dan kemudian berharap untuk membayar kembali pada akhir masa panen (LPIKP, 2014).

Bila dilihat berdasarkan data dan argumentasi analisisnya dapat dikatakan bahwa nilai tukar petani dan tingkat produktivitas agropolitan jagung menjadi dasar bagi kekuatan para petani untuk berdaya saing karena produktivitas sangat tergantung pada banyaknya produksi yang dihasilkan oleh para petani. Akan tetapi, masalah yang menjadi tantangan bagi para petani jagung sebagai kontributor bagi pembangunan pertanian dalam mencapai kedaulatan pangan di daerah adalah seberapa besar peran petani yang didukung oleh kebijakan pemerintah daerah terlibat secara deliberatif dan didukung oleh arah kebijakan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable*)

dalam bidang pertanian dan diikuti oleh upaya merangsang para petani jagung menuju kondisi yang memicu pertumbuhan hasil produktivitas dalam jumlah besar dan berkualitas.

Dalam perkembangan pembangunan daerah yang modern, nilai suplai dari pertanian sangat menentukan umpamanya produktivitas agropolitan jagung yang sangat tergantung antara lain pada permintaan dunia industri, tingkat persaingan usaha, dan kemampuan petani yang memadai karena permintaan industri yang melalui ekspor terhadap sumber daya pertanian lokal seperti jagung menawarkan kesempatan yang lebih besar terhadap permintaan perdagangan jagung. Kebutuhan akan jagung tidak hanya berdimensi perdagangan antarpulau di Indonesia, tetapi juga sudah merambah antarnegara seperti pernah terjadi di zaman Gubernur Fadel Muhammad yang melakukan resonansi dari kebijakannya secara nasional bahkan internasional. Ini sebagaimana dapat dilihat dalam tulisan Sabar (2006) bahwa produksi jagung tidak hanya dinikmati petani Gorontalo, tetapi juga pasar dunia, di antaranya Malaysia, Korea Selatan, dan Singapura. Gorontalo telah mengekspor jagung 275.000 ton per tahun, yang tadinya cuma 70-80 ribu ton per tahun.

Dengan demikian, secara praktis dibutuhkan strategi yang lebih maju yang disertai oleh manajemen yang baik terhadap kepedulian sumber daya petani sebagai usaha untuk memenuhi segmentasi kebutuhan hidup, dunia industri sebagai pelanggan terhadap produksi agropolitan jagung. Perlunya strategi dan manajemen yang jitu dalam mengembangkan agropolitan jagung harus didukung iklim yang mampu menyesuaikan bukan hanya petani, tetapi juga *political will* terhadap pemberdayaan pertanian sebagai aset besar bagi masyarakat pedesaan. Karenanya untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut dibutuhkan penyesuaian nilai-nilai modern dalam pembangunan pertanian termasuk sumber daya petani. Meskipun dalam membangun kerajaan agropolitan jagung sudah dimulai sejak zaman Fadel Muhammad, tetapi secara umum harus diakui bahwa terjadi peningkatan produktivitas, tetapi cita-cita Fadel untuk

Tabel 13. Perkembangan Provinsi Gorontalo dari Tahun 2001-2005

Indikator	2001	2005
Pemerintahan Kab/kota	2 kab-1 kota	4 kab-1 kota
APBD-APBN	75,62 miliar-70 miliar	262,82 miliar-1,71 triliun
Pertumbuhan Ekonomi	5,38%	7%
PDRB Per Kapita	Rp2.249.653	Rp4.532.458
Investasi	230 miliar	2,5 triliun
Jemaah Haji	238 orang	806 orang
Dermaga	1.440 meter	1.914 meter
Jelan Menuju Pelabuhan	702 meter	1.708 meter
Jumlah Penumpang	45.992 orang	501.351 orang
Runway Bandara	1.850 x 30 meter	2.400 x 30 meter
VIP Room Bandara	100 meter persegi	300 meter persegi
Kemiskinan	72,34%	28,89%
Produksi Jagung	70.000 ton	450.000 ton
Produksi Padi	72.150 ton	167.100 ton
Produksi Perikanan	19.771 ton	46.000 ton (2004)

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo dan Tulisan Asep Sabar, 2006

mencapai satu juta ton jagung pada tahun 2007 tidak tercapai sebagaimana diimpikannya untuk mengantarkan agropolitan jagung sebagai kebijakannya yang memiliki nama secara nasional bahkan dunia. Dengan menempatkan namanya sebagai Ketua Umum Dewan Jagung Nasional (DJN) dan membangun *Gorontalo International Maize Information Center* (GIMIC). Ketidaktercapaian kebijakan ini seperti dikemukakan di atas antara lain karena tiadanya dukungan politik para pemimpin daerah, yakni para bupati, dan juga minimnya sumber daya petani dalam menciptakan tingkat pro-

Tabel 14. Produksi Jagung 2001-2005

Tahun	Jumlah Produksi (Ton)
2001	70.000
2002	132.687
2003	245.283
2004	275.846
2005	400.059

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo dan Tulisan Asep Sabar, 2007

Tabel 15. Ekspor dan Perdagangan Antarpulau

Periode	Ekspor (ton)	Antarpulau (ton)
2001	6.300	-
2002	6.700	-
2003	18.970	-
2004	12.310	15.244
2005	35.960	68.104

Sumber: Tulisan Asep Sabar, 2006

duktivitas maupun produksi yang sesuai standar nasional maupun internasional.

Kualitas sumber daya petani yang masih minim sesungguhnya sangat mirip dengan analisis dari Seers (1973) yang mendefinisikan pembangunan dalam konteks tujuan sosial yang berorientasi pada kesempatan kerja, pemerataan, pengentasan kemiskinan, dan kebutuhan pokok. Sejarah mencatat bahwa negara yang menerapkan paradigma pembangunan berdimensi manusia telah mampu berkembang, meskipun tidak memiliki kekayaan sumber daya alam

yang melimpah. Penekanan pada investasi manusia diyakini merupakan basis dalam meningkatkan produktivitas faktor produksi secara total.

Dengan uraian di atas dapat dikatakan bahwa pengembangan pembangunan pertanian melalui agropolitan jagung dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada keunggulan kompetitif yang mampu menghasilkan nilai produktivitas jagung yang memadukan sumber daya, modal, lahan pertanian, dan sumber daya petani untuk menghasilkan produk jagung yang menjadi sektor jasa bagi kepentingan industri. Daerah Gorontalo yang masih mengembangkan diri melalui pembangunan daerahnya untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya adalah membangun pertanian yang produktif berdasarkan pengetahuan, pelatihan, bimbingan teknis, wawasan, dan inovasi untuk menciptakan pertanian yang kompetitif.

Untuk mencapai pengembangan pertanian yang produktif dengan melibatkan sumber daya petani yang kompetitif, ada beberapa program pengembangan agropolitan jagung yang ditempuh sejak zaman kepemimpinan Fadel ketika program ini dijadikan program prestisius dalam pembangunan pertanian, yaitu: melalui bimbingan teknis/penyuluhan pertanian jagung dan penerapan paket teknologi selain penyediaan sarana produksi jagung, penyediaan dan pengembangan alat mesin pertanian, dan penyediaan modal usaha (Sabar, 2006).

Jikalau pembangunan daerah Gorontalo melalui arah kebijakannya mengabaikan pembangunan pertanian yang andal dan sumber daya petani, maka dipastikan semakin melebarnya jurang pemisah terhadap tenaga kerja petani dengan tenaga kerja lainnya, baik yang bekerja di sektor jasa, industri, maupun privat sehingga akan memunculkan terjadinya kesenjangan sosial antara masyarakat yang berpenghasilan tinggi dengan masyarakat berpenghasilan rendah, dan petani termasuk dalam kategori ini. Di sinilah dalam teori sosial bahwa proses dan dampak pembangunan akan menciptakan jurang

antara yang kaya dan miskin. Jurang garis demarkasi pada lapangan kerja di sektor nonpertanian dan pertanian terutama bagi tenaga kerja petani misalnya petani jagung mempunyai hasil yang tidak menguntungkan bagi mereka. Saat ini di sebuah daerah dengan proses pembangunan ekonomi, peran masyarakat dalam lapangan pekerjaan sangat menentukan dan harus disertai dengan inovasi teknologi dan peningkatan sumber daya manusia. Hal ini tentu akan memberi efek bagi modal penghasilan mereka.

Pada kasus ini peningkatan sumber daya manusia, dalam hal ini petani, diarahkan bagaimana mereka memiliki inovasi teknologi yang tentu didapatkan dari pendidikan dan pelatihan. Dengan demikian, dalam konteks pembangunan daerah mereka menjadi bagian dari kelompok ekonomi kerakyatan yang menjadi bagian penumbuk modal bagi kepentingan pembangunan ekonomi. Dalam konteks ini kita mengutip yang dikatakan oleh Sachs (2006) bahwa dalam proses pembangunan ekonomi dan inovasi teknologi yang dihubungkan dengan teori perkembangan yang tumbuh dari dalam, inovasi-inovasi baru dihasilkan oleh stok cetak biru teknologi yang ada dalam masyarakat. Ide menurunkan ide. Dinamika inovasi bisa digambarkan dengan naiknya penghasilan terhadap modal, yaitu dengan terjadinya reaksi sebagai respons terhadap stok awal ide-ide itu.

Diilhami dengan argumentasi karya Sachs, tentu diharapkan bahwa sumber daya petani sebagai bagian dari masyarakat Gorontalo dapat menikmati implementasi kebijakan pembangunan terutama pembangunan pertanian, yang saat ini masih sangat memprihatinkan dilihat dari sumber daya ekonomi (penghasilan) mereka. Kondisi yang seperti ini pada awal masa-masa yang kurang berpihak kepada mereka yang kemudian dengan ide-ide pengetahuan dan teknologi diharapkan menjadi masyarakat petani yang mengalami perkembangan inovasi baru yang disertai dengan peningkatan produktivitas dan perbaikan modal usaha dan *income*. Dengan pemberdayaan petani sesungguhnya dapat menciptakan kemandirian bagi

mereka dan menghilangkan kecemburuan dalam pendapatan sekaligus perbaikan tingkat kesejahteraan dan pembebasan dari tingkat kemiskinan yang masih tinggi terutama di kawasan perdesaan.

3.2. Potensi Sumber Daya Petani pada Sektor Pembangunan Pertanian

Mendiskusikan keterkaitan antara dimensi sumber daya penduduk dan dimensi lahan pertanian sesungguhnya ibarat simbiosis mutualisme yang keduanya saling berhubungan dan menguntungkan dimensi tersebut. Hubungan ini pernah diargumentasikan oleh Malthus (1798) dalam "*An Essay on Population*" bahwa ada kecenderungan kuat pertumbuhan penduduk lebih cepat daripada pertumbuhan pasokan bahan makanan terutama disebabkan areal lahan yang tetap. Erat kaitannya dengan pernyataan Malthus, ada istilah daya dukung lahan dan jumlah penduduk. Kepadatan penduduk (*population density*) merupakan ukuran daya dukung secara kuantitatif, sedangkan daya dukung kualitatif bisa diukur dengan rasio manusia lahan (*man land ratio*). Dalam rasio manusia lahan aspek kualitas lahan telah dibedakan dan dihitung luas areal pertanian (*cropland*), luas *arable land* (dapat digunakan sebagai *cropland*). Dari perhitungan rasio ini akan diperoleh berapa orang yang mampu disangga setiap hektare lahan pertanian (Reksohadiprojo dan Pradono, 1988).

Strategi dan kebijakan politik yang berkaitan dengan masalah sumber daya manusia termasuk petani yang telah memiliki dampak terhadap pemberdayaan ketenagakerjaan sudah diatur di seluruh Indonesia, baik di pusat hingga daerah. Kebijakan ini dalam rangka melindungi setiap masyarakat dalam bekerja untuk mencari kehidupan yang layak dalam meningkatkan kesejahteraannya termasuk pada sektor pertanian. Peran besar negara yang diiringi oleh tanggung jawab termasuk masyarakat atau warga negara sesungguhnya diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen

keempat tentang warga negara dan penduduk yakni diatur pasal 27 ayat 2 yang menyatakan: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Bila dilihat dari perlindungan dan pemberian kesempatan yang sama dalam kehidupan pada semua sektor tanpa terkecuali bidang pertanian, tentu para petani khususnya kelompok petani jagung harus mendapatkan tempat dan perlindungan untuk mencari kehidupan yang layak dalam konteks konstitusi negara. Perlindungan setiap warga petani dalam konteks lokus lokal untuk provinsi Gorontalo dalam hal kepemilihan hak untuk hidup tersebut dinilai sangat berarti bagi petani, yakni bila melihat pada tataran dimensi geografis, struktur sosial dan ekonomi yang berdampak pada pembangunan pertanian dan sekaligus sebagai umpan balik positif dari masyarakat petani. Untuk analisis yang berkaitan dengan struktur sosial dan ekonomi yang berdampak pada pemberdayaan ekonomi pertanian akan dijelaskan dalam bagian tersendiri bersama-sama dengan ekonomi politik pertanian di Gorontalo.

Secara geografis, Gorontalo memiliki kondisi yang menguntungkan termasuk kekayaan sumber daya alam yang melimpah ruah pada sektor pertanian. Dengan kondisi politik lokal tentu otonomi daerah Gorontalo menjadi sangat penting terutama pasca terbentuknya provinsi baru melalui pemekaran dari provinsi Sulawesi Utara dengan kewenangan mengelola sumber daya alamnya. Apalagi jarak wilayahnya sangat strategis dengan daerah-daerah sumbu pertanian, yakni Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara, dan merupakan lintas ekonomi di wilayah Sulawesi. Pendek kata provinsi Gorontalo kedekatannya dengan daerah-daerah lain menjadi *pivot area* bagi kawasan pulau Sulawesi yang kawasan ekonomi maupun pertaniannya berhasil dengan baik sehingga secara geografis menguntungkan bagi pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan kekayaan secara geografis pertanyaan yang muncul adalah mengapa masih ada kemiskinan yang mencapai angka cukup besar seperti yang dijelaskan pada data tahun 2016 di atas, yaitu 17, 72%.

Salah satu pemicu berdasarkan hasil observasi di lapangan adalah terjadi perubahan kebijakan yang fluktuatif, yang pada awalnya pertanian termasuk agropolitan jagung menjadi prioritas, tetapi saat ini tidak lagi menjadi unggulan daerah sehingga faktor pertanian jagung mengalami diskriminasi kebijakan dan hasilnya adalah tanaman jagung dianggap capaiannya di bawah target. Ada dua pemicu kegagalan ini yakni: (1) Diskriminasi kebijakan tentang pembangunan pertanian berdampak pada pertanian agropolitan jagung menghadapi masalah yang mengantarkan pada tidak tercapainya target yang diinginkan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Belum lagi penurunan hasil panen jagung juga disebabkan oleh kondisi daerah tropis Gorontalo yang tanahnya mulai ada kejenuhan dan kondisi air yang menjadi sumber kehidupan tanaman untuk hidup sehingga rentan dengan kekeringan yang berkepanjangan dan juga tingginya hama pertanian. (2) Kurangnya mobilisasi terhadap perhatian adanya pengetahuan terhadap sumber daya petani.

Adanya perubahan kebijakan terhadap agrolitan jagung yang tidak lagi menjadi primadona daerah dalam percaturan politik pertanian di tingkat nasional dan kelihatannya mengubah kebijakan politik pertanian terhadap komoditas pertanian lainnya seharusnya mempunyai alasan yang inovatif dan *entrepreneurship* sebagaimana mengutip pandangan Roberts dan King yang menyatakan bahwa perubahan kebijakan harus memiliki dua parameter, yakni adanya entrepreneurship dan inovasi. Dalam tataran *entrepreneurship* perlu adanya kekuatan untuk melahirkan ide-ide baru, mendesakkan kepentingan-kepentingan dan memublisasikan berbagai resorsis untuk mendukung cita-cita dan harapan perubahan kebijakan tertentu. Sementara pada tataran inovasi merujuk pada temuan-temuan cara baru, strategi, dan mobilisasi sehingga hambatan-hambatan perubahan kebijakan dapat disisihkan (dalam Sukardi, 2002). Dan sesungguhnya perubahan kebijakan sangat ditentukan oleh peran aktor sosial yang menurut Norman Long (dalam Snoijen, 1997) dinyatakan bahwa aktor sosial adalah seseorang atau sekelompok orang

yang memungkinkan mempunyai kecakapan mengambil keputusan serta mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan itu efektif.

Perubahan kebijakan sepatutnya memperhatikan untung dan rugi (*winner or losting*) dalam konstelasi struktur sosial masyarakat Gorontalo dan sedapat mungkin merupakan kebijakan kelanjutan yang dipenuhi oleh inovasi-inovasi baru. Dalam konteks ini paling tepat mengutip pemikiran Dowding yang dikutip oleh Howlet dan M. Ramesh (1998) yang mengemukakan bahwa sebagian besar kebijakan yang dibuat pemerintah hampir merupakan kelanjutan praktik dan kebijakan masa silam. Bahkan yang dikatakan baru dalam sebuah kebijakan sering kali hanya merupakan variasi-variasi dari kebijakan yang sudah tua dan usang.

Dalam tataran seperti ini kebijakan lama tentang agropolitan jagung seharusnya dipertahankan dan kalau ada nuansa baru, maka perlu diimplentasikan kebijakan tersebut sehingga ada keberpihakan (*sustainable*) terhadap petani jagung. Pemerintah daerah sangat berasalan dalam mempertahankan kebijakan ini untuk melihat kondisi geografis struktur sosial dan dampak lainnya yang dapat dikatakan sangat mendukung, misalnya ditinjau dari luas wilayah, penduduk, kebiasaan, dan sumber pendapatan masyarakat yang merupakan sumber *social capital* (modal sosial) yang tidak hanya memberi makna secara ekonomis, tetapi pula mengandung makna pemberdayaan penduduk Gorontalo dalam memperoleh pekerjaan untuk mencari kehidupan yang layak untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengurangi tingkat kemiskinan. Kondisi ini sangat didukung oleh prototipe dari profil wilayah provinsi Gorontalo yang luas wilayahnya kurang lebih 12.215,44 km2 dengan gambaran jumlah penduduk 1.150.765 jiwa, jumlah kabupaten/kota 6, kecamatan 77, dan jumlah desa/kelurahan 732, sesungguhnya merupakan wilayah sangat subur dan potensi wilayah yang begitu luas sangat baik bagi pengembangan sektor pertanian.

Berdasarkan data tahun 2015, jumlah penduduk Gorontalo yang bekerja pada bidang pertanian kurang lebih 48,65% yang

bekerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32% bekerja penuh (data, Executive summary, 2016 provinsi Gorontalo). Meskipun para pekerja di lahan pertanian yang benar-benar sebagai petani kurang, angka 30 ribuan penduduk Gorontalo berada pada sektor pertanian sehingga dapat dikatakan bahwa masyarakat yang ada di desa Gorontalo adalah masyarakat petani. Berdasarkan data klasik, meskipun gambaran datanya puluhan tahun yang lalu, dianggap valid untuk menggambarkan dominasi para petani dalam lapangan kerja di sektor pertanian, yakni data pada tahun 1985 (data SUPAS) yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik yang menyajikan klasifikasi sosial ekonomi rumah tangga di pedesaan bahwa profil pelapisan (dan diferensiasi) masyarakat desa di empat provinsi (sebagai kasus) Jawa Barat, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa: (1) Lapisan petani 41%, 50%, dan 80% rumah tangga; (2) lapisan buruh tani, yakni 14%, 14%, dan 1% rumah tangga; dan (3) lapisan bukan petani, yaitu 45%, 35%, dan 11% rumah tangga.

Dengan gambaran data ini Shanin menunjukkan ciri-ciri masyarakat petani sebagai berikut. Pertama, satuan keluarga (rumah tangga) pertanian adalah satuan dasar dalam masyarakat desa yang berdimensi ganda. Kedua, petani hidup dari usaha tani dengan mengolah tanah (lahan). Ketiga, pola kebudayaan petani berciri tradisional dan khas. Keempat, petani menduduki posisi rendah dalam masyarakat; mereka adalah orang kecil terhadap masyarakat di-atas-desa (dalam Scott, 1993). Dengan menggunakan parameter yang digunakan Scott yang mengutip pemikiran Shanin, yang kemudian kita gunakan dalam menganalisis petani di Gorontalo, maka berdasarkan data di atas bahwa 48,65% penduduk yang bekerja tidak penuh pada lahan pertanian di Gorontalo sesungguhnya kecenderungan lapisan sumber daya petani lebih dominan dibandingkan dengan sumber daya manusia yang bukan petani. Namun, di lapangan masih kita temukan bahwa mereka tergolong sebagai petani

tradisional. Sebagaimana dikatakan oleh ahli pertanian Ikbal Bahua yang mengemukakan:

> Petani kita masih dikategorikan sebagai tradisional karena tata kelola pertanian termasuk jagung mulai dari menanam yang banyak tergantung pada tradisi masyarakat hingga panen dan menjual kepada para penampung atau pedagang (wawancara tanggal 3 Juli 2017).

Berdasarkan gambaran dan hasil wawancara tersebut, kendala lain adalah belum ada data yang pasti berapa besar buruh tani di Gorontalo yang bekerja pada sektor pertanian terutama perkebunan jagung, meskipun data antara 48,65% penduduk yang bekerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32% yang bekerja penuh, data itu adalah gambaran keseluruhan para petani dalam semua tanaman seperti padi, kedelai, dan sebagainya. Tiada angka pasti yang dikeluarkan tentang buruh tani jagung yang berpenghasilan dari berburuh tani dan pula sangat miskin data tentang berapa banyak buruh tani jagung yang bekerja pada sektor lainnya untuk menafkahi kehidupan keluarga mereka. Para buruh tani tidak bisa menggantungkan hidupnya pada pekerjaan mencari nafkah hanya pada sektor tanaman jagung karena lapangan kerja ini bersifat musiman, bahkan tidak dapat diharapkan ketika musim kering yang berkepanjangan di Gorontalo.

Dengan ciri-ciri yang dikemukakan oleh Shannin tersebut, maka keempat ciri yang di atas masih identik dengan masyarakat petani jagung di Gorontalo, meskipun berbagai argumentasi petani jagung Gorontalo sebagian besar sangat sukses sejak zaman kepemimpinan Gubernur Fadel Muhammad, tetapi faktanya sebagian besar masih tergolong petani tradisional, belum petani modern dan bergelut dengan kemiskinan. Gambaran kemiskinan ini sangat mencengangkan masyarakat kita termasuk masyarakat nasional bahwa daerah Gorontalo rangking empat daerah termiskin di Indonesia. Mengacu pada gambaran kemiskinan tersebut tentu teringat *snapshot* data di atas pada masyarakat Gorontalo yang sebagian besar bekerja di lahan pertanian, yakni data *Executive summary* (2016) provinsi Gorontalo

tahun 2015, bahwa kurang lebih 48,65% penduduk yang bekerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32% yang bekerja penuh.

Pemerintah daerah sejak zaman Gubernur Fadel hingga Rusli Habibie yang terpilih dua kali hingga 2022 membuat kebijakan kepedulian terhadap para petani jagung, meskipun hanya dalam tataran kebijakan untuk merangsang dan memberi bantuan misalnya peralatan, pembibitan, obat, dan tidak terlalu banyak mengubah perilaku petani bahkan lebih jauh kurang menyentuh masalah perlindungan sumber daya petani dari kebijakan-kebijakan yang tidak menguntungkan mereka seperti permainan harga dan sebagainya. Kondisi petani jagung Gorontalo sangat mirip dengan studi Suwardi (1972) tentang petani Jawa Barat yang memiliki ciri-ciri sebagai masyarakat petani (*peasant*) terutama parameter ketiga dari ciri yang diberikan oleh Shanin bahwa pola kebudayaan petani berciri tradisional dan khas. Dari studinya dengan mengambil sampel di 8 desa di Jawa Barat ditemukan bahwa petani lapisan atas (dari segi luas usaha tani dan besar pendapatan menunjukkan sejumlah ciri serbalebih dalam kemampuan tepa selira, daya menafsirkan, dorongan keberhasilan, kegairahan menguasai masa depan, dan dalam partisipasi sosial, dibanding petani di lapisan bawah. Dengan studi ini, terdapat pemilahan mengenai pencirian pembangunan pertanian bahwa *peasant* (petani tradisional) akan menjadi *farmer,* yakni sebagai petani maju dan modern (Scott, 1993).

Berdasarkan data ini dengan *people power as peasant* yang bekerja pada sektor pertanian, bila ditata dan diberdayakan dengan baik, meskipun sebagian besar masih dikategorikan petani tradisional, sesungguhnya masyarakat petani ini menjadi sumber potensi lapangan kerja. Masyarakat petani sebagai sumber daya yang mampu menjadi pemicu dalam mendorong percepatan kemajuan pembangunan daerah Gorontalo yang secara otomatis dapat memberikan keuntungan dalam berbagai hal khususnya bagi masyarakat itu sendiri dalam menumbuhkan harga diri untuk menikmati kesejahteraan

Tabel 16. Jumlah Penduduk Tahun 2011-2016

Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Boalemo	133.633	137.476	141.547	145.580	149.832	154.008
Gorontalo	360.400	363.146	365.781	368.149	370.441	372.856
Pohuwato	132.897	136.324	139.675	143.338	146.896	150.385
Bone Bolango	144.695	146.773	148.971	151.094	153.166	155.238
Gorontalo Utara	105.759	107.092	108.324	109.502	110.700	111.824
Kota Gorontalo	185.177	189.476	193.692	197.970	202.202	206.454
Provinsi Gorontalo	**1.062.561**	**1.080.287**	**1.097.990**	**1.115.633**	**1.133.237**	**1.150.765**

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2015

bersama. Prioritas pemberian perhatian terhadap para petani menjadi langkah maju untuk menyelesaikan masalah lapangan kerja berupa pengangguran yang pada tahun 2016 berjumlah 21.853 orang dan pengangguran terbuka masih 3,88 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Kendatipun potensi pertanian di provinsi Gorontalo memiliki andil besar bagi pembangunan ekonomi dan upaya peningkatan kesejahteraan serta mengurangi kemiskinan, tetapi pembangunan pertanian terutama agropolitan jagung sebagai tanaman tradisional yang mempunyai nilai ekspor industri menghadapai berbagai kendala. Persoalannya seputar kebijakan sistem pertanian di Gorontalo, misalnya dalam hal agropolitan jagung dikembangkan hanya secara tradisional dan sebagian besar juga sekadar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk kebutuhan nasional belum maksimal, apalagi untuk kepentingan dunia industri yang membutuhkan jumlah besar dan kualitas tinggi. Dampaknya sangat terlihat, yaitu perkembangannya belum menunjukkan harapan yang diinginkan terutama dalam masalah produktivitas maupun daya saing untuk

memenuhi kebutuhan nasional dan internasional. Permasalahan lainnya pada agropolitan jagung adalah seputar yang berhubungan dengan harga produk maupun nilai tukar yang diterima oleh para petani terlalu rendah, yang kemudian ditambah dengan modal usaha yang minim sehingga hasil produksi tidak terjangkau dan secara otomatis daya saing tidak mendukung hasil yang maksimal. Persoalan yang berhubungan dengan para petani misalnya dari hasil wawancara dengan kepala Dinas Pertanian dan stafnya di kabupaten Boalemo menyatakan bahwa:

> Dampak dari hasil jerih dan upaya yang diperoleh para petani jagung sesungguhnya sangat minim antara lain pendapatannya sebagian besar dalam per bulan rata-rata hanya Rp600.000,00 karena mereka hanya mereka memiliki lahan yang sangat minim, kalaupun ada mereka sebagai penggarap saja, sehingga yang menikmati hasil panen secara otomatis adalah pemilik lahan. Apalagi mereka sudah terjerat dengan utang dari para tengkulak atau pedagang sehingga sulit lepas dari kemiskinan. Akan tetapi, kendati penghasilannya pas-pasan bahkan tidak cukup untuk biaya per bulan bagi kebutuhan hidup, tetapi para petani masih punya semangat untuk bertani jagung karena tanaman ini dianggap sebagai tradisi mereka (wawancara tanggal 14 Agustus 2017).

Permasalahan ini sangat mirip dengan kajian yang dilakukan dalam studi yang dilakukan oleh para ilmuwan bahwa sebagian besar petani Indonesia adalah petani gurem dengan luas rata-rata lahan yang dimiliki kurang dari 0,5 hektare, bahkan sektor pertanian yang didominasi oleh usaha tani berskala kecil dengan rata-rata lahan seluas 0,9 hektare (dalam Kartasasmita, 1996). Kajian para ilmuwan Indonesia serupa dengan studi Morner dan Svensson (1991) yang mengutip hasil studi Jonnson, Koll dan Peterson menunjukkan bahwa "*small farm could be an efficient and equitable basis for agricultural development*". Pandangan ini yang disebut mereka *new orthodoxy* yang dikontraksikan dengan yang disebut *old orthodoxy* yang berasumsi bahwa pertanian besar-besaran dengan mekanisasi

merupakan prasyarat bagi modernisasi pertanian (dalam Kartasasmita, 1996).

Di samping persoalan kebijakan yang maksimal mendukung kualitas, kuantitas, maupun daya saing hingga permasalahan lahan, faktor yang paling menentukan juga adalah sumber daya petani yang benar-benar berprofesi pada sektor pertanian tingkat *person capacity* sebagai petani masih rendah karena rata-rata tidak lulus sekolah dasar, dan sebagian besar berdasarkan data yang ada yakni pada tahun 2015 orang bekerja pada sektor pertanian kurang lebih 174.930. Dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah menyebabkan mereka tidak maksimal untuk mengelola lahan pertanian dengan baik, padahal tidak bisa dimungkiri bahwa sektor pertanian khususnya agropolitan jagung sebagai sumber potensi daerah dan sangat strategis dalam membuka lapangan pekerjaan yang sangat terbuka bagi masyarakat desa.

Bab 4
Kontribusi Sumber Daya Petani dalam Agropolitan Jagung

Penyebab pembangunan pertanian terutama agropolitan jagung begitu penting bagi masyarakat Gorontalo dapat dijelaskan dengan beberapa prolog sebagai berikut. Pertama, pembangunan pertanian yang menempatkan *core policy* tentang agropolitan jagung sebagai sektor andalan masyarakat Gorontalo memiliki dampak yang luar biasa bagi masyarakat dan pembangunan daerah dan sekaligus mudah dilakukan dalam kondisi lahan pertanian atau perkebunan. Kedua, bidang pembangunan pertanian yang berbasis pada wilayah pedesaan paling tepat untuk menopang pembangunan pertanian yang sudah lama tumbuh sejak ratusan tahun yang lalu dan sudah menjadi pekerjaan tradisi bagi masyarakat pedesaan. Ketiga, pembangunan pertanian memiliki andil saat ini terutama dengan kondisi perekonomian yang cukup memprihatinkan dan memiliki dampak pada kondisi kehidupan masyarakat, maka pertanian pada masyarakat Gorontalo mempunyai arti strategis khususnya sebagai sumber penciptaan lapangan kerja yang tidak sulit dan membutuhkan prosedur administratif maupun normatif. Oleh sebab itu, dianggap sebagai lapangan kerja yang mampu menyerap sumber daya pekerja terutama ingin menjadi petani dalam jumlah besar yang sebagian besar berada di daerah pedesaan. Keempat, pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung di samping sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat, juga memiliki andil yang cukup besar bagi persediaan dunia industri. Kelima, pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung sebagai sumber ketahanan dan kedaulatan pangan, baik di tingkat lokal hingga nasional. Keenam, agropolitan jagung sebagai penopang stabilitas ekonomi daerah maupun nasional. Ketujuh, pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan ja-

gung memiliki pengaruh terhadap stabilitas kehidupan sosial politik di tingkat lokal, bahkan sering kali agropolitan jagung menjadi konsumsi para elit politik dalam konstelasi kehidupan politik di daerah.

Dengan demikian, secara logis berdasarkan potensi wilayah dan tradisi masyarakat, bila ditinjau dari perspektif *local development* yang menitikberatkan masalah pembangunan ekonomi daerah, maka orientasi pengutamaan kepentingan masyarakat lokal, khususnya petani harus menjadi prioritas utama. Hal ini karena berdasarkan data di atas, orientasi pembangunan dengan daya dukung masyarakat petani terhadap agropolitan jagung merupakan modal dasar bagi peningkatan kesejahteraan. Kendati di daerah ini secara bersamaan dirintis pula sektor pertanian lain seperti padi maupun kedelai dan sebagainya, dari sisi modal tanaman jagung membutuhkan modal yang tidak terlalu banyak. Karena itu, bila mengacu informasi dan data lapangan bahwa dari segi pembiayaan maupun tata kelola lahan, maka tanaman jagung lebih mudah bagi petani, karena perawatannya tidak sulit dan di samping itu secara nilai ekonomis harganya mulai membaik yang tentu sangat menguntungkan bagi petani jagung. Kendati di atas kertas nilai yang diukur dengan harga yang dipatok terhadap para petani kisaran Rp3.600,00 sampai dengan Rp3.700,00 per kilogram, tetapi petani nyata menerima harga yang paling bawah. Hal ini dikatakan oleh para petani dan diperkuat oleh salah satu staf pegawai yang menangani masalah pertanian, yakni:

> Pemerintah sudah menetapkan harga bahwa per kilogram dengan kadar air 17 persen harganya Rp3.600,00 hingga Rp3.700,00 per kilogram, tetapi dengan kondisi keterbatasan yang dimiliki oleh petani biasa terjadi permainan harga dan mereka biasanya hanya menerima kurang lebih Rp2.500,00 per kilogram dengan kondisi terpaksa karena terdesak oleh kebutuhan mereka sendiri (wawancara tanggal 14 Agustus 2017).

Walaupun kondisi para petani harus menerima permainan seperti ini, secara ekonomis tanaman jagung di luar kepentingan para

petani untuk dekade ini menjadi salah satu primadona bagi kebutuhan industri dalam negeri dan luar negeri. Sebagai perbandingan berdasarkan data yang ada bahwa hasil lahan pertanian yang tentunya juga termasuk tanaman jagung bila dikelola dengan manajemen yang baik dan benar-benar berpihak kepada para petani, maka tanaman ini sesungguhnya sebagai bahan industri dapat memiliki andil yang cukup besar memberi kontribusi bagi kesejahteraan para petani. Mengapa demikian, tentu alasannya secara umum dapat meminjam argumentasi dari hasil riset Reksohadiprojo dan Pradono (1988) sebagai berikut. (a) Bagi negara yang sedang membangun sektor ini berperan cukup besar dalam struktur produksi nasional dan mampu mempekerjakan 60-70 persen angkatan kerja sebagai petani sementara di negara maju sektor pertanian hanya mempekerjakan kurang lebih dari 10 persen angkatan kerja, bahkan Amerika Serikat hanya 2 persen. (b) Kegiatan pertanian telah ada ribuan tahun tatkala manusia meninggalkan perburuan. Kegiatan pertanian dapat dikerjakan dengan teknologi yang telah ada sejak berabad-abad yang lalu. (c) Pentingnya peranan lahan sebagai faktor produksi pertanian. Tidak ada sektor lain yang menempatkan lahan memainkan peranan sentral seperti dalam pertanian. (d) Tidak ada substitusi untuk produk pertanian khususnya pangan yang harus diproduksi atau diimpor agar manusia bisa tetap hidup. Manusia bisa hidup tanpa listrik, tetapi tidak bisa jika tanpa pangan. Karena itu, pembangunan pertanian identik dengan pembangunan pedesaan. Dengan kondisi ini ciri khas struktur sosial yang cenderung memperlihatkan cerminan kepadatan penduduk maupun masyarakatnya masih sangat rendah, masyarakatnya pada umumnya sangat homogen dalam mata pencaharian dan prioritas kehidupan ekonomi masyarakat pada umumnya adalah pertanian, di samping perikanan dan peternakan. Dengan melihat dominasi kehidupan masyarakat desa berada pada sebagian besar areal pertanian, maka sesungguhnya kebijakan pembangunan pertanian pada lokus masyarakat yang hidup di daerah pedesaan lebih mengikuti alur yang

berkaitan dengan pertanian penduduk yang salah satunya adalah tanaman jagung.

Arah kebijakan pembangunan sumber daya manusia di samping sarana dan prasarana dan kelembagaan yang mendukung nilai tambah bagi yang berhubungan dengan pembangunan pertanian mengikuti rumusan sebagai berikut. (1) Memberdayakan ekonomi masyarakat petani harus seiring dengan peningkatan sumber daya petani dalam upaya memandirikan masyarakat petani agar mereka mempunyai kemampuan dalam mengubah struktur maupun budaya dari petani tradisionil kepada petani modern yang mampu dan mandiri dalam menghidupkan keluarga mereka. (2) Memberdayakan masyarakat petani melalui peningkatan sumber daya manusia yang diarahkan menjadi petani memiliki kualitas terhadap daya saing sehingga dapat mendatangkan produktivitas jagung dalam jumlah yang banyak, tetapi berkualitas di tingkat lokal hingga nasional.

Arah kebijakan pembangunan yang menempatkan pembangunan pertanian sebagai sumber untuk mendatangkan modal dasar bagi pembangunan daerah, bisa dipastikan bersandar dari para petani. Dalam arti perlu adanya perlindungan terhadap para petani dan hal ini sebenarnya sudah diamanatkan melalui konstitusi bahwa tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan Indonesia mandiri, maju, bermartabat, adil, dan makmur dan selanjutnya perintah konstitusi ini diadopsi kembali melalui Strategi Induk Pembangunan Nasional (SIPP) dengan menempatkan perspektif pertanian Indonesia yang bermartabat, mandiri, maju, adil, dan makmur (baca Kementerian Pertanian, 2014).

Dengan mendasari pada arah dan kepentingan pembangunan pertanian yang andal di tingkat nasional maupun daerah sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, Master Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025, juga Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Strategi Induk Pembangunan Nasional (SIPP) 2015-

2045, maka seharusnya pemerintah daerah menempatkan kembali sumber daya petani sebagai salah satu prioritas dalam memajukan pembangunan pertanian. Kebijakan-kebijakan dalam bentuk perintah dan amanat konstitusi, RPJPN, MP3EI, maupun SIPP harus diadopsi dan diurai kembali berdasarkan penyesuaian nilai-nilai dan masyarakat lokal dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Peraturan Daerah (Perda), maupun Visi Misi pemerintah daerah yang disusun oleh aktor pengambil kebijakan daerah. Aktor yang menentukan sebagai pengambil kebijakan tersebut, yakni kepala daerah (gubernur) untuk memperhatikan berbagai perspektif dalam pembangunan pertanian daerah antara lain melanjutkan kembali agropolitan jagung sebagai prioritas sebagaimana arah kebijakan ini diletakkan fondasinya oleh pemimpin terdahulu.

Untuk mengutip parameter dari berbagai perspektif pembangunan pertanian tersebut, ada beberapa langkah kebijakan yang harus diambil pemerintah daerah dalam memberdayakan sumber daya petani supaya memiliki posisi dan menjadi bagian yang menentukan dan diperhitungkan dalam menentukan kebijakan pembangunan daerah melalui sektor pertanian. Pemberdayaan terhadap posisi petani hanya bisa dilaksanakan bilamana petani sebagai sumber daya insani dalam bidang pertanian memiliki posisi *bargaining* (tawar) dalam sistem ekonomi politik pertanian sehingga mereka mendapatkan energi sosial dan politik yang tinggi dalam mewujudkan pembangunan daerah ke depan. Dengan mengutip konsep kebijakan nasional dan konsep Kementerian Pertanian tentang parameter-parameter yang memiliki nilai perspektif bagi pertanian dan petani sebagaimana diuraikan di atas, *political bargaining* (tawar menawar politik) petani hanya terwujud bilamana mereka memiliki kekuatan yang menempatkan posisi mereka dalam rantai sosial, ekonomi, maupun politik yang menentukan seperti masyarakat kelas sosial lainnya di daerah.

Untuk itu keberpihakan kepada sumber daya petani dapat dilakukan melalui konsep pemberdayaan sebagai berikut.

Pertama, pertanian yang bermartabat, yakni berkaitan dengan tingkat harkat kemanusiaan petani yang memiliki kepribadian yang luhur, harga diri, kebanggaan, serta merasa terhormat dan dihormati sebagai petani. Penghargaan terhadap martabat petani dapat ditunjukkan bagaimana pembangunan daerah harus menempatkan nilai kemanusiaan yang tinggi termasuk kepada petani dan hal ini dikatakan oleh Kuncoro (2000); maupun Todaro (2000) bahwa pembangunan suatu daerah salah satunya adalah mengangkat harga diri (*esteem*). Pembangunan haruslah memanusiakan orang, dalam arti luas pembangunan suatu daerah haruslah meningkatkan kebanggaan sebagai manusia yang berada di daerah itu.

Kedua, pertanian mandiri mencakup kemerdekaan dan kedaulatan petani dalam segala hal yang berkenaan dengan pembangunan pertanian. Karena itu, kedaulatan dan kebebasan petani sebagai suatu hal yang diakui sebagai hak asasi yang dimiliki oleh petani dan harus mendapat penghargaan dan penghormatan serta perlindungan dari pemerintah daerah melalui kebijakan politik maupun hukum.

Ketiga, pertanian maju hanya dapat dilakukan bilamana para petani diberi ruang dan posisi tawar-menawar tentang eksistensi sebagai petani yang dihormati dan dilindungi antara lain terhadap hak untuk mendapatkan hak asasi dalam bidang pendidikan mulai dari keluarganya hingga petani itu sendiri. Umpamanya hak untuk mendapatkan ilmu pengetahuan, pelatihan, dan magang dalam rangka menambah wawasan terutama dalam dunia pertanian, sehingga mereka mampu mempraktikkan inovasi-inovasi dan teknologi baru dalam mencapai keunggulan untuk mengejar produktivitas dan nilai tambah bagi kehidupan yang lebih baik dan sejahtera.

Keempat, pertanian yang adil, yakni para petani memiliki posisi yang sama dalam memanfaatkan kesempatan untuk mendapatkan informasi, modal usaha, politik, dan jaminan penghidupan serta perlindungan terhadap pekerjaan yang mereka geluti sebagai petani desa. Keadilan ini hanya bisa ditempuh apabila pemerintah daerah dapat membangkitkan partisipasi *deliberative* warga petani dan

demokrasi yang juga memiliki keberpihakan terhadap kelompok kelas bawah, yakni para petani desa yang masih rentan terhadap tingkat kemiskinan. Dengan adanya penciptaan rasa keadilan ini maka daerah harus menempatkan petani dalam posisi yang sama sebagai warga yang memiliki andil cukup besar bagi kemajuan daerah dan karenanya suara hati mereka harus didengar dan diperhatikan yang selanjutnya diwujudkan dalam arah kebijakan pembangunan daerah yang salah satunya pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani. Kebijakan yang berpihak kepada petani antara lain diwujudkan dalam visi pemerintah provinsi yang ingin mengembangkan ekonomi kerakyatan yang tentu sebagian besar sangat bersentuhan dengan kepentingan masyarakat pedesaan antara lain masyarakat petani jagung.

Kelima, petani yang makmur, yang dalam konteks ini pemerintah daerah punya tanggung jawab kepada masyarakat termasuk petani, dan hal ini sesuai dengan pandangan ilmuwan Osborne dan Gaebler (1993) yang mengatakan bahwa birokrasi pemerintahan daerah akan dipercaya oleh masyarakat daerah karena mereka lebih dekat, lebih bertanggung jawab, dan lebih mampu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat daerah. Oleh sebab itu, petani yang makmur adalah petani yang bebas dari rawan pangan, kemiskinan, dan mampu menyekolahkan anak-anaknya, dalam arti mereka terbebas dari kemiskinan dan mampu membuka lapangan kerja baru bagi petani lain.

Pemerintah dan masyarakat Gorontalo sebagian besar bergerak pada bidang pertanian dan menjadi sandaran bagi sebagian besar masyarakatnya terutama yang tinggal di pedesaan hidup dari sektor itu sebagaimana dijelaskan di atas. Dapat dikatakan bahwa betapa penting nilai kebutuhan sektor pertanian yang tidak hanya untuk pemenuhan kebutuhan manusia, tetapi pula untuk kepentingan menyuplai pemenuhan pembangunan daerah. Bilamana pemerintah daerah memiliki niat yang tulus dan tidak memiliki kepentingan politik yang meminggirkan nasib petani, maka salah satunya adalah

(1) tetap membuka lahan pertanian terutama jagung, (2) menaikkan harga jual yang diterima petani, (3) memberdayakan sumber daya petani, dan (4) melindungi para petani dari permainan harga, meskipun langkah ini tidak mudah difasilitasi oleh pemerintah daerah. Sesungguhnya bila melihat kontribusi para petani dan potensi maupun peluang yang dihasilkan oleh agropolitan jagung, maka pemerintah daerah akan lebih mudah membangun pertanian daerah dengan itikad untuk perbaikan ekonomi politik petani.

Daerah Gorontalo sangat subur dan tenaga kerja lebih banyak di pertanian. Hal ini akan menjadikan bidang pertanian menjadi sumber besar bagi pembangunan daerah. Di samping itu penyedia *labour intensive* (sumber daya buruh/tenaga kerja yang insentif) menjadi lahan bagi tersedianya tenaga kerja atau sumber daya pertanian dalam era globalisasi ini yang membutuhkan tenaga kerja modern yang terlatih dan profesional. Dengan target capaian untuk mendapatkan sumber daya petani jagung yang memiliki kapasitas yang andal dan profesional diharapkan akan mampu menjadi sumber modal yang dapat menyumbangkan produksi pertanian jagung. Hal ini dapat dilihat dari produktivitas maupun produksi agropolitan jagung di tingkat lokal hingga nasional bahkan internasional yang menjadi pendapatan atau devisa melalui ekspor jagung yang hampir setiap tahun permintaannya mengalami peningkatan terus-menerus. Meskipun data di atas memperlihatkan antara data tahun 2014 komoditas jagung hanya 48,4 (kw/ha) dan tahun 2015 kurang lebih 49,8 (kw/ha), tetapi bila ditelusuri dari produksi antara tahun 2014 dan 2015 mengalami penurunan, yakni pada tahun 2014 produksinya 719.780,2 ton dan tahun 2015 sedikit menurun, yakni 643.512,5 ton. Meskipun demikian tren dari keseluruhan produksi palawija di daerah ini masih didominasi oleh jagung sebagaimana data di atas. Dengan dominasi terhadap tanaman palawija telah menjadikan jagung sebagai alternatif bagi pasar dunia, maka secara otomatis *output*-nya bagi petani yang serta-merta harus menyesuaikan dengan standar petani modern tentunya kesejahteraannya dapat meningkat pula berbanding lurus dengan usaha tersebut.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pengembangan sumber daya petani sebenarnya mempunyai arti yang sangat strategis dalam percepatan *capacity building*, baik dalam nuansa pemberdayaan kewilayahan, yakni pembangunan daerah, maupun bagi penciptaan lapangan kerja yang produktif. Dalam arti bahwa esensi dari penciptaan lapangan kerja pertanian dan kemampuan ketenagakerjaan pada sektor pertanian jagung merupakan fondasi bagi terbentuknya angkatan kerja pertanian yang mandiri, masyarakat petani yang mempertahankan kegiatan pertanian yang sudah lama digeluti oleh masyarakat di desa, dan sekaligus mengangkat kesejahteraan keluarga petani. Begitu penting untuk merangsang kembali etos kerja pada lapangan pertanian khususnya tanaman jagung di atas yang tidak lain bahwa hasil karya petani yang digeluti secara turun-temurun dan telah menjadi usaha tradisi oleh masyarakat desa tersebut telah terbukti mampu memberikan landasan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam arti sempit mereka tidak kehilangan sumber pangan bahkan dapat menentukan penyediaan lumbung jagung yang pada akhirnya menjadi tabungan bagi kesejahteraan masa depan keluarga termasuk anak-anak mereka untuk sekolah.

Kegiatan agropolitan yang telah dirangsang kembali kepada masyarakat sejak kepemimpinan Gubernur Fadel Muhammad terbukti telah memberikan dampak yang luas mulai dari membangkitkan kembali masyarakat desa untuk menanam jagung. Dengan demikian, program kebijakan pemerintah pada zaman kepemimpinannya telah memberikan hasil secara langsung maupun tidak langsung terutama bagi penciptaan lapangan kerja di sektor pertanian yang sesungguhnya di zaman saat ini masih produktif. Meskipun harus diakui bahwa terdapat kemajuan yang signifikan dalam memacu animo kerja bagi masyarakat untuk turun menjadi petani di desa, tetapi kalau dilihat dari data yang ada tentang pembangunan provinsi Gorontalo bahwa ternyata sasaran tentang kedaulatan

pangan daerah ini terutama tanaman jagung berdasarkan data tahun 2015 hanya 643.512,5. Sesungguhnya capaiannya di bawah target tahun 2015 sebesar 719.780,2 ton, tahun 2016 targetnya 784.550 ton, tahun 2017 targetnya 818.885 ton, tahun 2018 targetnya 858.053 ton, dan tahun 2019 targetnya 9000.804 ton. Berdasarkan data bahwa capaian di bawah target tentu harus dilihat ke belakang tentang kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo yang tidak lagi menempatkan agropolitan jagung sebagai primadona dan andalan daerah Gorontalo, padahal sektor agropolitan jagung tidak hanya terbukti merangsang kembali masyarakat untuk turun ke desa menjadi petani, tetapi resonansi Gorontalo sempat terkenal dengan jagung Gorontalo yang sejajar dengan daerah lain penghasil jagung secara nasional. Selain itu, daerah Gorontalo menjadi tempat studi banding daerah lain yang ingin ikut membangun pertanian jagung bagi daerahnya, bahkan dari negara lain, yaitu Afrika.

Potensi yang demikian seharusnya dapat dimanfaatkan dan menjadi perhatian terutama berkaitan dengan *political will* dalam pengambilan kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo sebagaimana seperti dijelaskan sebelumnya. Mengapa demikian?

Pertama, karena sektor pertanian di provinsi Gorontalo termasuk di dalamnya jagung memberikan kontribusi yang sangat besar dalam PDRB sebagaimana diuraikan pada tulisan sebelumnya, yaitu pada tahun 2014 kurang lebih 6,44 persen dan tahun 2015 sedikit menurun menjadi 4,26 persen. Secara empiris sektor pertanian menjadi primadona yang tidak hanya memenuhi kebutuhan hidup masyarakat termasuk pada masyarakat Gorontalo, bahkan juga menjadi komoditas ekspor bagi kebutuhan negara lain. Kedua, sumber daya para petani di Gorontalo memiliki andil yang cukup besar bagi kehidupan masyarakat dengan menjadi penyedia adanya kebutuhan pokok yakni pangan untuk kebutuhan sehari-hari bagi setiap keluarga. Oleh karena itu, ikatan antara para petani dan masyarakat merupakan rantai simbiosis mutualisme yang saling tergantung antara produsen dan konsumen. Ketiga, bidang pertanian sesungguh-

nya menjadi pekerjaan yang dapat mengurangi masalah tenaga kerja di Indonesia yakni angka pengangguran yang setiap tahun meningkat, bahkan dapat dikatakan jika animo masyarakat desa memiliki keinginan yang kuat untuk bekerja di sektor pertanian. Jika demikian, dapat dikatakan angka pengganggguran pada masyarakat Gorontalo tentu menjadi cukup kecil. Akibatnya berdasarkan data tahun 2015 penganggurannya telah mencapai 4,65 persen dengan jumlah 24.101 orang dan untuk tahun 2016 angka itu sedikit berkurang menjadi 21.853 orang, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Bila dilihat dari data ini harus diakui bahwa masalah lapangan kerja terutama pengangguran di provinsi Gorontalo hingga kini belum dianggap selesai. Mereka kebanyakan lebih bekerja pada bidang pertanian sebagaimana digambarkan di atas, yakni kurang lebih 48,65 persen yang bekerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32 persen bekerja penuh. Artinya hanya kurang lebih 28,32 persen bekerja sebagai petani, selebihnya bekerja pada sektor industri, jasa maupun publik maupun penganggur sehingga terdapat pergeseran struktur sumber daya pekerja dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian. Sepatutnya kebijakan pemerintah daerah membangkitkan kembali sektor pembangunan pertanian terutama jagung yang tidak hanya memacu kegiatan ekonomi daerah, tetapi juga membuka kran bagi lapangan kerja terutama di pedesaan. Upaya pembangunan dalam rangka membangun sumber daya manusia di daerah seharusnya dapat memberikan *trickle down effect* bagi masyarakat desa. Harus ditingkatkan pula sumber daya mereka, termasuk petani, sehingga persoalan tenaga kerja yang produktif bisa dijawab dengan kebijakan pembangunan yang secara langsung maupun tidak langsung memberdayakan petani.

Bila membaca arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo yang telah sukses membangun kondisi makro ekonomi daerah yang berdasarkan data pada tahun 2014 mencapai angka 7,76 persen, sedangkan nasional hanya 5,02 persen, dan selanjutnya pada tahun pertumbuhan ekonomi provinsi 2015 turun sedikit dengan

6,23 persen dan nasional 4,79 persen, dan secara lengkap telah digambarkan dalam grafik di atas. Gambaran perbandingan ini jika dipersempit pada lokus wilayah pulau Sulawesi yang meliputi Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, dan Gorontalo, maka dapat ditunjukkan pemetaan pertumbuhan ekonomi periode 2015-2019 bahwa tingkat pertumbuhan provinsi Gorontalo menduduki posisi yang tidak terlalu berbeda jauh. Meskipun dari semua daerah angka pertumbuhan provinsi Gorontalo pada tahun 2015 hanya 6,7 persen dan menduduki urutan paling bawah di pulau Sulawesi, tetapi pada tahun 2016 merangkak naik dan menyamai Sulawesi Utara dengan perolehan pertumbuhan mencapai angka 7,2 persen. Untuk lebih jelas sasaran pertumbuhan ekonomi wilayah di pulau Sulawesi dapat dilihat pada Tabel 17.

Tabel 17. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi Pulau Sulawesi Per Provinsi Tahun 2015-2019

	Pertumbuhan Ekonomi (Persen)				
Wilayah	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Sulawesi Utara	7.1	7.2	7.8	7.8	8.3
Gorontalo	6.7	7.2	8.4	8.6	8.9
Sulawesi Tengah	7.6	7.7	8.1	8.3	8.9
Sulawesi Selatan	7.4	7.4	8.3	9.1	9.1
Sulawesi Barat	8.1	9.8	10.1	10.2	10.4
Sulawesi Tenggara	7.8	8.0	8.2	10.1	10.3

Sumber: Bappeda, Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017.

Dari perbandingan pertumbuhan ekonomi antara provinsi Gorontalo dan nasional seperti dijelaskan bahwa antara tahun 2014 dan 2015 angka pertumbuhan mengalami penurunan (*decline*) sedikit, tetapi untuk pertumbuhan di tingkat lokal bagi daerah baru yang sedang melakukan pembangunan daerahnya dianggap cukup

menggembirakan bagi pemerintah. Selanjutnya dengan mengacu pada data di atas tentang sasaran pertumbuhan ekonomi pulau Sulawesi per provinsi tahun 2015-2019 sangat jelas pertumbuhannya tidak mengecewakan bahkan pada tahun 2017 daerah ini melewati Sulawesi Utara dengan perolehan pertumbuhan 8,4 persen dan sasaran pertumbuhan tahun 2018 diprediksi dengan angka 8,6 persen dan bahkan 2019 sasaran pertumbuhannya pada angka 8,9 persen. Namun demikian, makna pembangunan dengan capaian melalui pertumbuhan daerah ini sepatutnya *output* yang diharapkan adalah cara menyejahterakan masyarakat daerah yang menjadi inti dari pemberlakuan terhadap otonomi daerah. Untuk itu, jika melihat realita yang ada, maka makna pembangunan daerah harus diwujudkan secara nyata bagi kepentingan masyarakat. Ketika makna pembangunan hanya mengejar pertumbuhan tanpa diiringi oleh pemerataan dan kesejahteraan dengan rasa keadilan dapat dipastikan masyarakat paling bawah terutama di daerah pedesaan termasuk para petani tidak bisa menikmati pembangunan dan justru mereka terbelenggu dengan kemiskinan.

Karenanya implementasi kebijakan pembangunan termasuk pertanian dan kepentingan para petani jagung harusnya terkonsolidasi bersama dan menjadi salah satu prioritas yang harus diperhatikan secara sungguh-sungguh dalam pelaksanaan pembangunan di daerah ini. Angka pertumbuhan di atas bila melihat secara keseluruhan dan dikaitkan dengan makna pemberian desentralisasi tersebut yakni mempercepat capaian kesejahteraaan masyarakat di tingkat daerah secara jujur masih perlu dipertanyakan. Mengapa demikian? Karena bagi kepentingan masyarakat yang tergolong miskin angka ini dianggap masih belum memenuhi harapan mereka untuk keluar dari ketertinggalan untuk menikmati hasil pembangunan. Angka yang fantasis bagi ukuran lokal yang diraih oleh daerah ini, maka sepatutnya konsekuensi strategis pembangunan daerah harus bermuara pada peningkatan sumber daya manusia untuk mencapai kesejahteraannya termasuk kelompok masyarakat petani. Untuk

itu, pembangunan daerah termasuk peningkatan kesejahteraan yang bermuara pada ekonomi perlu memprioritaskan peningkatan pembangunan pertanian yang dibarengi oleh peningkatan peran serta sumber daya petani dalam rangka penciptaan produktivitas maupun di sektor pertanian.

Pemberdayaan sumber daya petani jagung dapat mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo 2012-2017 yang telah menetapkan visi: Terwujudnya percepatan pembangunan berbagai bidang serta peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan di provinsi Gorontalo. Juga dengan misi keduanya: Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan pendidikan dan kesehatan. Dengan adanya misi kedua ini ditujukan untuk mempersiapkan sumber daya manusia dengan tingkat kualitas siap pakai, sekaligus bertujuan memberikan jaminan yang memadai melalui layanan gratis terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar hingga menengah, termasuk di bidang kesehatan melalui pola insentif yang diistilahkan *Universal Total Coverage*. Misi kedua ini memiliki peran strategis untuk memastikan pemerintah daerah menciptakan sistem yang berkeadilan dari akses maupun mutu layanan yang baik khususnya bagi warga miskin (pro-poor). Dalam pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012- 2017 masih tetap diprioritaskan untuk peningkatan sumber daya manusia yang dititikberatkan pada sektor pendidikan, diarahkan pada peningkatan pelayanan pendidikan dasar, menengah dan atas, serta memberikan subsidi pendidikan (pendidikan gratis) untuk memastikan anak usia sekolah dapat melanjutkan pendidikannya dan kegiatan belajar mengajar dapat berjalan di seluruh desa dengan fasilitas dan jumlah guru yang memadai. Salah satu pencapaian tujuan pembangunan jangka menengah tahun 2012-2017 diproyeksikan pada pencapaian target Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Gambaran pencapaian tujuan pembangunan jangka menengah diuraikan berdasarkan

misi pembangunan daerah yang telah ditetapkan, yaitu kondisi pencapaiannya antara lain pada meningkatnya kualitas pendidikan, terimplementasinya pendidikan gratis, dan sebagainya (dikutip dalam Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, 2014).

Hal ini sejalan dengan arah kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo yang menyinergikan antara peningkatan sumber daya manusia dan pengembangan ekonomi kerakyatan yang meliputi pengembangan sektor pertanian secara menyeluruh, kehutanan, industri dan perdagangan, pariwisata dan budaya, serta usaha mikro dan kecil untuk melembagakan kegiatan produktif dan meningkatkan pendapatan warga di tingkat desa. Dalam rangka itu pemerintah daerah terus mendorong peningkatan sumber daya manusia dalam hal pengembangan sektor pendidikan dan kesehatan serta menciptakan SDM yang berdaya saing diarahkan dalam konteks ruang pertanian. Tujuan ini tidak lain adalah peningkatan produksi dan produktivitas pertanian secara menyeluruh dalam bentuk pertanian, perikanan, peternakan, kehutanan, dan pengembangan kawasan pertanian yang terintegrasi serta kedaulatan pangan berupa: (1) Program peningkatan produksi pertanian; (2) program peningkatan nilai tambah hasil pertanian; (3) program penyediaan dan pengembangan prasarana dan sarana pertanian; (4) program pengelolaan sistem penyediaan mutu benih tanaman pangan dan hortikultura; (5) pembangunan/rehabilitasi UPTD/balai perbenihan/perkebunan (DAK); (6) program peningkatan pengawasan dan sertifikasi mutu benih tanaman pangan dan hortikultura; (7) program pengembangan ketersediaan dan kerawanan pangan; (8) program pengembangan distribusi dan cadangan pangan; (9) program pengembangan penganekaragaman konsumsi dan keamanan pangan; (10) program pengkajian dan informasi; (11) program *maize centre*; (12) program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir; (13) program pemantapan penyelenggaraan penyuluhan; (14) penguatan kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan ke-

hutanan; dan (15) pengembangan SDM penyuluh, pelaku utama dan pelaku usaha pertanian, perikanan, dan kehutanan.

Usaha peningkatan produktivitas dan produksi di atas harus dibarengi dengan upaya untuk memacu pembangunan infrastruktur daerah dengan penyediaan infrastruktur dasar dan strategis dan meningkatkan ekonomi masyarakat yang berkeadilan melalui usaha mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi ketimpangan pendapatan, menanggulangi kemiskinan dan mengurangi pengangguran, dan meningkatkan kesejahteraan sosial lainnya. Upaya untuk menangani masalah kemiskinan di desa yang sebagian besar berkaitan dengan para petani, pemerintah daerah mengupayakan penanggulangan kemiskinan antara lain melalui program berupa: (1) Program peningkatan keberdayaan masyarakat; (2) program pembangunan desa tertinggal; (3) program peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan; (4) program pembinaan lesejahteraan keluarga; (5) program penciptaan Wira Usaha Baru (WUB); (6) program pembangunan dan pengembangan masyarakat dan kawasan transmigrasi; (7) program pelayanan kesehatan penduduk miskin (dalam Bappeda: Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo, 2017).

Dalam menanggulangi masalah sosial sekian banyak upaya pemerintah daerah untuk mengurangi kemiskinan baik dalam bentuk kebijakan, kelembagaan, maupun program. Secara kelembagaan pemerintah daerah misalnya membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan, demikian pula kebijakan tentang penyusunan *masterplan* yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Selain itu, implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program dari pemerintah provinsi Gorontalo seperti program pemberdayaan sosial, program pemberian bantuan untuk kelompok usaha bersama (KUBE), program pemberian bantuan untuk masyarakat terpencil, program perlindungan jaminan sosial dalam rangka membantu

korban bencana alam dan bencana sosial dan pekerja migran dan begitu banyak lagi program lainnya yang berskala kecil yang bernuansa penanganan masalah kemiskinan di berbagai daerah kabupaten maupun kota di provinsi Gorontalo.

Dalam rangka menangani masalah kemiskinan yang sebagian besar berada di daerah pedesaan yang tentunya termasuk petani jagung, maka pemerintah daerah berusaha melakukan langkah kebijakan. Implementasi kebijakan didahului oleh perumusan kebijakan dengan jalan memberdayakan sumber daya petani sebagai sasaran strategi arah kebijakan pembangunan di provinsi Gorontalo sebagai sebuah *policy* yang dinilai tepat sebagai salah satu yang dapat memicu pembangunan daerah. Pemberdayaan terhadap para petani sebagai warga masyarakat sangat terlihat pada kaitan yang antara lain diamanatkan secara nometetis dari pasal 27 ayat 2 bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Anjuran secara normatif ini adalah salah satu dorongan bagi masyarakat daerah yang membangun otonomi daerah atau desentralisasi yang punya kewajiban dalam memberdayakan kualitas kehidupan bagi masyarakat daerah termasuk kualitas terhadap produktivitas masyarakat petani. Mengapa demikian? Hal ini karena harapan terhadap *output* maupun *income* arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo bisa memberikan nuansa terhadap peningkatan *capacity* bagi sumber daya petani yang produktif. Hasil ini sesungguhnya tidak bisa diraih secepatnya, tentu membutuhkan kerja keras dan *political will* dari pemerintah daerah untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan dalam bentuk upaya mencarikan lapangan kerja dengan cara mengefektifkan dan membuka lahan pertanian. Oleh karena itu, salah satu solusi yang dianggap terbaik adalah kebijakan mendorong masyarakat desa turun kembali pada lokasi pertanian dan sekaligus membuka lahan pertanian baru bagi tanaman jagung.

Dengan memprioritaskan pembangunan pertanian yang salah satunya membuka lahan baru dan peningkatan produktivitas sum-

ber daya petani, maka terdapat solusi bagi upaya mengatasi masalah pengangguran di daerah ini. Sementara secara kualitatif arah kebijakan pembangunan membuka lapangan baru termasuk lahan pertanian yang harus diiringi oleh peningkatan sumber daya petani. Peningkatan sumber daya petani ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pangan terutama jagung yang secara langsung mendongkrak pendapatan para petani. Pemberdayaan sumber daya petani secara insentif untuk bekerja di perkebunan jagung adalah upaya pemerintah daerah untuk membuka lapangan kerja bagi penghidupan petani secara berkelanjutan.

Berbagai usaha untuk menyelesaikan lingkaran masalah seputar kualitas para petani dalam dunia pembangunan pertanian di tingkat lokal dianggap sebagai kebijakan yang paling strategis dalam menyelesaikan masalah pengangguran dan pengentasan kemiskinan di Gorontalo. Penyelesaian masalah klasik baik pengangguran dan kemiskinan di daerah ini adalah tugas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah termasuk dalam pembangunan pertanian. Dapat dipastikan secara empiris bahwa ketimpangan dengan daerah lain yang telah maju membangun sektor pertanian misalnya tanaman jagung masih sangat terlihat di beberapa daerah sebagai kawasan penghasil jagung seperti Sulawesi Barat dengan Gorontalo. Sebagaimana dikemukakan bahwa ketahanan pangan kita, yaitu komoditas jagung masih perlu dioptimalkan secara besar-besaran, karena kebijakan yang sudah digulirkan lama sejak terbentuknya provinsi dinilai di bawah target nasional. Untuk itu, pembangunan pertanian di bidang agropolitan jagung sedapat mungkin diintensifkan secara terus-menerus di daerah dengan tidak tergantung pada kepentingan rezim atau pemimpin daerah yang berkuasa sehingga pendayagunaan potensi agropolitan jagung dilakukan secara maksimal supaya hasilnya jelas bagi masyarakat petani. Karena itu, usaha untuk mencapai pertumbuhan, pemerataan, dan kesejahteraan para masyarakat petani, salah satunya adalah membuat peta potensi pertanian termasuk jagung sebagai prioritas

utama dan sekaligus juga pemberdayaan sumber daya mereka secara optimal. Salah satu idiom yang berkembang dalam dunia pembangunan daerah adalah mempercepat perekonomian daerah, tetapi hal itu tidak bisa dilaksanakan dengan baik bilamana sumbangsih yang sangat besar dari petani dan dunia usaha tidak maksimal.

Apabila pemerintah daerah tidak memprioritaskan sektor pertanian yang tentunya memberi dampak bagi pengabaian terhadap kepentingan para petani, secara otomatis pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo tidak akan berkembang dengan baik, padahal wilayah ini memiliki sumber daya alam termasuk lahan pertanian yang sangat subur yang dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan juga dapat menjadi arena bisnis, perdagangan sebagai modal pembangunan daerah, serta sebagai sarana terhadap penyelesaian lapangan kerja. Hal ini dapat dilihat dari upaya memberdayakan para petani melalui peningkatan kualitas sumber daya para petani, antara lain melalui arah kebijakan pembangunan ketenagakerjaan dengan aturan normatifnya tertuang dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2000 bahwa kebijakan pembangunan ketenagakerjaan bertujuan untuk: (a) memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal; (b) menciptakan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional; (c) memberikan perlindungan bagi tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraannya; (d) meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarga. Sementara perencanaan tenaga kerja disusun atas dasar informasi ketenagakerjaan yang meliputi: (a) penduduk dan tenaga kerja; (b) kesempatan kerja; (c) pelatihan kerja; (d) produktivitas tenaga kerja; (e) hubungan industrial; (f) kondisi lingkungan kerja; dan (g) pengupahan dan kesejahteraan tenaga kerja (Sudarmayanti, 2008).

Pengabaian terhadap politik pertanian dengan tidak memberikan prioritas kebijakan terhadap pembangunan pertanian terutama komoditas jagung di tingkat lokal pula memberi pengaruh terhadap perubahan perilaku para petani dalam merebut lapangan kerja.

Kondisi ini sangat jelas dari keengganan para petani untuk turun pada lahan pertanian sehingga banyak penduduk desa yang mayoritas petani membuka kesempatan kerja baru di luar sektor pertanian, misalnya industri maupun jasa lainnya. Perubahan struktur kesempatan kerja pada masyarakat petani di Gorontalo sesungguhnya dapat ditelusuri dengan meminjam teori ekonomi tentang perubahan struktur ekonomi bila terjadi suatu proses pembangunan ekonomi jangka panjang, yaitu bahwa semakin tinggi pendapatan per kapita, semakin kecil peran dari sektor primer, yakni pertambangan dan pertanian, dan semakin besar peran dari sektor sekunder, seperti manifaktur dan sektor-sektor tersier di bidang ekonomi. Namun, semakin besar peran tidak langsung dari sektor pertanian, yakni sebagai pemasok bahan baku bagi sektor industri manufaktur dan sektor-sektor ekonomi lainnya (dalam Bukhori, 2013) .

Dengan syarat perlu dukungan permodalan dan pendidikan maupun *training* yang cukup dalam mengelola hamparan pertanian yang cukup luas di Gorontalo, bahkan banyak lahan tidur yang belum dimanfaatkan dengan baik di daerah ini. Akan tetapi, bila kita melihat kondisi faktual justru berbagai masalah muncul dalam masyarakat petani mulai dari permainan kelompok elit dalam konfigurasi politik pertanian, masalah permainan harga, hingga kehidupan para petani yang sangat memprihatinkan dengan hidup serbakekurangan seperti para petani yang tinggal di perkebunan jagung di lereng-lereng gunung, masalah kualitas sumber daya petani, pendanaan, hingga masalah kesejahteraan. Kondisi yang seperti ini menjadi pemandangan yang biasa disaksikan di kalangan para petani desa sehingga mereka kebanyakan terbelit dengan kemiskinan, bahkan dapat dikatakan bahwa orang yang berjasa menghidupkan masyarakat hanya dipandang sebelah mata tanpa ada upaya nyata untuk mengangkat harkatnya sebagai masyarakat yang memiliki kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.

Sebagaimana telah dijelaskan pada riset tahun pertama (2016) bahwa kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo ada-

lah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui RPMJ sangat memprioritaskan kebijakan pembangunan dalam berbagai bidang, yaitu sektor pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan ditambah infrastruktur. Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut. Pertama, pada sektor pendidikan menitikberatkan pada pemberian subsidi pendidikan untuk memastikan anak usia sekolah dapat melanjutkan pendidikannya dan kegitan belajar mengajar dapat berjalan di seluruh desa dengan fasilitas dan jumlah guru yang memadai dan pembangunan infrastruktur, mutu pendidikan, serta pencapaian MDGS. Kedua, sektor kesehatan, pemberian jaminan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin, peningkatan pelayanan pos kesehatan terpadu, pusat kesehatan masyarakat pembantu dan pusat kesehatan masyarakat di tingkat kabupaten dan kota, serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam peningkatan pelayanan pos kesehatan di tingkat desa. Ketiga, sektor ekonomi kerakyatan diarahkan pada pengembangan sektor pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan, peternakan, koperasi dan UMKM, serta pariwisata melalui pemberdayaan kelompok usaha petani, peternak, nelayan, perdagangan, usaha mikro dan kecil, serta fasilitas terhadap akses kredit usaha rakyat (KUR) untuk melembagakan kegiatan produktif dan meningkatkan pendapatan warga di tingkat desa. Keempat, sektor infrastuktur diarahkan pada pembangunan infrastruktur dasar, dukungan pelayanan transportasi terpadu, energi, penataan pemukiman, air bersih, dan sanitasi melalui pendekatan kawasan dan kecamatan ber-IPM di bawah rata-rata IPM provinsi.

Sebagai catatan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per kabupaten telah menunjukkan variasi sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 18.

Selanjutnya dengan melihat indikator arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo berdasarkan periodesasi tahun 2012-2017 dan dilanjutkan kembali 2017-2022 sudah dipastikan *policy* tentang ekonomi politik pembangunan di tingkat lokal tersebut akan

diimplementasikan oleh rezim pemerintah daerah yang gubernurnya terpilih lagi untuk periode kedua, yaitu Rusli Habibie. Dengan menelusuri muara kebijakan pembangunan daerah tersebut sangat terlihat konsep pembangunan daerah yang berkesinambungan (*local development sustainable)* yang dipacu untuk mengejar ketertinggalan dari daerah lain yang tujuan utamanya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Untuk itu perkembangan pembangunan daerah Gorontalo diletakkan pada fondasi nilai pendidikan, infrastruktur, kesehatan, dan ekonomi kerakyatan untuk memajukan kemandirian daerah ini yang masih tertinggal dari daerah lain, terutama wilayah Indonesia Timur termasuk kawasan Sulawesi.

Oleh karena itu, untuk mengejar ketertinggalan tersebut, maka arah kebijakan pembangunan daerah ini seharusnya antara lain ditikberatkan pada sektor pertanian khususnya yang berkaitan dengan pertanian agropolitan jagung. Kondisi ini dianalisis bisa mendatangkan nilai yang menguntungkan bagi pembangunan daerah dan masyarakatnya, antara lain dapat merangsang ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada upaya peningkatan dimensi derajat kesejahteraan penduduk/petani daerah ini yang ditandai oleh meningkatnya pendapatan mereka secara ekonomis. Namun, pencapaian tersebut harus dibarengi atau seiring oleh peningkatan kemandirian dan kemampuan sumber daya manusia Gorontalo yang andal dalam segala bidang yang didorong melalui sektor utama pendidikan dan juga kesehatan. Sumber daya yang dimaksud antara lain sumber daya petani yang merupakan aset pembangunan pertanian yang dapat menjadi pilar dari perkembangan pembangunan ekonomi daerah.

Dalam membuktikan hal itu kita dapat melihat sejauh mana perkembangan sejarah pembangunan daerah Gorontalo yang telah dibarengi dengan kemajuan ekonomi yang tidak lain sangat ditentukan oleh sumber daya penduduk yang bekerja di sektor pertanian terutama jagung. Walaupun harus diakui bahwa sektor lain di luar pertanian berkembang pula derngan pesat sehingga terjadi transformasi lapangan pekerjaan yang dulunya sangat didominasi bidang

pertanian yang mengandalkan kemampuan petani, lambat laun menuju lapangan pekerjaan yang mulai kompleks di sektor publik, privat, industri, maupun jasa. Untuk menelusuri betapa pentingnya mengembangkan sektor pertanian yang dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi daerah provinsi Gorontalo yang tidak terpisahkan dengan sumber daya petani dapat dilihat gambaran nasional sebagai berikut.

Kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo dalam menangani masalah sumber daya manusia terutama para petani yang tentunya dibebankan pada tanggung jawab bidang pendidikan dalam hal ini pencapaian mutu dan kualitas yang baik merupakan langkah maju dalam penyediaan tenaga kerja pada sektor pertanian. Mengapa titik berat kemajuan daerah yang disandarkan pada kebijakan pembangunan ekonomi harus sejalan dengan pembangunan kualitas sumber daya manusia sebagai modal sumber daya petani yang membutuhkan mutu pendidikan sebagaimana telah menjadi arah kebijakan pemerintah daerah Gorontalo? Keterkaitan berbagai dimensi dalam memacu peningkatan sumber daya petani ini seiring dengan hasil studi yang dilaksanakan oleh ADB dan Bappenas (1995) tentang *study on intermediate services: Key to accelerate export development in Indonesia preliminary report* telah menunjukkan kebutuhan akan tenaga kerja yang terampil dalam menunjang ekspor. Akan tetapi, kebanyakan kebutuhan tersebut kurang ditunjang oleh tersedianya tenaga terampil melalui pendidikan atau pelatihan yang ada. Untuk itu, sepatutnya pemerintah daerah lebih mendorong kualitas dan kuantitas sektor pendidikan melalui anggaran yang lebih besar untuk mendorong animo pada anak usia sekolah di seluruh desa yang antara lain dipersiapkan sebagai sumber daya manusia/petani yang dapat melanjutkan pendidikannya dan belajar serta mengikuti pelatihan *(training)* tentang masalah *agriculture* (pertanian).

Hasil riset Barro (1991) serta Mankiw, Romer, dan Weil (1992) menunjukkan partisipasi pendidikan dan investasi yang cukup besar untuk pendidikan merupakan faktor yang penting dalam menjelas-

Tabel 18. Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo, 2010-2015

Kabupaten/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Boalemo	59,92	60,52	61,11	61,71	62,18	62,86
Gorontalo	60,00	61,04	61,87	62,22	62,90	63,63
Pohuwato	59,11	59,85	60,48	61,38	61,74	62,5
Bone Bolango	64,00	64,44	65,13	65,82	66,03	66,83
Gorontalo Utara	59,26	59,95	60,71	61,60	61,92	62,55
Kota Gorontalo	73,07	73,56	74,06	74,43	74,97	75,62
Provinsi Gorontalo	62,65	63,48	64,16	64,70	65,17	65,86

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016

kan variasi pertumbuhan negara-negara di dunia. Mereka memperlihatkan bahwa kualitas sumber daya manusia menyumbang secara cukup berarti bagi pertumbuhan. Sumbangan itu kira-kira sama dengan sumbangan *physical capital*. Hasil temuan ini sangat cocok dengan teori pertumbuhan endogen dari Becker, Murphy, dan Tamura (1990) yang memiliki perhatian besar terhadap pembangunan manusia. Apabila pengetahuan baru dan keterampilan terkandung dalam sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi tergantung pada peningkatan teknologi, pengetahuan, dan cara-cara baru dalam proses produksi, maka keberhasilan pembangunan akan ditentukan oleh proses akumulasi dari kualitas sumber daya manusia. Dalam konsep yang demikian pembangunan manusia sebagai sumber daya pembangunan menekankan manusia sebagai pelaku pembangunan yang memiliki etos kerja produktif, keterampilan, kreativitas, disiplin, profesionalisme serta memiliki kemampuan memanfaatkan, mengembangkan, dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta kemampuan manajemen (dalam Kartasasmita, 1996).

Mengacu pada argumentasi teoritis ini diperlukan kepedulian terhadap para petani jagung dalam hal pengetahuan sebagai sumber dasar bagi pemberdayaan yang dimiliki oleh petani Gorontalo. Peningkatan kapasitas mereka tentu sangat bersentuhan dengan usaha pemberian pengetahuan tentang masalah teknologi, pengalaman daerah maupun negara lain yang sukses dalam mengembangkan pertanian. Penguatan *capacity building* terhadap sumber daya petani diharapkan mereka menjadi petani yang berkualitas, kreatif, dan mampu berproduksi. Dengan nilai tambah ini petani tidak hanya menjadi profesional dalam hal berproduksi, tetapi pula mampu memperbaiki kesejahteraan mereka sebagai indikator untuk melepaskan diri dari belenggu kemiskinan. Oleh sebab itu, secara umum harapannya adalah mendorong kualitas sumber daya manusia Gorontalo dalam bidang pertanian khususnya sumber daya petani yang sesungguhnya sebagai insan yang produktif. Selain itu, mereka tergolong sebagai sumber daya pembangunan daerah yang diharapkan akan mampu membawa daerah ini menjadi terkenal sebagai wilayah yang mempunyai hamparan pertanian jagung dan secara umum sebagai lumbung pangan dan pilar ketahanan pangan nasional. Dengan demikian, daerah ini menjadi maju di sektor pertanian khususnya agropolitan jagung dan menjadi daerah besar sebagai lumbung jagung yang tentunya mampu menjadi daerah yang sejajar dengan daerah lain sebagai penghasil jagung nasional.

Betapa pentingnya peningkatan sumber daya petani di masyarakat Gorontalo terutama di daerah pedesaan yang sebagian besar bekerja pada sektor pertanian menuntut adanya peningkatan sumber daya manusia yang dapat mengelola sumber daya alam Gorontalo khususnya dalam bidang pertanian yang sebagian besar belum dikelola dengan baik. Kawasan pertanian yang terhampar luas sesungguhnya sebagai potensi besar bagi pembangunan pertanian di tingkat lokal yang dapat membentuk nilai tukar atau posisi tawar-menawar yang tidak hanya sebagai modal pembangunan, tetapi pula dapat menjadi modal bagi peningkatan kesejahteraan para petani. Harapan ini harus diiringi oleh kualitas sumber daya petani yang terampil. Karena dalam investasi sumber daya manu-

Tabel 19. Perubahan Jumlah Orang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan 2011-2015

Lapangan Pekerjaan	2011	2015 (Feb)	Perubahan
Pertanian	159.123	174.93	15.808
Pertambangan	15.020	13.081	1.939
Industri Pengolahan	44.015	40.789	-3.226
Listrik, Gas, Air	175	0	175
Bangunan	29.642	21.426	8.216
Perdagangan, Hotel, Restoran	84.147	108.775	24.628
Angkutan & Telekomunikasi	34.590	34.084	-506
Keuangan	6.401	8.814	2.413
Jasa-Jasa	91.393	115.787	24.394
Total	**464.506**	**517.687**	**53.181**

Sumber: BPS, 2014 yang dikutip oleh Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo, 2015

sia meyakini bahwa penghasilan seumur hidup dari mereka yang mempunyai pendidikan tinggi akan lebih besar dibandingkan dengan sumber daya yang hanya mempunyai pendidikan rendah. Artinya peningkatan sumber daya petani melalui upaya pendidikan dan pelatihan adalah salah satu bentuk dari model peningkatan kualitas kerja dan keterampilan bagi para petani.

Karena itu, indikator tersedia, yaitu lapangan kerja pertanian di sektor tanaman jagung dan sumber daya petani sangat ditentukan bukan hanya dengan perspektif dari segi kuantitas, tetapi pula segi kualitas seperti dikemukakan di atas. Pandangan ini beralasan mengingat hal yang paling menentukan usaha pada sektor pertanian tersebut adalah kualitas sumber daya petani sebagai faktor kekuatan pembangunan pertanian di daerah. Kualitas sumber daya petani sangat ditentukan oleh derajat pengalaman, pengetahuan/pendidikan,

dan pelatihan yang memadai sehingga dunia kerja di bidang pertanian sangat siap dengan mereka yang akan mengeksplorasi sumber daya alam pertanian. Dengan ketersediaan lahan yang banyak, baik yang belum diolah maupun yang sudah dimanfaatkan, dapat terlihat dengan jelas sepanjang jalan yang melintasi lembah dan gunung berupa hamparan wilayah pertanian, khususnya jagung. Pemandangan ini dapat ditemui di mana-mana, baik di perkebunan tanah datar, di bawah pohon kelapa, maupun di lereng-lereng gunung yang menunjukkan bahwa tanaman jagung sebagai tanaman yang mudah tumbuh dan sebagai penopang atau penyangga ketahanan pangan daerah maupun nasional untuk kepentingan kebutuhan hidup manusia maupun dunia industri dan sebagainya.

Bab 5
Ekonomi Politik Pertanian Berbasis Agropolitan Jagung

Pada bagian analisis ini akan diuraikan masalah kebijakan pembangunan di tingkat lokal yang sangat berhimpitan dengan pembangunan pertanian di Gorontalo, yang telah memunculkan berbagai aroma dan argumentasi tentang pro dan kontra terhadap kebijakan pembangunan pertanian yang berbasis pada agropolitan jagung. Perdebatan yang diajukan dalam analisis ini diawali dengan pergulatan politik birokrasi dalam arena kebijakan pembangunan pertanian yang menitikberatkan pada pembangunan agropolitan jagung. Titik berat pada argumentasi pada bagian ini adalah birokrasi di tingkat lokal pasca-Orde Baru juga tidak terlepas pada permainan politik yang dimainkan oleh aktor yang berkepentingan demi memuluskan kekuasaannya. Dalam arti bahwa birokrasi daerah sebagai eksekutor kebijakan pertanian berada dalam ruang yang tidak pernah hampa dalam kepentingan politik lokal sehingga eksistensi sangat sulit untuk bergerak secara netral dalam ekosistem pembangunan politik pertanian. Karena itu, birokrasi di era otonomi daerah ternyata sebagai simbol atau pelaku utama politik atau dipermainkan oleh kepentingan politik dalam ruang birokrasi. Selanjutnya, pada bagian lain membahas tentang peran ekonomi politik dan kebijakan pembangunan pertanian yang tidak terlepas dari kepentingan dan karakter ideologis dari aktor pengambil kebijakan.

Selanjutnya, analisis terakhir adalah peran modal sosial melalui kearifan lokal untuk memberdayakan komunitas petani lokal dalam perspektif ekonomi politik pertanian. Memberdayakan petani tidak terlepas dari pergumulan terhadap kebangkitan kembali mereka sebagai komunitas dari masyarakat sipil terutama untuk merangsang inisiatif dan gerakan partisipatif untuk turun ke areal pertanian se-

hingga dapat merangsang kembali kemampuan yang mereka miliki sebagai petani melalui nilai kepercayaan, solidaritas, gotong royong, dan sebagainya. Dengan kearifan lokal maupun modal sosial yang mereka miliki bisa membantu para petani sebagai agen populis yang ikut serta menentukan arah pembangunan daerah.

5.1. Politik Birokrasi Versus Depolitisasi Birokrasi dalam Arah Pembangunan Pertanian

Sebagai bagian dan kelanjutan pada analisis sebelumnya tentang pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung di lokus Gorontalo dalam ruang birokrasi daerah tidak terlepas secara umum dari usaha mewujudkan pemerintahan yang baik dalam tataran pembangunan daerah. Kaitan antara birokrasi dan keberhasilan pembangunan dengan meminjam berbagai pendekatan yang meng-argumentasikan model pembangunan pada lokus daerah dalam multiperspektif baik produk domestik bruto dan pendapatan per kapita maupun melalui gerakan multidimensi, tidak lain mencari sebuah gerakan determinasi untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Bagaimana ruang dari peran birokrasi sebagai sumbu yang memainkan kapital yang didukung oleh sumber daya alam yang di dalamnya sektor pertanian dan peran aktor dalam pembangunan dapat dilihat dari studi Harrod (1948), Nurkse (1953), dan Leibenstein (1957) yang memandang akumulasi kapital, industrialisasi, dan intervensi negara melalui perencanaan sebagai faktor penentu kinerja pembangunan. Demikian pula Mynt (1954) menunjukkan bahwa sumber daya alam sebagai salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan dan selanjutnya Mc Celland (1961), Ikeles dan Smith (1976) menjelaskan peran determinan mikro individual atau determinan psikologis seperti *achievement motivation* atau *individual modernity* dalam menunjang keberhasilan pembangunan (lihat Tjokrowinoto, dkk. 2004).

Dari yang dikutip di atas sangat jelas peran birokrasi merupakan simbol yang mewujudkan keberhasilan adanya pembangunan dan tidak terkecuali pembangunan pertanian di daerah yang sesungguhnya merupakan atribut dari kendali kehidupan pembuatan keputusan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi daerah di lingkungan provinsi dengan sumber daya yang dimilikinya seharusnya menjembatani antara peran pemerintah daerah dan akumulasi kepentingan modal bagi pembangunan, misalnya melalui usaha produktivitas pada sektor pertanian agropolitan jagung. Simbiosis mutualisme terhadap pembangunan pertanian agropolitan jagung tidak terlepas dari kepentingan yang mendesak akan adanya kebutuhan profesionalitas dari institusi ini yang mengemban tugas besar yang mewakili negara pada lokus lokal demi kehidupan pemenuhan masyarakat sipil (*civil society*).

Dengan begitu perlu kebutuhan adanya pelayanan publik umpamanya berupa pemberian adanya kemakmuran masyarakat daerah, misalnya keberpihakan pada masyarakat petani dan sebaliknya eksistensi dari nilai profesionalisme birokrasi daerah harus diawasi oleh masyarakat (*civil society*) tersebut. Pengawasan masyarakat pada peran birokrasi dalam pembangunan daerah ditujukan untuk mengeliminasi dominasi maupun hegemoni lembaga ini yang sesungguhnya sebagai pelayan publik, tetapi menjadi pengkhianat kepentingan masyarakat. Karenanya, pengawasan terhadap birokrasi daerah dititikberatkan pada dua hal berikut. (1) Birokrasi terseret atau terlibat dalam kepentingan politik tertentu dan menjadi organ politik yang dipermainkan oleh aktor politik maupun elit (dibaca politik birokrasi) demi memuluskan adanya ajang politisasi birokrasi. Sebagaimana dikhawatirkan oleh Kaisiepo (2000) bahwa birokrasi diposisikan sebagai kekuasaan (politik) menghasilkan kekayaan (uang). (2) Birokrasi menjadi organ memperlakukan masyarakat sebagai dimensi yang menikmati kue pembangunan bersifat sangat diskriminatif kepada pihak tertentu misalnya kepentingan aktor politik/elit atau kelompok pemodal.

Pilihan kebijakan yang lebih cenderung atau dominan menguntungkan perolehan materi kepada kelompok elit tertentu dalam mengelola pembangunan pertanian, misalnya dalam hal penguasaan distribusi dan harga sangat bertentangan pada kebijakan yang berkaitan dengan keadilan dan keberpihakan kepada petani. Kebijakan yang cenderung tidak memihak kepada kepentingan populis yakni petani dikemukakan oleh Hariandja (1999) yang dikutip oleh Putro (2004) adalah suatu strategi pembangunan yang menitikberatkan pada ukuran-ukuran kasar yang mendorong birokrasi akhirnya berlaku pilih kasih terhadap suatu elemen masyarakat tertentu dalam hal ini pemilik modal. Dalam konteks ini produk jagung sangat membutuhkan para pemodal atau swasta yang bisa menampung hasil panen, tetapi kadang kala pemerintah melalui tangan birokrasi memainkan peran yang sangat luas untuk ikut serta dengan aktor politik yang memegang kendali kebijakan dalam hal suplai kepada pemodal dan cenderung memainkan intrik politik untuk mendapatkan keuntungan. Dari kepentingan politik birokrasi bahwa organ ini tidak dapat terpisahkan pada bagaimana melakukan tawar-menawar kepentingan yang dapat mendatangkan keuntungan sehingga menyeret untuk memilih para pemodal yang memiliki dana besar dan dialah yang diberi lisensi yang cukup besar untuk menguasai peredaran produk jagung.

Sementara itu, di tingkat lokal paradigma pertanian untuk mempercepat laju pembangunan daerah yang dimainkan oleh birokrasi tidak hanya berbicara tentang sumbangan langsung pertanian dalam membuka lapangan pekerjaan dan pertumbuhan ekonomi daerah yang semuanya telah diuraikan pada tulisan di atas, tetapi pula harus mengedepankan prinsip dasar berkisar pada prinsip dasar tentang tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pembuatan kebijakan dan program yang baik (*good policy making process*), pembangunan inklusif berkelanjutan, paradigama pertanian untuk pembangunan, pembangunan pertanian berkelanjutan berbasis masyarakat, lingkungan alam dan pelaku agribisnis, pembangunan pertanian berorientasi pengembangan usaha pertanian rakyat, dan berbasis sumber daya lokal dan sistem pasar bersaing sehat dan berkeadilan. (Kementerian Pertanian, 2014).

Barangkali dapat dikatakan bahwa birokrasi daerah diharapkan bisa berfungsi untuk mengoptimalkan sumber daya alam, kapital, dan aktor yang dimiliki untuk menghasilkan produktivitas yang tinggi dari yang kurang optimal menjadi lebih optimal yang pada akhirnya membangun *public service* yang baik. Dimensi di tingkat lokal ini menyebabkan adanya keharmonisan organ birokrasi sebagaimana dijelaskan di dalam prinsip dasar di atas bahwa keberhasilan pembangunan pertanian sangat tergantung sejauh mana birokrasi memainkan dasar ideal seperti yang dijelaskan dalam birokrasi Weber bahwa birokrasi selain mematuhi aturan juga apolitis yang tidak boleh memainkan peran ganda secara politik, yakni politisasi birokrasi dan politik birokrasi (*bureaucratic politics*), tetapi sebagai organ yang memiliki prinsip depolitisasi, yakni harus netral dan jauh dari kepentingan politik. Dengan demikian, birokrasi daerah itu dengan mudah menciptakan sinkronisasi dan keharmonisan dalam mewujudkan suatu keberhasilan pembangunan pertanian melalui nilai-nilai yang diinginkan dalam *good governance,* yaitu birokrasi yang menjalankan pemerintahan atau tata kelola yang baik. Birokrasi yang sukses mewujudkan suatu pembangunan yang berdimensi *good governance* menurut Khan (1966) adalah: *a political and bureaucratic framework which provides an abling macro-economic environment for investment and growth, which pursues distributional and equity related policies; which makes entrepreneurial interventions when and where required and which practices honest and efficient management principles. All committed and imaginative political leadership accompanied by efficient and accountable bureaucracy does seem to be the key to the establishment of good governance in a country* (dalam Tjokrowinoto, 1996).

Dengan mengacu pada teoritikal yang diargumentasikan oleh Kahn tersebut dalam menciptakan sebuah birokrasi daerah yang

sesuai dengan *good governance* dalam melaksanakan pembangunan pertanian, maka tentu masih jauh dari harapan bagi kita semua. Mengapa demikian? Kondisi faktual antara berdirinya daerah baru yang memiliki hasrat untuk mengejar ketertinggalan untuk memajukan rakyatnya dan keinginan adanya perbaikan kondisi birokrasi sebagai aktor yang mengimplementasikan kebijakan daerah selalu didengungkan sejak berdirinya daerah baru ini hingga sekarang. Sebagai daerah hasil pemekaran dari Sulawesi Utara, pemerintah provinsi Gorontalo sangat berambisi untuk memperbaiki kegiatan administrasi melalui reformasi birokrasi di tingkat lokal yang sesuai dengan ide *good governance*. Meskipun birokrasi di tingkat lokal pada era reformasi pada hakikatnya tidak banyak berubah, walaupun sudah digulirkan reformasi birokrasi, institusi tersebut diharapkan sebagai agen pelayanan dan perubahan. Namun, faktanya sangat kontra produktif dengan keinginan dan kepercayaan publik. Problem empiris terjadi di pemerintah provinsi Gorontalo yang birokrasinya tidak bisa melepaskan diri dari politisasi birokrasi, kembangkitan kembali *atavisme* (mengenang masa lalu) dari entitas politik dalam birokrasi lokal yang diperankan oleh kelompok-kelompok elit termasuk pejabat publik yang merasa dirinya sebagai keturunan aristokrat di masa lalu, dan kemunculan orang kuat lokal dalam birokrasi.

Dengan demikian, birokrasi daerah sebagai sebuah birokrasi warisan Orde Baru yang memiliki tipe tradisional, acap kali institusi di tingkat lokal ini sulit memberikan harapan yang diinginkan banyak orang karena berhadapan dengan politik birokrasi maupun adanya politisasi birokrasi. Konstelasi birokrasi yang terkontaminasi oleh permainan politik birokrasi maupun politisasi birokrasi seperti ini menurut Masoed (1994) merupakan asumsi bahwa kebijakan publik adalah bagian dari mekanisme yang dipakai pemerintah sebagai sarana untuk menyelesaikan persoalan politik. Umumnya kebijakan publik dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik paling mendasar, yaitu mempertahankan

kekuasaannya, memobilisasi pendukung, dan melemahkan penentang politiknya.

Kebijakan yang paling urgen dan menjadi harapan masyarakat Gorontalo tentang pembangunan pertanian yang menitikberatkan pada agropolitan jagung tidak terlepas dari berbagai kepentingan untuk mencapai tujuan politik, baik untuk pencitraan maupun untuk melanggengkan kekuasaan maupun melemahkan lawan-lawan politik melalui program kebijakan pembangunan tersebut. Birokrasi provinsi Gorontalo yang dianggap sebagai inisiator dan perencana pembangunan berjalan dalam dua sisi mata uang, yakni di satu sisi pemerintahan daerah provinsi Gorontalo dihadapkan dengan tuntutan masyarakat terutama di daerah untuk menjalankan birokrasi pemerintahan daerah yang sesuai dengan harapan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam membangun tingkat kesejahteraan masyarakat Gorontalo, tetapi di sisi lain ada pengaruh politik birokrasi di tingkat lokal yang sesungguhnya kontra produktif terhadap keinginan masyarakat tersebut. Munculnya berbagai persoalan di birokrasi pemerintahan daerah tersebut yang menyangkut masih tingginya angka kemiskinan, berbagai penyimpangan lainnya seperti korupsi, KKN, nepotisme, dan sebagainya tentu bisa menambah suramnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dibentuk para pendiri provinsi ini yang dengan susah payah melepaskan diri dari daerah induknya Sulawesi Utara.

Karena telah menjadi fakta begitu banyak dominasi kekuasaan dan politik yang mengubah birokrasi publik di tingkat lokal ini yang seharusnya melayani kepentingan masyarakat menjadi arena permainan politik birokrasi yang erat kaitan dengan kepentingan individu dan kelompok (Wantu, 2011). Perilaku birokrasi pemerintah daerah provinsi Gorontalo menurut hasil diskusi beberapa tahun yang lalu dengan peneliti dan informan yang pernah menduduki jabatan sebagai wali kota Gorontalo dan wakil gubernur Sulawesi Utara mengemukakan bahwa provinsi Gorontalo yang dengan susahnya dibentuk oleh para pendirinya, dewasa ini banyak disa-

lahgunakan oleh para pemimpinnya. Mereka tidak memiliki inovasi dalam membangun provinsi baru ini dan sekaligus tidak menjalankan prinsip-prinsip *good governance,* tetapi sebaliknya yang banyak adalah demi kepentingan politik semata-mata, yang salah adalah gubernurnya yang banyak mementingkan dirinya sendiri. Akibatnya, pembangunan yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat tidak ada dan justru kemiskinan meningkat di daerah ini. Realita tersebut sangat menyedihkan karena wacana lewat janji-janji kapada kepada rakyat banyak diingkari (wawancara tanggal 18 Maret 2011).

Secara teoritis birokrasi seharusnya sebagai alat untuk mengimplementasikan kebijakan secara administratif, tetapi secara empiris birokrasi provinsi tersebut terlibat dalam kehidupan politik masyarakat dalam arti mereka ikut dalam percaturan mulai dari perumusan kebijakan sampai dengan ikut serta dalam percaturan kebijakan politik yang seharusnya merupakan areal dari kewenangan pejabat politik. Keterlibatan birokrasi hanya sekadar menjalankan fungsi administrasi yang menjadi ide rasional birokrasi Weber dianggap sebenarnya sudah berlalu. Namun, ada pandangan yang muncul dan sedikit berbeda dari Weber, yakni birokrasi bukan hanya menjalankan fungsi mengoordinasi berbagai unsur dalam proses pemerintahan atau proses produksi, tetapi lebih penting adalah birokrasi sebenarnya diciptakan untuk menjalankan fungsi pendisiplinan dan pengendalian yang berkaitan dengan kapitalisme yakni birokratisasi itu terjadi karena kebutuhan kapitalisme untuk memproduksi dirinya sendiri. Dalam pandangan ini negara selalu aktif mengusahakan agar masyarakatnya bekerja lebih giat dan menghasilkan *output* yang lebih dari sekadar cukup untuk hidup (lihat Betham, 1987 dan Masoed, 1994).

Mengacu pada asumsi birokrasi pemerintah seharusnya bukan hanya mengatur masalah prosedur administrasi, tetapi pula masalah pengaturan distribusi produksi, maka sepatutnya birokrasi provinsi Gorontalo punya akuntabilitas yang tinggi untuk mengimplementasi nilai-nilai birokrasi yang dikatakan oleh para pengkritik We-

ber, yakni birokrasi harus menciptakan nilai lebih bagi masyarakat Gorontalo teristimewa pada sektor produksi pangan jagung. Dalam tataran seperti ini apa yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah provinsi sebagai sebagai alat yang menjalankan tugas administrasi? Asumsi yang bisa dibangun adalah birokrasi yang dianggap mendominasi jalannya roda administrasi pemerintahan daerah memiliki fungsi mengoordinasikan dan mendisiplinkan segala sektor, yakni satuan kerja pemerintah daerah untuk membangun sentra produksi yang menjadi sumber kapital bagi pembangunan ekonomi masyarakat dan selanjutnya menjalankan fungsi pengendalian dalam upaya agar masyarakat memiliki etos kerja yang tinggi untuk menambah penghasilan (*income*).

Dalam tataran menjalankan kebijakan pemerintahan, arah kebijakan pembangunan daerah yang menitikberatkan pada politik pertanian misalnya yang berbasis agropolitan jagung menjadi tugas dari pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat supaya menciptakan surplus produksi, yakni peningkatan produktivitas jagung para petani. Selain itu, pemerintah daerah punya kewenangan dalam mengatur tidak hanya yang berkaitan dengan kegiatan menambah nilai produksi, tetapi juga mengatur berbagai masalah lain mulai dari tata kelola produksi, produksi yang dikonsumsi oleh masyarakat, hingga harga yang diterima oleh para petani, bahkan nilai investasi yang diperoleh pemerintah daerah dan sebagainya.

Tugas yang mulai dari birokrasi modern seperti ini yang diinginkan oleh nuansa reformasi birokrasi, dalam arti birokrasi harus memperbaiki dirinya agar memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat Gorontalo terutama supaya mereka dapat menikmati pembangunan dengan cara meraih kesejahteraan yang dicita-citakan sebagaimana amanat otonomi daerah yang diarahkan pada upaya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah. Untuk itu dibutuhkan cara kerja birokrasi berdasarkan fungsi-fungsi yang disesuaikan dengan tugas ideal birokrasi modern yang harus mampu pula menjalankan misinya untuk melakukan penetrasi ke

dalam kehidupan masyarakat, termasuk kepada para petani melalui penciptaan produksi pada sektor pertanian jagung. Untuk mengelaborasi lebih jauh tentang peran birokrasi provinsi Gorontalo dalam meningkatkan pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung, maka dalam temuan penelitian dan analisis akan digunakan pendekatan teoritis untuk melihat peran negara dalam penciptaan produksi sebagai kebutuhan kapitalisme dengan meminjam hasil karya Clyde Weaver dan analisis Masoed (1994).

Bagan pada Gambar 3 memperlihatkan dua parameter, yaitu:

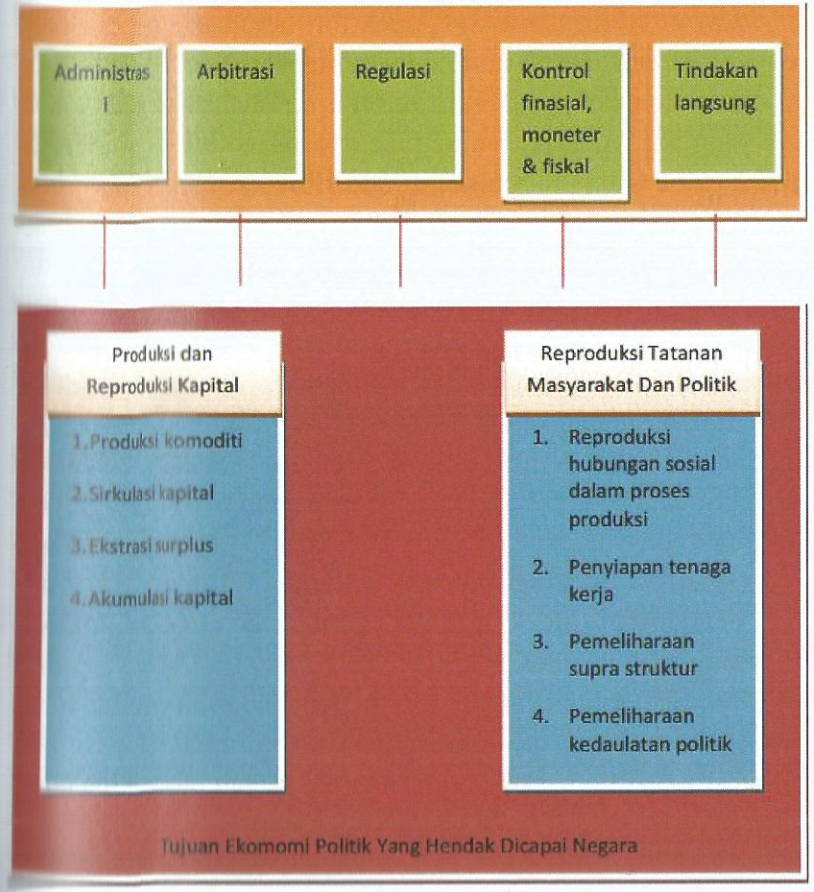
A. Birokrasi sebagai aparat negara mempunyai lima kelompok fungsi dengan derajat keaktifan yang berbeda sebagai berikut.

Pertama, fungsi administratif, yaitu para birokrasi harus memiliki sikap, perilaku, dan sepak terjang administrator dengan nilai *responsible* (tanggung jawab) menjalankan tugas dan kewenangan. Tugas birokrasi pemerintah daerah bertanggung jawab secara administratif terhadap terwujudnya pembangunan pertanian yang menjadi tugas dan kewenangannya terutama yang berkaitan dengan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), yakni Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura provinsi Gorontalo. Para pegawai dalam organ birokrasi tersebut di samping bertanggung jawab, juga harus memiliki kapasitas dalam mengimplementasikan tugas-tugas yang berhubungan dengan pembangunan pertanian. Sebab itu, Friedrich (dalam Darwin, 1996 dan Widodo, 2001) menyatakan bahwa tanggung jawab administratif merupakan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki pegawai (administrator) dalam menjalankan tugasnya.

Dengan pendekatan administrasi birokrasi pemerintah provinsi Gorontalo dalam konteks pembangunan daerah memerankan dirinya untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi terutama ekonomi kerakyatan melalui sektor pertanian dengan memainkan peran penting dalam membangun sektor pertanian dan memberdayakan sumber daya petani yang tersedia di pedesaan. Dari segi pembangunan

pertanian cerminan administrasi dapat dilihat dari peran birokrasi daerah melalui Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura untuk merancang sebuah kebijakan yang berhubungan dengan pertanian terutama agropolitan jagung melalui perencanaan hingga pelaksanaan dan diikuti oleh koordinasi dan pengawasan dengan baik.

GAMBAR 3. Bidang-Bidang Kegiatan dan Intervensi Negara



Peran birokrasi pemerintah daerah mengimplementasi kinerja dalam rangka untuk menyukseskan pembangunan daerah dan hal ini bisa dilihat pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo 2012-2017 yang telah menetapkan visi: "Terwujudnya percepatan pembangunan berbagai bidang serta peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan di provinsi Gorontalo". Visi ini menjadi bingkai utama atau frame strategis seluruh stakeholder dalam akselerasi pembangunan di Gorontalo lima tahun ke depan sebagai amanah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pernyataan visi di atas mengandung 2 (dua) unsur penting, yaitu pertama, *mewujudkan percepatan pembangunan di berbagai bidang*. Aspek ini merupakan target kinerja aksi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dalam konteks pemerataan melalui optimalisasi segala sumber daya yang ada. Artinya, semua pihak harus lebih berinovasi, sekaligus membangun sinkronisasi antardaerah kabupaten/kota untuk mendorong akselerasi pembangunan daerah. Kedua, *peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan*. Ini merupakan suatu tindakan yang mengedepankan produktivitas dan nilai tambah bagi masyarakat, dengan menyediakan tuntutan kebutuhan dasar, membangkitkan etos kerja wirausaha, meningkatkan kinerja sektor unggulan daerah, meningkatkan laju investasi, mengurangi pengangguran, dan peningkatan infrastruktur ekonomi. Semua ini diharapkan akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat provinsi Gorontalo. Perwujudan visi RPJMD adalah: (1) Peningkatan angka IPM (HDI); (2) peningkatan pertumbuhan ekonomi; (3) pemerataan pendapatan (indeks gini); (4) penurunan angka kemiskinan; (5) peningkatan kualitas pelayanan SKPD dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan (*good governance*). Seluruh perwujudan visi tersebut dijabarkan di dalam penetapan indikator kinerja di RPJMD dan renstra SKPD. Untuk pencapaian visi daerah selang lima tahun ke depan, misi yang diemban pemerintah daerah adalah:

Misi I, memfokuskan peningkatan ekonomi atas dasar optimalisasi pemanfaatan potensi kewilayahan, mendorong laju investasi, percepatan pembangunan infrastruktur pedesaan, sekaligus mengembangkan potensi unggulan dengan mengakselerasi secara cerdas terhadap pencapaian kesejahteraan rakyat.

Misi II, meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan pendidikan dan kesehatan.

Misi III, mengembangkan manajemen pengelolaan potensi sumber daya perikanan dan kelautan, pertanian, peternakan, kehutanan, perkebunan, dan pariwisata yang lebih baik, saling terintegrasi, dan lestari demi kepentingan kemakmuran masyarakat serta memelihara dan melestarikan Danau Limboto sebagai sumber persediaan air bersih untuk pengembangan perikanan air tawar dan daerah pariwisata dan meningkatkan pengelolaan DAS sebagai wujud memelihara linkungan (*pro green*).

Misi IV, mengembangkan nilai-nilai religi, dalam kehidupan bermasyarakat yang rukun penuh kesejukan sekaligus memelihara dan melestarikan keragaman budaya dan adat istiadat serta memperkuat peran pemberdayaan perempuan, perlindungan terhadap anak, termasuk isu kesetaraan gender dalam ppembangunan.

Misi V, menciptakan sinergi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di Gorontalo dalam kaidah otonomi daerah sekaligus untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik, menurunkan angka kemiskinan, dan menjalankan sistem tata pemerintahan yang baik dalam rangka reformasi birokrasi.

Misi Pertama diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dalam hal peningkatan pertumbuhan ekonomi *(pro-growth)* pencapaian peningkatan produktivitas ekonomi masyarakat serta laju investasi yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah kabupaten/kota sehingga rakyat provinsi Gorontalo lebih cepat keluar dari belenggu kemiskinan, pengangguran, minimnya sandang, pangan, dan papan, sekaligus pemenuhan keterbatasan infra-

struktur dasar jalan, jembatan, air bersih, dan listrik yang selama ini dikeluhkan oleh khususnya masyarakat pedesaan. Misi pertama ini juga termasuk menindaklanjuti agenda sektor unggulan daerah berupa konsep agropolitan jagung sebagai *branding* Gorontalo yang diintegrasikan melalui pengelolaan peternakan sapi, sekaligus meningkatkan manajemen pertanian dan perkebunan dengan pola *one village one production*, serta pengembangan *integrated farming* sehingga secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran rakyat. Di samping itu, hal yang didorong berupa membangkitkan industri dan usaha kecil menengah, koperasi, kepariwisataan, dan kemudahan dalam akses permodalan di antaranya melalui kredit usaha rakyat yang mudah serta tidak berbelit-belit (dikutip dalam Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, 2014).

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang antara lain dititikberatkan pada perencanaan pembangunan pertanian agropolitan harus melibatkan aspirasi petani mulai dengan melihat keinginan masyarakat petani, kepentingan kedaulatan pangan, dan kebijakan-kebijakan lainnya, misalnya potensi produksi hingga harga. Pelaksanaan pembangunan terutama politik pertanian harus mengangkat derajat para petani yang bisa menguntungkan taraf hidup mereka yang tinggal di pedesaan. Koordinasi dikaitkan dengan menghindari tumpang tindih kebijakan yang memunculkan adanya dominasi kebijakan tertentu dan meminggirkan kebijakan lain pada sektor pertanian. Pengawasan menjadi faktor penting dalam birokrasi daerah khususnya yang berkaitan dengan dinas yang terkait, yaitu Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura sebagai satuan kerja birokrasi yang netral terhadap politik. Institusi pemerintah daerah tersebut harus sedapat mungkin untuk menghindari adanya diskresi manjemen, *abuse of power* dari para pejabat politik maupun para aktor birokrasi itu sendiri agar tidak terdapat hal-hal yang tidak diinginkan, misalnya terjadi mal administrasi atau penyelewengan terhadap implementasi kebijakan.

Kedua fungsi regulasi dan arbitrase, dengan birokrasi daerah sebagaimana pula birokrasi pada umumnya menurut pandangan Weber ini dirangkum oleh Warwick (1975:4) yang menyatakan bahwa dalam birokrasi yang ideal itu terdapat antara lain adanya aturan-aturan/regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya *(formal rules, regulations and standards governing operations of the organization and behavior of the members)*. Pandangan ini diperkuat oleh La Palombara (1967:49 yang mengemukakan aturan-aturan administratif yang sangat terdiferensiasi dan terspesialisasi *(specialized highly differentiated administrative rules)*. Persoalan yang diargumenkan tersebut bisa saja menurut Cheema (2005:152-156) sebagai masalah kritis yang muncul akibat globalisasi yang dihadapi oleh birokrasi sektor publik. Globalisasi menuntut perubahan paradigma peran negara antara lain dari kontrol ke regulasi, dengan penekanan pada akuntabilitas dan transparansi (terlalu kuatnya kontrol menyebabkan mayoritas orang miskin kehilangan hak dan tidak berani menuntut hak mereka). Dari kapasitas negara bersifat tradisonal ke keterampilan baru perlu peningkatan penegakan aturan hukum juga mendorong kompetisi dan partisipasi untuk meningkatkan kapabilitas. Indikator ini menciptakan adanya pemimpin atau pejabat dalam birokrasi yang tradisional kepada pemimpin birokrasi yang modern (dalam Wantu, 2011).

Dengan berbagai pandangan teoritis tersebut dikaitkan dengan pembangunan pertanian agropolitan jagung, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi atau birokrasi daerah dalam mengimplementasi tugas dan kewajiban secara administrasi seperti dikatakan di atas diatur dalam berbagai nometetis atau peraturan yang berlaku dengan dimensi yang jelas. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa birokrasi daerah sebagai organ yang mampu menjembatani antara kepentingan pemerintah pusat hingga daerah terutama berhubungan dengan pertanian dan kepentingan masyarakat termasuk petani. Secara empiris maupun kontekstual seperti ini dapat kita meminjam

istilah Hans Kelsen dan Nawaysky tentang *stufentheorie*, yakni melihat hukum dalam bentuk yang *grundnorm* dan hukum yang bentuk norma sebagai hukum dasar yang merupakan *staatsidee*, tentunya masih dalam tataran norma, sehingga untuk dapat dilaksanakan dibutuhkan aturan pelaksana di tingkat bawahnya (lihat Koesnardi dan Hermailiy, 1975; Tjokrowinoto dkk., 2004).

Kontekstual empiris yang didasari pada regulasi tentang pembangunan pertanian khususnya agropolitan jagung di provinsi Gorontalo dapat dilihat dari berbagai regulasi yang ada mulai dari pemerintah pusat hingga daerah. Untuk lebih jelas uraian tentang berbagai regulasi yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah, maka tidak salah mengutip kembali hasil riset dari Moonti dan Wantu (2016) dengan menguraikan secara ikhtisar kembali Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri hingga Peraturan Daerah (PERDA) yang semuanya berhubungan dengan pertanian atau pangan. Berdasarkan diakronis tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan No. 10 Tahun 2004 aturan yang berhubungan dengan pembangunan sektor pangan maupun pertanian atau yang menjadi pendukung aturan tersebut dapat ditelusuri sebagai berikut.

1. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
2. UU No. 7 Tahun 1996 yang diubah dengan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan
3. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
4. UU No. 20 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
5. UU No. 18 Tahun 20`12 tentang Pangan
6. UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Tani
7. UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

8. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025
9. UU No. 20 Tahun 2006 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
10. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
11. UU No. 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah
12. UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
13. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian
14. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
15. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan
16. Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan
17. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
18. Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
19. Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal
20. Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025
21. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014
22. Instruksi Presiden No. 14 Tahun 2011 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Tahun 2011
23. Peraturan Menteri Pertanian No. 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan
24. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 273/KPTS/OT. 160/4/2007 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan

Petani Berkaitan dengan Tugas dan Fungsi Kelembagaan Petani

25. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 Tahun 2008 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Desa
26. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19/M-DAG/PER/3/2014 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras menggantikan Peraturan Menteri Perdagangan No. 12/M-DAG/PER/4/2008 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras
27. Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 6 tahun 2007 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Gorontalo berkaitan dengan Tugas dan Fungsi Dinas Pertanian dalam Pelaksanaan Program Kerja
28. PERDA No 7 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pusat Informasi Jagung Berkaitan dengan Tugas dan Fungsi BPIJ dalam Pelaksanaan Program Agropolitan Jagung
29. PERDA No. 07 Tahun 2009 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan berkaitan dengan Tugas dan Fungsi Badan Penyuluh dalam Program Agropolitan Jagung
30. Surat Keputusan Gubernur Gorontalo No. 119 Tahun 2006 tertanggal 26 April 2006 tentang Harga Jual Jagung dalam Wilayah Provinsi Gorontalo Berkaitan dengan Melindungi Petani dari Permainan Harga oleh Pedagang
31. Surat Keputusan Nomor 15-/Tahun 2005 tentang Penetapan Koordinator Kecamatan Seprovinsi Gorontalo Tahun 2005 Berkaitan dengan Pemberian Kewenangan dan Pemberdayaan/Pendampingan Petani
32. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 273/KPTS/OT 160/4/2007 2005 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani Berkaitan dengan Profesionalisme Petani dalam Peningkatan Produksi dan Pendapatan Petani.

Dengan melihat regulasi yang menjadi payung hukum terhadap pembangunan pertanian di daerah ini sebagaimana tercantum dalam diagram tersebut, sesungguhnya birokrasi daerah dengan semangat reformasi birokrasi sepatutnya membenahi payung hukum berupa produk hukum yang berkaitan dengan pembangunan pertanian. Hal itu harus dirancang dan diimplemetasikan dengan baik dengan koordinasi dan pengawasan berbagai pihak supaya tidak terjadi anomali atau anomi hukum. Untuk itu, pemerintah provinsi Gorontalo dalam mengembangkan agropolitan jagung sebagai bagian penting dari pembangunan pertanian diarahkan untuk mewujudkan *law enforcement* sebagai pilar penting negara hukum (*rechtstaat*). Hal ini tidak terlepas dari keberadaan birokrasi yang mengedepankan *good governance*, antara lain penegakan hukum (*rule of law*). Indikator penggunaan kekuasaan atau kepentingan sendiri yang hanya menguntungkan segelintir orang (misalnya politisi, kelompok pemodal) yang menikmati kue pembangunan pertanian pada sektor jagung dan tidak mempedulikan kaum petani merupakan pelanggaran konstitusi atau hukum yang perlu dibenahi.

Sementara fungsi arbitrase diharapkan birokrasi sebagai pengatur kebijakan untuk menyelesaikan masalah yang berhubungan dengan pertanian agar masyarakat petani tidak dirugikan terhadap politik ekonomi yang dipermainkan oleh para aktor yang berkepentingan untuk mendapatkan keuntungan yang besar. Instrumen kebijakan birokrasi termasuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura adalah lembaga yang mengatur sarana produksi yang berkaitan dengan pertanian jagung dengan perlindungan terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan pertanian maupun petani. Karena itu, fungsi arbitrase maupun regulasi sangat jelas untuk menata dan memberikan perlindungan terhadap keberadaan pembangunan pertanian terutama agropolitan jagung tersebut.

Sasarannya untuk menciptakan terwujudnya ketahanan pangan dan kedaulatan pangan termasuk jagung di provinsi Gorontalo dalam tulisan ini mengutip indikator dari hasil studi Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik (2014) yang dipakai sebagai analisis berdasarkan kajian agropolitan jagung sebagai berikut. (1) Tersedianya jaminan hukum untuk ketersediaan dan perlindungan lahan pertanian pangan; (2) tersedianya perangkat hukum yang memfasilitasi peningkatan kesejahteraan para petani; (3) penguatan kelembagaan pertanian dan tata cara koordinasi antardinas; (4) terwujudnya sistem pengaturan sarana penunjang kedaulatan pangan; (5) adanya kesadaran hukum dalam keadaan krisis pangan. Selain itu, fungsi arbitrase diberikan pula kepada petani ketika para petani berhadapan dengan kekuatan pemodal besar yang mengubah kebijakan penggunaan lahan agropolitan jagung menjadi tanaman lain, misalnya kelapa sawit. Antara kekuatan di luar petani yang berhadapan langsung dengan mereka sebagai petani tentu bila tidak dilakukan fasilitasi melalui birokrasi daerah, maka akan lahir konflik komunal yang dipicu oleh kesenjangan sosial yang melahirkan kecemburuan dan berakhir dengan konflik terbuka yang bernuansa horizontal maupun vertikal. Karena itu, dari berbagai hasil wawancara dengan pejabat birokrasi pemerintah yang berusaha memberikan perlindungan hukum bagi kepentingan kelompok masyarakat bawah termasuk masyarakat tani yang rentan dengan masalah hukum diupayakan melalui Peraturan Daerah (Perda) misalnya di kabupaten Pohuwato. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut dikatakan oleh salah satu staf pemerintahan R Nento:

> Saat ini pemerintah daerah Pohuwato sudah melahirkan sebuah peraturan daerah tahun 2017 yang memberikan perlindungan terhadap fakir miskin yang tentunya adalah masyarakat yang berada pada kelompok tingkat bawah misalnya juga para petani yang tergolong miskin dalam menghadapi masalah hukum (wawancara tanggal 14 Agustus 2017).

Kondisi kelompok masyarakat tani yang rentan dengan masalah hukum dalam mempertahankan hak mereka terhadap perebutan lahan pertanian hampir terjadi di berbagai daerah di provinsi Gorontalo, misalnya sengketa lahan antara petani dengan pihak swasta. Dalam konflik tanah tersebut sebagian besar petani menjadi korban dalam perebutan lahan dan selama ini selalu dikalahkan sehingga pemerintah seolah-olah tidak berpihak kepada kelompok masyarakat petani. Fakta empiris ini hingga kini menjadi bom waktu yang dapat memberikan kerawanan sosial berupa konflik laten yang sewaktu-waktu bisa meledak menjadi konflik termanifes yang dapat berwujud konflik horizontal maupun vertikal dalam masyarakat.

Ketiga, fungsi kontrol finansial, moneter, dan fiskal, yakni melalui birokrasi daerah diharapkan untuk menata dengan baik sumber kehidupan ekonomi masyarakat daerah melalui sumber pendapatan dari sektor pangan, yakni jagung. Pemerintah daerah harus menata pasar konsumen maupun produsen sebagai sumber pendapatan pemerintah daerah, yakni akumulasi kapital. Dalam hal ini adalah cara memberi kemudahan bagi para petani untuk mendapatkan kredit dengan bunga rendah dan juga membuka kemudahan bagi pemodal untuk menginvestasikan uangnya pada pembangunan pertanian agropolitan jagung, dan sebaliknya pula birokrasi daerah menganggarkan dananya untuk merangsang para petani untuk meningkatkan produksi jagung.

Keempat, tindakan langsung adalah peran birokrasi pemerintah daerah terlibat langsung dalam pembangunan pertanian dengan tujuan utamanya menerapkan kebijakan agropolitan jagung sebagai kebutuhan pangan, baik di tingkat lokal, nasional, hingga internasional tetap eksis dalam kehidupan masyarakat petani. Mengapa demikian? Tidak lain karena pembangunan pertanian sebagai sumber pangan merupakan perintah dan dilindungi oleh konstitusi negara, yakni Undang-Undang Dasar 1945. Sumber pangan yang dimaksud tersebut misalnya di daerah ini sejak terbentuk menjadi provinsi baru arah kebijakan pembangunan pertanian antara lain dititikberatkan

pada agropolitan jagung sebagai bagian penting dari pangan yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Karena itu, dengan kekuatan penuh (*absolute power*) melalui kebijakannya pada sektor perekonomian tersebut, maka agropolitan jagung sebagai salah satu solusi penting untuk dilaksanakan sebagai program kebijakan daerah yang harus dipertahankan untuk kepentingan menciptakan sumber daya pangan di tingkat lokal hingga nasional melalui ketahanan pangan, kemandirian pangan, dan kedaulatan pangan.

Untuk menjelaskan target capaian pembangunan pertanian yang berfokus pada agropolitan jagung untuk meraih ketahanan pangan, kemandirian pangan, dan kedaulatan pangan tersebut, maka sebaiknya menjelaskan kembali rumusan Undang-Undang dengan mengutip pendapat dari Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik (2014) yang mengungkapkan bahwa kedaulatan pangan sebagai hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Sedangkan kemandirian pangan dirumuskan sebagai kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Sementara ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Dengan masuknya tanaman jagung termasuk dalam kategori kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan, maka sepatutnya pemerintah daerah memanfaatkan sumber daya lokal sebagai pangan

yang merupakan salah satu sumber kehidupan dari kenekaragaman pangan yang memiliki bobot yang sangat tinggi bagi kebutuhan nasional dan internasional. Berdasarkan temuan dan data primer serta sekunder dari arah kebijakan yang didasari hasil capaian indikator sasaran pokok pembangunan nasional di provinsi Gorontalo tahun 2015, yaitu dengan mengacu pada 156 indikator RPJMN yang ada di provinsi Gorontalo, ditemukan bahwa kedaulatan pangan dengan membandingkan antara padi, jagung, dan kedelai berdasarkan data sangat terlihat bahwa dari rekomendasi tentang kedaulatan pangan yang dititikberatkan pada padi diperoleh target capaian dapat ditingkatkan, untuk kedelai target capaiannya rasional dan perlu program efektif, sedangkan jagung capaiannya di bawah target dan perlu dioptimalkan programnya.

Hasil rekomendasi ini menunjukkan kepada kita bahwa secara kedaulatan pangan dengan menampilkan padi, jagung, dan kedelai, sesungguhnya masih di bawah target yang diharapkan untuk mencapai kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan di tingkat lokal. Apalagi bila melihat keberadaan jagung yang sejak dulu membawa harum nama provisi Gorontalo di tingkat nasional bahkan internasional sebagai program unggulan pembangunan pertanian daerah yang dikenal sebagai agropolitan jagung. Namun, bisa kontra produktif dengan realita jika kebijakan yang melambungkan daerah ini yang dulunya menjadi salah satu wilayah yang produktif jagung kemudian mengalami kemunduran kebijakan yang tidak lagi meresonansikan dan mengimplementasikan kebijakan nyata dalam wujud program khusus pembangunan agropolitan jagung. Perkembangan kebijakan yang fluktuatif dengan hasil produksi misalnya tahun 2014 dengan produksi 719.780,2 ton dan 2015 turun hanya 643.512,5 ton, tentu sedikit menyedihkan karena hasil rekomendasinya ternyata di bawah target. Organ birokrasi daerah tentu harus bertanggung jawab dalam membangun kerajaan pertanian di Gorontalo termasuk jagung, dan rasa akuntabilitas terhadap pelayanan publik bagi masyarakat dalam menikmati

hasil pembangunan antara lain dari sektor pertanian tersebut adalah pemerintah daerah atau birokrasi daerah turun tangan untuk melindungi komoditas yang sangat penting dan telah menjadi tanaman tradisi bagi kebutuhan hidup dan bisnis. Sebab itu, pemerintah daerah dengan pemimpin gubernur yang baru yang masa jabatan kedua (periode 2017-2022) seharusnya mengubah kebijakan dalam merumuskan usaha pencapaian kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan di tingkat lokal dengan membangkitkan kembali agropolitan jagung.

B. Instrumen-Instrumen Kebijaksanaan Negara yang Digunakan untuk Mencapai Dua Tujuan Umum

Instrumennya sebagai berikut.

1. Produksi dan reproduksi kapital meliputi upaya birokrasi mendorong peningkatan produksi barang dan jasa, percepatan sirkulasi kapital, efisiensi ekstraksi surplus, dan peningkatan akumulasi kapital.

Dalam menghasilkan produksi dan reproduksi kapital birokrasi harus merangsang dan mendorong para petani jagung untuk meningkatkan nilai produksi yang tinggi, baik dari segi jumlah maupun mutu atau kualitas produksi. Rangsangan dan dorongan yang kuat dilakukan oleh birokrasi daerah bertujuan agar mereka sebagai petani mempercepat sirkulasi tanam yang dapat menghasilkan produksi yang melimpah yang diharapkan terjadi adanya surplus jagung besar-besaran untuk mengantisipasi permintaan dan penawaran barang, yakni jagung dari masyarakat. Akibatnya adalah terjadi akumulasi kapital yang bisa menguntungkan para petani dan juga secara makro menjadi sumber daya bagi kepentingan untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pembangunan daerah.

Karena itu, untuk mengantisipasi adanya kelangkaan produksi jagung di masyarakat maupun di pasar, salah satu caranya adalah upaya reproduksi kembali yang dilakukan terus-menerus dan secara luas

pada masyarakat petani untuk rajin turun ke ladang dan menanam secara besar-besaran. Cara seperti itu harus didahului oleh komunikasi terhadap para petani akan adanya daya tampung dan penetapan harga yang sesuai dengan kondisi pasaran nasional dan internasional yang tentunya mereka harus dilindungi dari permainan harga. Dengan demikian untuk menjalankan tugas ini, maka birokrasi daerah yang punya kewenangan sebagai mesin pengatur yang menata masyarakat petani jagung yang semula pasif menjadi aktif maupun agresif dalam melakukan pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung. Birokrasi daerah sebagai motor penggerak yang membuka lahan baru dan mengefektifkan lahan-lahan tidur yang belum digunakan dengan memperhatikan kondisi lingkungan, dan memberi peringatan kepada petani untuk tidak berpindah-pindah tempat membuka lahan di lereng-lereng yang ketinggiannya sangat curam dan dapat membahayakan lingkungan yang menyebabkan rusaknya hutan dan erosi. Birokrasi daerah menjadi bertindak sebagai organ yang mampu menyulap pemerintah daerah menurut konsep *entrepreneurship* yang sempat dipraktikkan oleh Gubernur Fadel ketika berambisi membangun daerah Gorontalo melalui agropolitan jagung dengan mengimpikan petani berproduksi sejuta ton.

2. Reproduksi tatanan masyarakat dan politik mengharuskan pemerintah untuk menjamin bahwa hubungan sosial yang mendasari proses produksi bisa dilestarikan, kebutuhan akan tenaga kerja selalu terpenuhi, suprastruktur harus tetap stabil, dan kedaulatan politik harus tetap dipertahankan.

Reproduksi tatanan masyarakat dan politik menjurus pada bagaimana birokrasi daerah mampu menjamin tertib sosial dan mengurangi konfliktual yang ada di kalangan masyarakat dengan menata kembali masalah tanah yang menjadi potensi konflik. Banyak lahan pertanian yang sesungguhnya bisa dimanfaatkan oleh masyarakat, tetapi keberadaannya dikuasai oleh para pemodal dari luar maupun dari dalam wilayah yang tentunya untuk kepentingan lain seperti tanaman tebu, cokelat, maupun kelapa sawit. Meski-

pun penguasaan di bawah kendali pihak di luar petani, tetapi ada yang menjadi konflik pertanahan yang melibatkan para petani dan pemilik lahan. Dalam kondisi seperti ini tentu para petani tidak hanya berhadapan dengan para pemilik lahan, tetapi pula dengan aparat negara dan acap kali mereka menjadi korban. Untuk menciptakan tertib sosial dalam menjamin lancarnya reproduksi yang tidak dipenuhi oleh konflik sosial di masyarakat tani, maka sepatutnya pemerintah daerah menyelesaikan masalah pertanahan dengan aturan yang adil. Tertib sosial dapat dihadirkan di kalangan masyarakat petani bila mana para elit politik dalam menerapkan kebijakan pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung mengutamakan kepentingan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat dan bukan untuk pencapaian kepentingan politik. Hubungan kelompok elit politik berjalan dinamis dan terintegrasi dengan baik secara otomatis atas jalannya kebijakan agropolitan jagung bisa berhasil dengan baik dengan diimbangi oleh terciptanya proses produksi jagung yang melimpah sebagai wahana terciptanya penumpukan sumber kapital yang bisa membiayai pembangunan daerah dan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat untuk sejahtera. Hal ini akan memberi efek yang positif bagi terbukanya lapangan kerja dan menurunkan angka kemiskinan di masyarakat termasuk kelompok petani.

Dengan proses produksi berjalan stabil di masyarakat terutama para petani secara otomatis tidak hanya terbuka lapangan kerja di sektor pertanian, tetapi juga bergerak hingga menghasilkan *output* lain pada sektor pertanian, yakni dunia industri, yang semuanya sebagai sumber untuk menampung dan membuka lahan kerja baru bagi masyarakat. Semua ini akan terealisasi dengan baik bila jaminan penciptaan produksi dan reproduksi kapital yang berkembang di masyarakat berkembang dengan pesat seiring dengan tertib sosial dan keharmonisan masyarakat dan kalangan elit yang kondusif dan kohesivitas dalam membangun demokrasi ekonomi di daerah melalui pembangunan pertanian. Mengapa tatanan masyarakat dan

politik lokal sangat penting dibutuhkan dalam pembangunan daerah? Untuk merespons pertanyaan ini bahwa sebuah daerah yang baru berkembang seperti provinsi Gorontalo sangat membutuhkan suatu kestabilan dalam segala dimensi dan hal ini sangat ditentukan oleh tertib sosial (*social order*) maupun tertib politik (*political order*) dan pula dukungan masyarakat Gorontalo yang terkenal dengan tatanan adat dan agama yang kental dan menjadi pola hidup mereka. Budaya Gorontalo yang diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari tersebut bernuansa religius dengan semboyan "*Adat Bertumpu pada Syara, Syara Bertumpu pada Al-Quran (Adat Hulo-Huloa To Saraa, Saraa Hulo-Huloa To Qurani)*." Secara sosiologis kultur Gorontalo sangat mewarnai seluruh kehidupan mulai dari kelahiran, perkawinan, kematian, dan acara seremonial lainnya, seperti acara kenegaraan yang dilakukan pada lokus daerah. Bahkan tidak jarang di daerah pedesaan para petani dalam hal menanam jagung selalu memperhitungkan nilai adat yang sudah menjadi pedoman hidupnya di dalam bermasyarakat, misalnya memperhitungkan bulan dalam menanam jagung dan sebagainya.

Karena itu parameter tertib sosial (*social order*) maupun tertib politik (*political order*) dan budaya lokal menjadi modal sosial dan prasyarat mutlak untuk menyelenggarakan pembangunan yang berhasil dan selalu berorientasi pada pertumbuhan ekonomi masyarakat. Hal ini menjadi penting bahwa pembangunan daerah tidak hanya mengejar pertumbuhan dan pemerataan, tetapi juga pembangunan harus berdasarkan pada kepentingan populis atau masyarakat dalam segala pranata sosial termasuk kelompok petani. Dalam cara berpikir rasional dengan dukungan sosial, politik, dan budaya tersebut akan tercipta kondisi yang stabil dan sangat menentukan munculnya pertumbuhan ekonomi yang dipacu dari sektor pertanian dengan didukung oleh daya potensi besar yang datang dari sumber daya petani sebagai elemen yang membuka pasar tenaga kerja pada areal pertanian dan mengurangi kemiskinan, misalnya melalui usaha berproduksi dengan tanaman jagung. Kemunculan

suatu kondisi masyarakat yang memiliki pranata sosial ekonomi daerah yang didukung oleh iklim yang kondusif secara ekonomi dan sosial, budaya, serta kestabilan politik yang dilahirkan oleh kelompok elit maupun yang berkepentingan, secara tidak langsung dapat menjadi sumber peningkatan komoditas produksi jagung sebagai modal dasar bagi pembangunan ekonomi daerah.

Pengawalan yang diberikan oleh birokrasi daerah secara teoritis terhadap terselenggaranya produk dan reproduksi kapital dalam ranah pembangunan, misalnya agropolitan jagung yang ditopang oleh tatanan masyarakat, baik dari segi budaya dan politik yang harmonis dan terintegrasi dengan baik, maka terbentuk kehidupan dalam masyarakat daerah yang tertib dan kondusif serta partisipatif dalam menyelenggarakan pembangunan daerahnya sendiri. Birokrasi daerah yang dimaksud adalah birokrasi daerah yang dibentuk dengan kemampuan organisasi yang peduli terhadap kepentingan populis, yakni masyarakat petani. Sebaliknya, masyarakat petani sebagai kelompok masyarakat yang memiliki kekuatan populis didorong ke arah itu dengan cara pemberian keleluasaan dan pendampingan untuk menciptakan prakarsa yang kuat pada bidang pertanian jagung. Pengawalan terhadap petani tidak hanya dalam bentuk imbauan karena ada kebijakan, tetapi dibutuhkan adanya implementasi dalam wujud mereka harus diberdayakan dengan membutuhkan persiapan melalui cara mereka dilatih, dididik, dan dikawal hingga masa tanam dan panen, sampai dengan pengawalan harga dan sebagainya. Untuk menciptakan pembangunan daerah yang berhasil baik terutama dari sektor pertanian, maka harus mengandalkan para petani yang mampu menjadi sumber daya untuk berkreasi dan berinovasi dengan penguasaan pengetahuan yang mencukupi untuk melakukan eksplorasi di lahan pertanian jagung.

Arah untuk mendorong masyarakat petani tersebut adalah menghimpun akumulasi kapital melalui proses produksi jagung besar-besaran sebagai sumber pemasok bagi kepentingan perdagangan. Sebaliknya, keleluasaan yang harus difasilitasi dan diawasi oleh birokrasi daerah selain yang dikemukakan di atas adalah kemudahan-kemudahan kepada petani jangan sampai membuat mereka menjadi malas dan sangat memunculkan perilaku yang saling ketergantungan kepada pemerintah daerah, misalnya dengan program bantuan penyaluran bibit, pupuk, dan sebagainya. Sering kali bantuan tersebut dinilai hanya memanjakan para petani karena memberi dampak pada keterlambatan maupun ketiadaan membuat mereka tidak turun untuk menggarap pertanian, bahkan beberapa kasus terdapat beberapa penerima bantuan itu menjual kembali kepada orang/petani lain.

Jadi, yang dibutuhkan dalam konteks pembangunan pertanian, khususnya agropolitan jagung, adalah peran masyarakat petani dan birokrasi yang harus bersinergi, dengan cara para petani didorong untuk turun pada areal pertanian yang akan memberi manfaat pada peningkatan pendapatan dan kesejahteraan mereka. Sementara bagi kalangan birokrasi itu sendiri melindungi kawasan pertanian jagung secara berkelanjutan, menjamin tersedianya ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan melalui jagung, serta melindungi dan memberdayakan sumber daya petani. Dalam konteks pemberdayaan sektor pertanian jagung yang meliputi lahan dan para petani untuk menciptakan sumber produksi dan reproduksi kapital tersebut, maka tepatlah yang dikemukakan oleh Masoed (1994) bahwa negara yang menjelma dalam birokrasi pemerintah menempuh upaya sebagai berikut: (1) menyiapkan kondisi-kondisi yang diperlukan dalam proses produksi yang tidak bisa disiapkan sendiri oleh investor swasta; (2) melalui aparat hukum dan keamanannya menjamin bahwa proses produksi itu tidak terganggu; (3) mengintegrasikan kelas dominan.

Jadi, yang dapat dikatakan dalam bingkai pembangunan pertanian jagung yang melibatkan peran serta dan upaya birokrasi provinsi Gorontalo adalah mengembalikan agropolitan jagung sebagai basis produksi pangan lokal dan sekaligus melindungi tataran masyarakat melalui penciptaan *political will* yang didukung oleh

jaminan stabilitas elit secara politik bahwa pembangunan politik pertanian sangat penting dan mendesak serta diimplementasikan secara berkelanjutan. Dengan demikian, pembenahan birokrasi yang dikendalikan oleh aktor politik yang memiliki kepedulian dan keberpihakan pada kepentingan sesaat (*vested interest*) untuk menjadikan kebijakan ketahanan pangan lokal melalui agropolitan jagung adalah pencapaian yang jelas terhadap arah kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang meletakkan visi misinya antara lain pada ekonomi kerakyatan. Untuk itu, tinggal bagaimana kebijakan yang pro-populis yang mengedepankan rakyat termasuk masyarakat petani harus dibentuk melalui mekanisme politik yang demokratis *deliberative* dengan didukung oleh minimnya konflik kepentingan (*vested interest*). Melalui birokrasi daerah yang memiliki nuansa depolitisasi, yakni apolitik yang tidak terlibat pada konspirasi dan *bargaining* politik, maka secara otomatis menciptakan produktivitas jagung yang maksimal untuk memperluas lapangan kerja dan membebaskan masyarakat Gorontalo dalam jaring-jaring kemiskinan.

Karena itu hubungan simbiosis antara para petani dan birokrasi daerah sering kali berjalan dalam rel yang berliku pada tataran kebijakan maupun program publik, yang di satu sisi menguntungkan para petani, tetapi di sisi lain merugikan atau tidak memberi manfaat para petani. Karena itu sangat tepat yang dikatakan oleh Esman (dalam Effendi, 2010) bahwa kebijakan dan program publik selalu cenderung menciptakan *gainers* dan *loser*. Harapan yang menggembirakan atau mengecewakan dapat muncul dengan adanya praktik administrasi publik melalui birokrasi yang menjadi saluran pemerintah dapat terlihat bila birokrasi daerah sangat lemah dalam urusan pelayanan publik dan sebaliknya kuat dalam memainkan peran atau dipermainkan oleh kepentingan aktor dalam ranah politik birokrasi maupun politisasi birokrasi. Dalam konteks makro yakni menjalankan roda pembangunan daerah dan sementara konteks mikro pembangunan pertanian dinilai setengah gagal atau bahkan menjadi gagal dalam fungsi maupun instrumen menjalankan kebijakan,

maka tidak dapat dimungkiri birokrasi tersebut tidak memenuhi harapan masyarakat daerah.

Berbagai tuduhan yang langsung mencap adanya setengah gagal atau kegagalan pemerintah daerah ini dapat dibuktikan oleh kinerja yang tidak mampu menurunkan angka kemiskinan masyarakat Gorontalo dan ini dianggap sebagai hasil buruk yang tidak terbantahkan dan merupakan fenomena yang sesungguhnya mirip dengan yang dikatakan oleh Migdal (dalam Jati, 1980:6) bahwa keterbelakangan pembangunan di kalangan dunia ketiga, termasuk di dalamnya kemiskinan tidak terlepas dari hambatan-hambatan yang muncul dan justru dari kalangan aparat negara. Mengapa demikian karena dalam birokrasi patrimonial sangat terpelihara hubungan-hubungan secara intern dan ekstern adalah hubungan *patron* dan *client* yang bersifat sangat pribadi dan khas. Dilema yang dihadapi oleh birokrasi provinsi ini dalam menangani masalah pembangunan pertanian dan pengentasan kemiskinan serta masalah tenaga kerja di daerah Gorontalo antara lain adalah banyaknya kepentingan politik yang dimainkan oleh berbagai aktor di dalamnya terhadap berbagai kebijakan publik. Kepentingan publik yang menjadi arena permainan dalam politik birokrasi misalnya berkaitan dengan masalah perkembangan agropolitan jagung yang pada akhirnya melupakan tugas untuk menyejahterakan masyarakat daerah. Permainan kepentingan politik dengan tidak mendukung kebijakan agropolitan jagung sangat nyata antara lain: (1) Pada awal kemunculan kebijakan agropolitan jagung yang tidak didukung oleh para bupati antara tahun 2004 sampai dengan tahun 2010, dan (2) Isu miring seputar agropolitan jagung yang biasa muncul pada perhelatan politik di daerah semisal pemilihan kepala daerah yang melecehkan program sejuta jagung yang kebetulan calon yang muncul adalah yang memiliki program tersebut. Kondisi ini dapat dilihat pada pilkada provinsi Gorontalo yang memunculkan program politik beberapa kandidat, yakni pasangan Rusli Habibie-Idris Rahim, pasangan isti Fadel Muhammad yang dianggap ikon agropolitan jagung yakni

Hanna Fadel Muhammad-Tonny Yunus, dan pasangan Zainudin Hasan-Adhan Dambea. Mereka mengusung kebijakan dan program masing-masing dan di antara para pendukung kandidat ini banyak yang membawa isu kegagalan agropolitan jagung dengan sejuta ton dan pula ada yang mengaitkannya antara agropolitan jagung dengan kegagalan mengentaskan kemiskinan di Gorontalo dan isu-isu miring lainnya seputar kebijakan jagung.

Pandangan politik birokrasi seperti ini dikemukakan oleh Riggs (1966) dan Masoed (1994:81) dengan konsep *bureaucratic policy* yang menguraikan sistem politik sebagai berikut. (1) Birokrasi menjadi arena utama permainan politik; (2) Yang dipertaruhkan dalam permainan itu sering kali adalah kepentingan pribadi, bukan kepentingan publik; dan (3) Dalam permainan itu massa atau masyarakat tidak relevan. Dalam politik seperti ini, birokrasi betul-betul tidak tanggap terhadap kepentingan di luar dirinya. Hal ini dimungkinkan karena birokrasi mengendalikan hampir semua sumber daya yang diperlukan untuk kelestarian kekuasaannya (dalam Wantu, 2011).

5.2. Ekonomi Politik dan Kebijakan Pembangunan Pertanian Menjadi Roh Bagi Agropolitan Jagung

Dengan membaca arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo yang berpola pada empat pilar, yaitu pendidikan, infrastruktur, kesehatan, dan eknomi kerakyatan, sangat mudah mengatakan bahwa kebijakan pembangunan daerah ini mencerminkan dinamika pergulatan ekonomi politik terutama dalam hal pembangunan pertanian di tingkat lokal. Mengapa demikian? Secara empiris para aktor daerah dalam merancang pembangunan tidak pernah hampa dalam ruang politik terutama dapat dilihat dimensi perkembangan mengenai ekonomi politik pembangunan pada sektor pertanian di tingkat lokal yang bergerak dalam ranah dan konstelasi politik lokal daerah. Berbagai perumusan kebijakan telah berkembang sejak ter-

bentuknya provinsi baru ini dan hal ini diwujudkan dalam bentuk dan cara mengimplementasikan kebijakan yang tentunya berkaitan dengan politik ekonomi, khususnya pembangunan agropolitan jagung.

Hubungan simbiosis antara pembangunan ekonomi dan pembangunan pertanian berbasis pada agropolitan jagung tidak bisa murni hanya pada konsep antara ekonomi dan pertanian semata, tetapi pula dengan mengutip kembali istilah Kuncoro dan ilmuwan lainnya sebagaimana dikutip dan diuraikan sebelumnya bahwa pembangunan di tingkat daerah tidak hanya memberi andil pada terbukanya lapangan pekerjaan termasuk di sektor pertanian adalah *Gross Domestic Bruto* (Produk Domestik Bruto), *Income Per Capita* (Pendapatan Per Kapita), dan pembangunan yang berorientasi pada multidimensional. Dan salah satu perspektif yang tidak bisa dilepaskan dengan pembangunan ekonomi maupun pertanian adalah politik sebagai bagian dari pendekatan multidimensional di atas.

Solichin (2010) memberikan pandangan tentang ekonomi politik yang membahas relasi timbal balik antara ekonomi (aktivitas dan usaha ekonomi), kekuasaan, dan sekaligus menyangkut hubungan kausalitas berupa kebijakan pemerintah yang berkaitan langsung dengan pasar dengan kekuatan ekonomi sebagai sebab dan kejadian politik sebagai akibat atau sebaliknya. Dengan mengacu pada argumentasi teoritis tersebut, secara empiris praktik pembangunan pertanian tentang agropolitan jagung yang berkembang di provinsi tidak terlepas dari pendekatan tersebut. Dikatakan bahwa ruang pembangunan pertanian yang berhubungan dengan agropolitan jagung sangat ditentukan *social order* (tertib sosial) yang didukung oleh konstelasi iklim ekonomi dan politik yang kondusif dan dinamis. Kondisi ini sangat ditentukan oleh sejauh mana terbentuk kebijakan pembangunan daerah yang berorientasi pada pemberdayaan pembangunan politik pertanian yang didukung oleh dinamika dan stabilitas politik lokal yang berdimensi ekonomi politik.

Untuk merangsang pembangunan yang berdimensi pada salah satu indikator pembangunan, yakni pembangunan agropolitan jagung di Gorontalo, hal yang mendesak untuk dilakukan adalah adanya gerakan sosial bagi petani untuk berfungsi menjadi kekuatan *civil society* dalam bidang pertanian dari bawah. Gerakan ini ditujukan supaya mampu mengendalikan kondisi-kondisi kehidupan para petani secara hakiki dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia, yakni pangan, dan sekaligus mengangkat dan memberdayakan semangat mereka untuk berupaya mengeluarkan mereka dari jaring-jaring kemiskinan. Untuk mengeliminasi kesenjangan sosial yang berakibat pada persoalan kehidupan sosial, misalnya yang berhubungan dengan angka kemiskinan pada sebagian besar masyarakat, maka perlu ada pelaku pembangunan daerah, yakni aktor politik yang sangat menentukan harus melakukan intervensi dalam proses pembangunan ekonomi termasuk di dalamnya pembangunan pertanian melalui penguatan kembali ekonomi politik yang berdimensi lokal.

Karenanya kita perlu untuk melihat kembali *snapshot* (gambaran) arah kebijakan pembangunan daerah Gorontalo pada masa sejak terbentuknya provinsi hingga sekarang yang diperankan oleh kedua aktor politik tersebut di atas, yakni berkaitan dengan pembangunan pertanian agropolitan jagung tersebut. Bisa dipahami bahwa terdapat cerminan pergulatan empiris terhadap kebijakan yang dikeluarkan yang sangat berpengaruh terhadap kostelasi pembangunan pertanian dan komunitas sumber daya petani. Untuk menelusuri kondisi ini, maka tidak salah kita melihat kembali dan mengutip cara berpikir Masoed (1994) tentang tipologi pembangunan yang menggunakan klasifikasi kebijakan ekonomi politik sebagai berikut. (1) Politik sebagai panglima; (2) Ekonomi sebagai panglima; dan (3) Moral sebagai panglima. Ketiganya ditentukan oleh aktor, yakni negara (pemerintah), pasar (pengusaha), dan komunitas lokal (rakyat). Sementara mekanismenya, yakni melalui kekuasaan politik, kekuasaan ekonomi, dan kekuatan rakyat. Dan juga ideologi berkisar pada statisme/konservatif, liberal, dan populis.

Seberapa jauh pemerintah provinsi Gorontalo dinilai setengah gagal dalam memperkuat kebijakan pembangunan berorientasi pada agropolitan jagung? Untuk merespons persoalan empiris ini, berdasarkan penelusuran data primer dan sekunder, maka kebijakan pembangunan pertanian tentang jagung dari pendekatan ekonomi politik dapat dianalis dengan melihat kembali kebijakan dengan menelusuri secara diakronis kebijakan berdimensi lokal dengan lokus Gorontalo yang berkaitan dengan ekonomi politik pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung mulai dari zaman Gubernur Fadel Muhammad sampai dengan era Rusli Habibie. Secara ekonomi politik ada berbagai perspektif yang dapat dilihat atas kebijakan kedua pemimpin tersebut. Kebijakan pembangunan pertanian Gorontalo pada zaman kepemimpinan Fadel secara ekonomi politik menekan peran pemerintah dalam mendominasi pembinaan basis pembangunan pertanian yang dititikberatkan pada agropolitan jagung. Sementara di zaman Rusli Habibie pembangunan pertanian yang dititikberatkan pada jagung tidak lagi menjadi prioritas, tetapi menjadi bagian dari program pembangunan pertanian secara keseluruhan. Dari dua tipe kepemimpinan tersebut, pada tataran kebijakan pembangunan daerah sangat didominasi oleh aktor politik, yaitu Fadel Muhammad yang sangat menekankan penumpukan material jagung sebagai lambang kekuatan kebijakan politik daerah yang sudah diresonansikan di tingkat nasional, bahkan internasional. Ia mengeluarkan paket kebijakan pertanian yang bersimpul pada pembangunan kedigdayaan agropolitan jagung yang mampu menjadi sumber kapital dalam membangun daerah. Dalam membangun kerajaan yang berhubungan dengan agropolitan jagung tersebut di samping melalui kebijakan politik daerah, juga melalui akumulasi dari sumber daya swasta yang sangat menentukan dalam peran ekonomi politik untuk meraih keuntungan finansial sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Sementara itu, Rusli Habi-

Untuk merangsang pembangunan yang berdimensi pada salah satu indikator pembangunan, yakni pembangunan agropolitan jagung di Gorontalo, hal yang mendesak untuk dilakukan adalah adanya gerakan sosial bagi petani untuk berfungsi menjadi kekuatan *civil society* dalam bidang pertanian dari bawah. Gerakan ini ditujukan supaya mampu mengendalikan kondisi-kondisi kehidupan para petani secara hakiki dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia, yakni pangan, dan sekaligus mengangkat dan memberdayakan semangat mereka untuk berupaya mengeluarkan mereka dari jaring-jaring kemiskinan. Untuk mengeliminasi kesenjangan sosial yang berakibat pada persoalan kehidupan sosial, misalnya yang berhubungan dengan angka kemiskinan pada sebagian besar masyarakat, maka perlu ada pelaku pembangunan daerah, yakni aktor politik yang sangat menentukan harus melakukan intervensi dalam proses pembangunan ekonomi termasuk di dalamnya pembangunan pertanian melalui penguatan kembali ekonomi politik yang berdimensi lokal.

Karenanya kita perlu untuk melihat kembali *snapshot* (gambaran) arah kebijakan pembangunan daerah Gorontalo pada masa sejak terbentuknya provinsi hingga sekarang yang diperankan oleh kedua aktor politik tersebut di atas, yakni berkaitan dengan pembangunan pertanian agropolitan jagung tersebut. Bisa dipahami bahwa terdapat cerminan pergulatan empiris terhadap kebijakan yang dikeluarkan yang sangat berpengaruh terhadap kostelasi pembangunan pertanian dan komunitas sumber daya petani. Untuk menelusuri kondisi ini, maka tidak salah kita melihat kembali dan mengutip cara berpikir Masoed (1994) tentang tipologi pembangunan yang menggunakan klasifikasi kebijakan ekonomi politik sebagai berikut. (1) Politik sebagai panglima; (2) Ekonomi sebagai panglima; dan (3) Moral sebagai panglima. Ketiganya ditentukan oleh aktor, yakni negara (pemerintah), pasar (pengusaha), dan komunitas lokal (rakyat). Sementara mekanismenya, yakni melalui kekuasaan politik, kekuasaan ekonomi, dan kekuatan rakyat. Dan juga ideologi berkisar pada statisme/konservatif, liberal, dan populis.

Seberapa jauh pemerintah provinsi Gorontalo dinilai setengah gagal dalam memperkuat kebijakan pembangunan berorientasi pada agropolitan jagung? Untuk merespons persoalan empiris ini, berdasarkan penelusuran data primer dan sekunder, maka kebijakan pembangunan pertanian tentang jagung dari pendekatan ekonomi politik dapat dianalis dengan melihat kembali kebijakan dengan menelusuri secara diakronis kebijakan berdimensi lokal dengan lokus Gorontalo yang berkaitan dengan ekonomi politik pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung mulai dari zaman Gubernur Fadel Muhammad sampai dengan era Rusli Habibie. Secara ekonomi politik ada berbagai perspektif yang dapat dilihat atas kebijakan kedua pemimpin tersebut. Kebijakan pembangunan pertanian Gorontalo pada zaman kepemimpinan Fadel secara ekonomi politik menekan peran pemerintah dalam mendominasi pembinaan basis pembangunan pertanian yang dititikberatkan pada agropolitan jagung. Sementara di zaman Rusli Habibie pembangunan pertanian yang dititikberatkan pada jagung tidak lagi menjadi prioritas, tetapi menjadi bagian dari program pembangunan pertanian secara keseluruhan. Dari dua tipe kepemimpinan tersebut, pada tataran kebijakan pembangunan daerah sangat didominasi oleh aktor politik, yaitu Fadel Muhammad yang sangat menekankan penumpukan material jagung sebagai lambang kekuatan kebijakan politik daerah yang sudah diresonansikan di tingkat nasional, bahkan internasional. Ia mengeluarkan paket kebijakan pertanian yang bersimpul pada pembangunan kedigdayaan agropolitan jagung yang mampu menjadi sumber kapital dalam membangun daerah. Dalam membangun kerajaan yang berhubungan dengan agropolitan jagung tersebut di samping melalui kebijakan politik daerah, juga melalui akumulasi dari sumber daya swasta yang sangat menentukan dalam peran ekonomi politik untuk meraih keuntungan finansial sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Sementara itu, Rusli Habi-

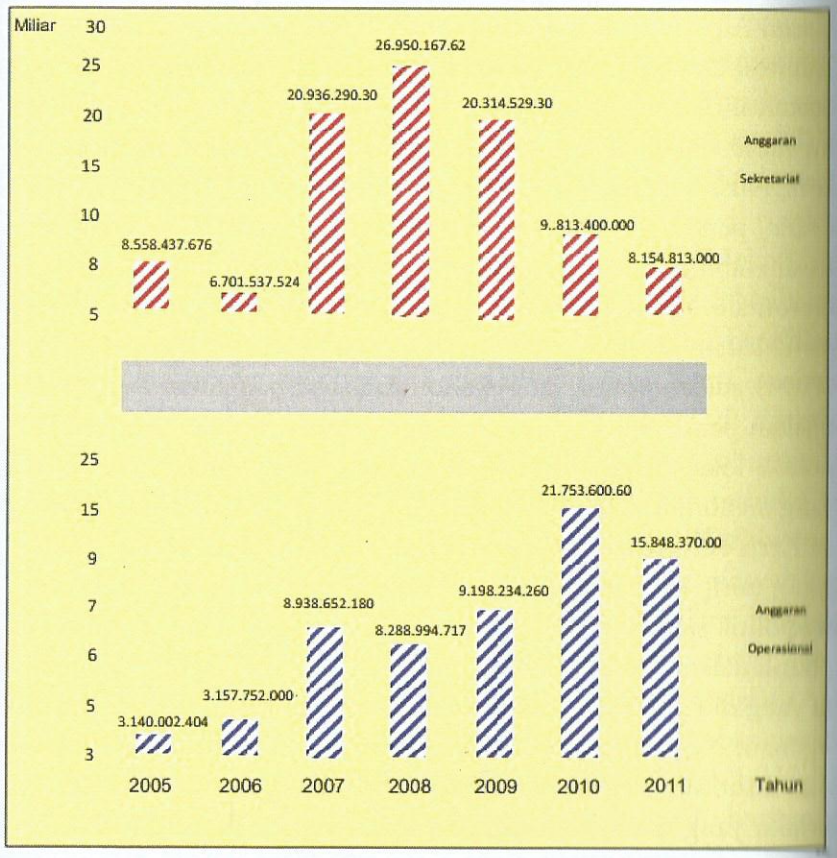
bie dalam hal kebijakan pembangunan tidak terlalu mendominasi dan keputusan-keputusan politik pembangunan termasuk pembangunan politik pertanian banyak ditentukan oleh saluran-saluran berbagai kepentingan, misalnya para staf ahli dan para tokoh senior di daerah. Jadi *decision maker* tentang kebijakan pembangunan tidak hanya aktor Rusli Habibie, tetapi pula aktor-aktor lainnya, termasuk para penentang yang menganggap kebijakan Fadel kurang menguntungkan kepentingan daerah dan masyarakat Gorontalo.

Selanjutnya, di bawah kepemimpinan Fadel Muhammad sektor swasta yang sangat beperan sebagai aktor ekonomi dalam memainkan akumulasi kapital terhadap bisnis jagung hanya satu atau dua orang sehingga penumpukan melalui hegemoni salah satu pengusaha dicurigai oleh lawan-lawan politik sebagai usaha yang menguntungkan pribadi. Kekuatan kebijakan pembangunan terletak pada model kepemimpinan Fadel Muhammad yang dianggap brilian dalam meramu kepemimpinannya, yang tidak hanya transaksional, tetapi juga transformatif dan diterima sebagai kelebihannya di tingkat lokal hingga nasional. Melalui pertarungan kepentingan ekonomi politik yang dimainkan oleh aktor politik tunggal Fadel Muhammad yang didukung oleh kekuatan penuh politisi yang berafiliasi dengan kekuatannya tersebut dan ditambah masyarakat Gorontalo sangat menambah kedigdayan hegemoni politiknya di daerah. Meskipun dia dikepung oleh lawan politik dan birokrasi kabupaten/kota, dia masih eksis dalam konstelasi politik lokal dan terbukti ia menjadi menteri pada kabinet Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Akumulasi modal politik dan sosial berupa dukungan masyarakat Gorontalo yang ditambah dengan pengalaman dan jam terbang dalam konstelasi politik nasional sesungguhnya dinilai sebagai modal dasar dalam memuluskan kebijakan politiknya, yakni dalam hal merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan pertanian khususnya agropolitan jagung yang dinilai oleh berbagai kalangan pendukung dan diterima masyarakat Gorontalo termasuk masyarakat di tingkat nasional sebagai kebijakan yang sukses.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sesungguhnya kebijakan pembangunan melalui perhelatan kebijakan ekonomi politik adalah sejarah persaingan konspirasi politik lokal dalam arena pembangunan lokal, misalnya pembangunan politik pertanian. Prolog konflik politik dalam tataran lokal tersebut dapat dilihat dalam dua babak pro-kontra kebijakan agropolitan jagung sebagai berikut. Pertama, penolakan kebijakan pembangunan termasuk agropolitan oleh elit politik senior yang memiliki pengalaman dan terlibat langsung dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah, seperti Ahmad Pakaya mantan anggota DPRD provinsi Sulawesi Utara dan DPR/MPR serta bupati kabupaten Gorontalo. Selanjutnya juga dari Hasan Abas Nusi mantan walikota Gorontalo dan wakil gubernur Sulawesi Utara. Mereka mengganggap Fadel tidak layak memimpin daerah ini karena tidak memahami masalah Gorontalo yang ketika itu masih menjadi bagian dari Sulawesi Utara dan tidak memiliki kontribusi terhadap terbentuknya provinsi baru Gorontalo. Prolog kedua, persaingan kedua pemimpin, yakni Fadel Muhammad dan Rusli Habibie dalam merumuskan kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo. Kebijakan ekonomi politik Fadel yang berorientasi pada pendekatan pembangunan dengan meminjam pemikiran Masoed (1994) adalah politik dan ekonomi sebagai panglima. Saat itu kebijakan pembangunan daerah sangat mempertimbangkan prioritas politik lokal dengan menekankan pada peran pemerintah daerah yang menonjol yang diperankan oleh seluruh aparat birokrasi (Satuan Kerja Pemerintah Daerah). Dalam konteks seperti ini model kebijakan mirip dengan apa yang dirumuskan oleh Masoed (1994) bahwa politik sebagai panglima mengutamakan prioritas pertimbangan politik dalam proses pembangunan dan menekankan peranan negara yang diwakili oleh para birokratnya sebagai aktor utama pembangunan. Negara yang didukung oleh mekanisme kekuasaan politik dan dituntun oleh ideologi statist dipandang sebagai satu-satunya pelaku yang mampu melakukan intervensi ke dalam proses pembangunan. Selain itu, kebijakan pembangunan daerah menekankan

pada ekonomi sebagai panglima. Dalam hal ini Fadel tidak hanya mendominasi pertimbangan politik dalam merumuskan kebijakan agropolitan jagung, tetapi membutuhkan peran ekonomi sebagai panglima yang menempatkan pengusaha sebagaimana dijelaskan di atas untuk melakukan korporasi dalam melakukan penetrasi sebagai indikator terhadap akselarasi pembangunan daerah. Fadel dengan latar belakang pengusaha nasional memahami seluk-beluk bisnis sehingga dengan modal tersebut dapat membaca potensi sumber daya

Gambar 4. Perkembangan Anggaran Operasional DPRD dan Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo Tahun 2005-2009



Sumber: BPKD Provinsi Gorontalo, 2011

alam dan kegiatan ekonomi masyarakat yang sebagian besar ada di pedesaan, yakni pertanian jagung yang sudah lama menjadi sumber penghidupan masyarakat Gorontalo. Kepentingan ekonomi politik mengilhami pembangunan agropolitan jagung sebagai alternatif yang diambil menjadi kebijakan utamanya dengan membaca nilai bisnis dan pertimbangan pasar nasional maupun internasional, kendati kebijakan yang menempatkan jagung sebagai unggulan dianggap sebagai kebijakan klasik yang tidak populer dan dinilai lamban untuk menciptakan akselarasi pembangunan daerah.

Para politisi dan para pesaing di daerah curiga dan sangat tidak suka dengan kebijakannya dan menganggapnya hanya sebagai pencitraan semata-mata untuk mengelabui dengan membujuk masyarakat. Termasuk juga segelintir elit daerah awalnya tidak suka jika Fadel Muhammad menjadi gubernur pertama dan lebih cenderung menyukai putra daerah asli, yakni Ahmad Pakaya yang saat itu menjadi bupati kabupaten Gorontalo. Oleh karena itu, kebijakannya terhadap agropolitan jagung didengungkan menjadi kebijakan daerah yang juga disertai dengan pemenuhan segala kebutuhan petani mulai dari penyediaan pupuk, bibit, dan sebagainya. Pemberian berbagai fasilitas (pemanjaan) kepada petani melalui kebijakannya dianggap juga sebagai salah satu faktor penyebab ketidakmandirian para petani. Untuk menghadapi krisis politik lokal dan erosi dukungan masyarakat Gorontalo terhadapnya, Fadel dinilai sangat cekatan dan lihai membaca karakter masyarakat dengan politik *take and give* melalui politik anggaran yang disuplai kepada para politisi yang ada di badan legislatif daerah (dapat dilihat pada banyaknya anggaran untuk DPRD provinsi Gorontalo pada masa kepemimpinannya (Wantu, 2011).

Untuk melihat lebih jauh distribusi politik anggaran kita mengtip kembali hasil studi Wantu (2011) yang memberi contoh salah satu *bargaining* dan kompromi politik terhadap politik anggaran dalam pemerintahan provinsi Gorontalo. Berdasarkan sumber BKPAD provinsi Gorontalo pada tahun (2010) sejak lima tahun tera-

khir pemerintah daerah provinsi selalu menganggarkan dana bagi kepentingan anggaran operasional DPRD dan sekretariat DPRD yang dapat dilihat pada Gambar 4.

Distribusi dengan memainkan kebijakan politik anggaran kepada institusi pemerintah di tingkat lokal dan masyarakat petani tidak lain adalah sebuah strategi untuk mendukung kebijakan yang banyak mendapat perlawanan dari para elit yang menolak terhadap kepemimpinannya menjadi gubernur. Model strategi politik yang ditempuh oleh Fadel mirip dengan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dalam menghadapi tantangan terhadap krisis politik dengan melakukan perubahan strategi politik. Erosi dukungan bisa diatasi dengan mengembangkan kebijakan yang pada intinya adalah membeli dukungan rakyat melalui pemenuhan kebutuhan materiel. Dengan sumber dana yang besar, pemerintah mampu menggunakan mekanisme APBN untuk memobilisasi kembali dukungan rakyat. Untuk berbagai lapisan penduduk di perkotaan maupun pedesaan pemerintah memberikan berbagai program reformis, dengan tujuan memungkinkan mereka menikmati lebih banyak buah hasil pembangunan (Masoed, 1994).

Selanjutnya dalam konteks kebijakan pembangunan daerah Gorontalo yang ditempuh melalui kebijakan yang menempatkan sumber daya ekonomi sebagai panglima juga mirip dengan yang diargumentasikan oleh Masoed (1994) bahwa pendekatan ekonomi sebagai panglima mengutamakan pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan. Para aktor ini dibayangkan melakukan alokasi sumber daya dan pembuatan keputusan ekonomi lain berdasarkan pertimbangan pasar, yaitu mengikuti dinamika permintaan dan penawaran. Dengan melihat kebijakan Fadel dan mengaitkannya dengan teorisasi dari Masoed, dapat dikatakan terdapat sedikit kegagalan yang menempatkan ekonomi sebagai panglima terutama tiadanya intervensi pemerintah yang sangat jauh dalam pembangunan pertanian pada sektor agropolitan jagung, antara lain dalam memperbaiki sumber daya petani. Hal terlihat dengan jelas tentang

kondisi dan kualitas sumber daya petani yang tidak mampu bangkit dari keterpurukan yang dinilai sebagai hal yang mendatangkan meningkatnya angka kemiskinan di kalangan mereka. Berbagai kalangan bahkan segelintir birokrat daerah berbalik menuduh kebijakan agropolitan jagung sebagai program yang manfaatnya minim bagi masyarakat, bahkan biaya yang sudah dikeluarkan untuk membangun agropolitan jagung terlalu besar, tetapi hasilnya belum mencapai impian sejuta ton jagung. Mereka hampir sebagian besar sepakat bahwa kondisi kualitas sumber daya petani masih minim yang ditandai oleh kurangnya produktivitas dan angka kualitas kehidupan mereka masih di bawah harapan yang diimpikan, yakni peningkatan kesejahteraan. Ketidakmaksimalan pemerintah daerah di zaman Fadel Muhammad yang kemudian diganti oleh Gusnar Ismail itu dituduh sebagai faktor penyebab ketidakberhasilan tersebut. Namun demikian, bila melihat nuansa kebijakan yang diimplementasikan oleh Fadel Muhammad, sesungguhnya dapat dikatakan sebagai peletak dasar bagi pembangunan politik pertanian. Kebijakan maupun program agropolitan jagung telah cukup berhasil membawa daerah sebagai wilayah produksi jagung nasional, bahkan sedikitnya telah membuat petani jagung berbuat untuk dirinya dalam hal mengupayakan kesejahteraan keluarganya. Untuk itu, perlu melanjutkan kebijakan yang dianggap positif dalam rangka membangun ketahanan pangan di tingkat lokal, misalnya pada sektor komoditas jagung, apalagi pemerintah pusat memprogramkan kedaulatan maupun ketahanan pangan melalui program PAJALE (padi, jagung, kedelai). Untuk itu, pemerintah daerah dituntut untuk melanjutkan kebijakan ini dan sekaligus memiliki tanggung jawab dalam memperbaiki kondisi yang dialami oleh para petani agar dapat meningkatkan produksi dan kesejahteraannya.

Namun sebaliknya, zaman Rusli Habibie pembangunan pertanian tidak lagi berfokus pada agropolitan jagung, dalam arti jagung tidak lagi dijadikan sebagai kebijakan pertani yang hegemoni di antara komoditas lainnya. Walaupun tanaman jagung ini masih

menjadi bagian dari target pencapaian ketahanan pangan di tingkat lokal dalam bingkai pembangunan pertanian daerah, tetapi lebih cenderung pada membangun ketahanan pangan daerah melalui tanaman padi dan sebagainya. Sangat terlihat bahwa sesungguhnya kebijakan ini sangat kontra produktif dengan kepemimpinan sebelumnya. Selanjutnya, pembangunan pertanian pada sektor komoditas jagung masih menjadi fokus kebijakannya dan tetap dianggap memiliki andil yang cukup besar dalam mendorong sektor yang menyuplai ketahanan pangan daerah. Demikian pula ada hal yang positif pada masa kepemimpinan Rusli Habibie terutama berkaitan dengan kebijakan terhadap pembangunan pertanian yang dimainkan dalam ruang yang lebih terbuka dan transparan dengan kekuatan para pemodal di daerah. Hal ini lebih cenderung ada nuansa dalam memainkan peran kebijakan pertanian termasuk komoditas jagung terhadap sumber yang mendatangkan akumulasi kapital dilepas pada pasar bebas sehingga dengan kebijakan ini berbagai bisnis swasta yang berafiliasi dengan jagung muncul di mana-mana bila dibandingkan sebelumnya. Kondisi ini sangat menguntungkan para petani, dalam arti mereka bisa memilih alternatif lain dan tiadanya ketergantungan pada segelintir pemodal yang dianggap hegemoni dalam urusan jagung. Dengan posisi kebebasan dan banyak alternatif tersebut menyebabkan para petani bisa memilih harga yang sesuai dengan yang diinginkannya, meskipun dalam praktiknya sebagian besar petani masih terjerat dengan praktik ijon dan sebagainya yang sesungguhnya tidak menguntungkan bagi kepentingan mereka sebagai pahlawan pertanian.

Selanjutnya, kebijakan yang cukup menarik dari kepemimpinan antara Fadel Muhammad dan Rusli Habibie tentang kebijakan dalam menentukan arah pembangunan daerah khususnya dari sektor pertanian dapat dilihat bahwa keduanya menerapkan pendekatan moral sebagai panglima. Hal yang berhubungan dengan masalah pertanian, baik jagung sebagai andalan kebijakan Fadel maupun tanaman lainnya terutama tanaman padi di bawah kendali Rusli

Habibie, diserahkan kepada kepentingan masyarakat (petani) yang dapat menentukan dirinya sendiri. Kendati tidak bisa disangkal bahwa berbagai kebijakan yang dilahirkan dari kedua kepemimpinan mereka adalah untuk membantu para petani, tetapi hingga kini para petani belum menemukan jati diri mereka sebagai petani yang andal dan profesional dan terbukti pekerjaan yang mereka geluti di lapangan pertanian belum memenuhi harapan bagi kesejahteraan dan pembebasan dari kemiskinan.

Model kepemimpinan kedua aktor politik yang mendesain arah pembangunan pertanian daerah dapat dilihat dari pendekatan Masoed (1994) yang dijelaskan secara gamblang di atas, yakni wewenang pembuatan keputusan tentang pembangunan yang selama ini dimonopoli oleh pemerintah harus dikembalikan kepada rakyat atau komunitas lokal. Jadi, pemerintah diberi tugas untuk membantu mereka menentukan kekuatan mereka sendiri dan sekaligus membangkitkan kembali ideologi populisme yang menganjurkan pengaktifan kembali lembaga-lembaga komunitas lokal. Dengan demikian perlu adanya pemberdayaan (*enpowerment*) melalui usaha, yakni: (1) mengandalkan pengorganisasian politik termasuk kebijakan dan ekonomi politik yang berdimensi pada pembangunan pertanian misalnya tanaman jagung di tingkat lokal dengan menggerakkan kekuatan modal sosial dan gerakan-gerakan sosial lainnya yang mempunyai kepentingan untuk membangun daerah dan menyejahterakan masyarakatnya. (2) Pembangunan pertanian yang terpadu antara lain berfokus pada agropolitan jagung dengan melibatkan sumber daya yang mencakup sumber daya petani, lingkungan, kearifan lokal, dan investasi yang berdimensi pada keberlanjutan bukan *vested interest* (kepentingan sesaat) para aktor politik. Oleh sebab itu, pembangunan agropolitan jagung misalnya harus dibangun secara paripurna berdasarkan pada kepentingan sumber daya petani dan nilai kearifan lokal sehingga pembangunan pertanian dengan struktur kebutuhan hidup dalam rangka untuk menyuplai ketahanan pangan, industri yang tentu membutuhkan nilai kompetitif

dalam mengejar penciptaan produktivitas yang tinggi. (3) Penyediaan bantuan modal usaha dalam mengelola pertanian jagung. (4) Perlindungan mereka dengan dasar hukum yang kuat hingga peraturan di bawahnya berupa Peraturan Daerah (Perda) kepada kelompok petani, misalnya kerawanan dalam menghadapi masalah hukum ketika berhadapan dengan kepentingan para investor atau pemodal besar yang sering memanfaatkan negara untuk memuluskan kepentingan dan ambisi besar pada penguasaan lahan pertanian. Dengan demikian, kelalaian negara dalam era otonomi daerah yang hanya berpikir mendatangkan modal besar bagi kepentingan pembangunan dan pada dimensi lain mengabaikan kepentingan masyarakat bawah termasuk petani merupakan suatu kegagalan pembangunan yang berdimensi kerakyatan dan bertentangan dengan nilai Pancasila.

Dalam praktiknya sebuah daerah yang hanya mengejar pertumbuhan melalui sektor swasta tanpa mengindahkan kepentingan dan masa depan masyarakat sering kali melahirkan korban pembangunan di mana-mana. Kasus Lampung Utara dan daerah lain di Indonesia menjadi pelajaran penting yang harus diambil hikmahnya. Mengapa demikian? Karena secara faktual korbannya adalah masyarakat biasa yang di dalamnya adalah banyak petani yang terancam bukan hanya sumber kehidupannya, tetapi pula jiwa mereka bila berhadapan dalam arena konflik vertikal antara masyarakat/petani dan swasta dan anehnya negara sering kali tidak hadir atau *by omission* (dengan pembiaran) bahkan lebih memihak kepentingan di luar masyarakat/petani dalam penyelesaian kasus konflik lahan pertanian tersebut.

Dengan demikian, konflik sosial selalu menjadi potensi yang siap meledak kapan saja dan biasanya selalu hadir ketika daerah itu tidak bisa menghadirkan kesejahteraan masyarakat atau daerah itu tergolong miskin. Karena itu, satu-satunya solusi untuk menjadi alternatif dalam menghindari ancaman konflik tersebut adalah pembangunan lebih berpihak kepada masyarakat daerah yang berorientasi pertanian *nativisme* (asli) yang sudah berkembang dalam

masyarakat tersebut, misalnya tanaman jagung. Selanjutnya, menjadikan kebijakan pembangunan pertanian yang sebagian besar penduduknya berada di desa harus menjadi prioritas pembangunan. Salah satu kebijakannya adalah pembangunan pertanian yang berdimensi lokal maupun kearifan lokal, yakni membangkitkan kembali kebijakan komoditas pertanian antara lain agropolitan jagung yang diikuti oleh pemberdayaan terhadap sumber daya petani, termasuk di dalamnya perlindungan terhadap eksistensi mereka sebagai sumber daya yang menjadi pilar ketahanan pangan daerah maupun nasional.

Dalam konteks seperti itu diharapkan instrumen-instrumen kebijakan daerah yang disponsori oleh birokrasi daerah digunakan untuk mencapai dua tujuan, yaitu: pertama, peningkatan produksi yang melimpah dalam bidang agropolitan jagung dan dibarengi oleh reproduksi kapital yang menghasilkan modal usaha bagi petani; kedua, pemberdayaan melalui peningkatan tatanan masyarakat petani yang tidak terpisahkan dengan kebijakan politik lokal yang berorientasi pada pendekatan populisme yang membangkitkan lembaga-lembaga sosial di tingkat lokal yang diharapkan merangsang naluri untuk turun pada areal pertanian, khususnya tanaman jagung. Secara politis, kebijakan ini diharapkan mendapatkan nilai tambah berupa: pertama, indikator adanya pemekaran daerah dengan mengimpikan sesuatu yang memiliki perspektif jangka panjang, yakni tujuan pemisahan Gorontalo menjadi daerah baru yang otonom dengan memekarkan diri dari provinsi Sulawesi Utara lebih ke arah peningkatan produksi pertanian jagung, percepatan sirkulasi kapital berupa modal usaha para petani, dan sekaligus meningkatkan akumulasi kapital untuk menyejahterakan para petani. Indikator kedua diharapkan terjadinya reproduksi tatanan masyarakat petani dan politik lokal yang mewajibkan pemerintah daerah untuk menjamin bahwa proses produksi yang dihasilkan oleh pembangunan pertanian termasuk jagung bisa berkelanjutan agar dianggap

dapat menjamin kestabilan ekonomi politik dalam menyediakan kebutuhan pangan di tingkat lokal.

Kendati demikian dengan melihat fakta di lapangan, yaitu keberadaan wilayah dan kondisi masyarakat pedesaan yang dilihat dari perspektif sejarah, kurang lebih sejak tahun 2000 pembentukan provinsi yang dimulai dengan peletakan dasar kebijakan pembangunan masih jauh dari keinginan masyarakat Gorontalo, yakni bagaimana daerah ini memperoleh kemajuan dalam pembangunan yang bisa memberi dampak bagi kepentingan masyarakat daerah termasuk petani. Apalagi dengan dimulainya kebijakan pembangunan pertanian terutama agropolitan jagung yang digerakkan sejak terbentuknya daerah ini, secara realita berdasarkan jumlah produktivitas menyangkut jumlah maupun kualitas hingga eksistensi sumber daya petani masih sangat memprihatinkan, meskipun kesuksesan digembor-gemborkan oleh pemerintah daerah.

Akan tetapi, yang terjadi berupa kegagalan dalam proses pembangunan pertanian khususnya menyangkut jagung, dan pertanda ketidaksuksesan tersebut dapat dilihat dari *output* yang dihasilkan oleh bidang ini yang tidak mampu mendongkrak kehidupan masyarakat pedesaan yang sebagian besar hidup di sektor pertanian, misalnya merebaknya kemiskinan, kesenjangan pendapatan, dan banyaknya pengangguran. Kondisi masih labilnya struktur ekonomi dan ketiadaan dari konsistensi kebijakan politik terutama ekonomi politik yang sifatnya berkelanjutan dan berdampak pada struktur sosial masyarakat ditengarai atau dituduh oleh berbagai pihak sebagai pemicu munculnya pembangunan dan pranata masyarakat yang belum berubah secara drastis. Karenanya berbagai pihak melontarkan tuduhan yang saling menyalahkan, baik para elit politik, kalangan birokrasi, masyarakat sendiri, hingga kalangan akademisi sebagai kegagalan pasar (*market failure*) yang antara lain ketidakmampuan menyuplai sumber pertanian jagung dan kegagalan pemerintah daerah.

Dalam kerangka seperti itu seharusnya pemerintah daerah sebagai birokrasi yang profesional mampu menjaga kestabilan dan dinamisasi dalam arena pembangunan pertanian yang dikawal oleh kondisi ekonomi politik yang kondusif. Parameter yang dibutuhkan untuk itu adalah meniadakan kebijakan dan politik yang bermuara pada kontradiksi kepentingan dalam proses akumulasi kapital yang tentu berdampak pada erosi terhadap pemberdayaan sumber daya petani. Sebab itu, tugas utama pemerintah daerah dan *stakeholder* sangat berkepentingan membangun otonomi daerah yang diraih kurang lebih 17 tahun sejak terbentuknya provinsi baru ini. Pemerintah juga harus meniadakan kepentingan berupa ambisi politik, kerakusan ekonomi para pemodal, dan ambisi birokrasi daerah yang menjadikan institusi ini sebagai ajang kepentingan politik dengan memanfaatkan arena politik birokrasi.

Sebab itu, nasihat ekonomi politik dalam arena pembangunan pertanian paling tepat mengikuti argumentasi Masoed (1994) yang telah menjelaskan secara gamblang di atas bahwa wewenang pembuatan keputusan tentang pembangunan yang selama ini dimonopoli oleh pemerintah harus dikembalikan kepada rakyat atau komunitas lokal. Jadi, pemerintah diberi tugas untuk membantu mereka menentukan kekuatan mereka sendiri dan sekaligus membangkitkan kembali ideologi populisme yang menganjurkan pengaktifan kembali lembaga-lembaga komunitas lokal. Dengan demikian, perlu adanya pemberdayaan (*enpowerment*) melalui usaha: (1) mengandalkan pengorganisasian politik termasuk kebijakan dan ekonomi politik yang berdimensi pada pembangunan pertanian misalnya tanaman jagung di tingkat lokal dengan menggerakkan kekuatan modal sosial dan gerakan-gerakan sosial lainnya yang mempunyai kepentingan untuk membangun daerah dan menyejahterakan masyarakatnya. (2) Pembangunan pertanian yang terpadu antara lain berfokus pada agropolitan jagung dengan melibatkan sumber daya petani, lingkungan, kearifan lokal, dan investasi yang berdimensi pada keberlanjutan bukan *vested interest* (kepentingan sesaat) para aktor

politik. Oleh sebab itu, pembangunan agropolitan jagung misalnya harus dibangun secara paripurna berdasarkan kepentingan sumber daya petani dan nilai kearifan lokal sehingga pembangunan pertanian dengan struktur kebutuhan hidup untuk menyuplai ketahanan pangan, kemandirian, maupun kedaulatan pangan, bahkan untuk kepentingan industri tentu membutuhkan nilai kompetitif dalam mengejar penciptaan suatu produktivitas yang tinggi.

Bab 6
Kebijakan Pembangunan dan Kelembagaan Agropolitan Jagung

6.1. Sekilas Dimensi Kelembagaan dan Pembangunan Berkelanjutan

Sebelum membahas kelembagaan tentang agropolitan jagung, alangkah baik menguraikan tentang pilar pembangunan berkelanjutan melalui pengembangan kelembagaan berdasarkan pertemuan Presiden Megawati Soekarnoputri dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) pembangunan berkelanjutan di Johannesburg, Afrika pada tanggal 3 September 2002 bahwa Indonesia akan bertekad melaksanakan berbagai kesepakatan yang disetujui dalam KTT tersebut dan akan menjadikan acuan dalam melaksanakan pembangunan di Indonesia di masa mendatang. Hasil KTT tersebut tentu pada pembangunan termasuk pertanian. Ini menurut Menteri Luar Negeri RI dalam sambutannya pada peluncuran buku dan forum diskusi "Hasil-Hasil dan Tindak Lanjut KTT Pembangunan Berkelanjutan" yang diselenggarakan oleh Departemen Luar Negeri RI dan UNDP, Jakarta 11 April 2003. Selanjutnya, menurut Santosa (2003) ada tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu (1) Pengentasan kemiskinan *(poverty eradication)*, (2) Perubahan pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan *(changing unsustainable pattern of consumption and production)*, (3) Perlindungan dan pengelolaan basis sumber daya alam bagi pembangunan ekonomi dan sosial *(protecting and managing the natural resources basis of economic and social development)*. Keberadaan kelembagaan di tingkat pemerintah untuk mendukung pembangunan berkelanjutan sangatlah penting.

Lebih jauh dinyatakan bahwa keberadaan kelembagaan di tingkat pemerintah untuk mendukung pembangunan berkelanjutan sangatlah penting. Angka 165 pada Plan of Implementation KTT Johannesburg menegaskan hal sebagai berikut.

Memajukan lebih lanjut pembentukan atau penguatan dewan pembangunan berkelanjutan dan/atau struktur koordinasi di tingkat nasional, termasuk di tingkat lokal, agar dapat memberikan fokus tingkat tinggi pada kebijakan pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks ini, partisipasi antara pemangku kepentingan perlu didukung.

Angka 166 pada *Plan of Implementation*:

> Mendukung upaya semua negara, khususnya negara berkembang dan negara dalam transisi ekonomi, untuk memperkuat penataan kelembagaan nasional bagi pembangunan berkelanjutan, termasuk di tingkat lokal" ... (dalam Awiati, 2005)

Mendasari pada hasil KTT di Yohanesburg tentang pembangunan berkelanjutan dan posisi Indonesia menjadikan sebagai acuan dalam melaksanakan pembangunan di masa mendatang. Untuk melihat lebih lanjut pendefinisian tentang pembangunan berkelanjutan, kita melihat kembali tulisan Moonti dan Wantu (2016) yang mengutip karya Suryana (2005) yang menjabarkan pembangunan menurut Organisasi Pangan Dunia sebagai manajemen dan konservasi basis sumber daya, dan orientasi perubahan teknologi dan kelembagaan guna menjamin tercapainya dan terpuaskannya kebutuhan manusia generasi saat ini maupun mendatang. Pembangunan pertanian berkelanjutan mengonservasi lahan, air, sumber daya genetik tanaman maupun hewan, tidak merusak lingkungan, tepat guna secara teknis, layak secara ekonomis, dan diterima secara sosial (FAO, 1989).

Meskipun Organisasi Pangan Dunia (FAO) pada tahun 1989 menggariskan bahwa pertanian berkelanjutan merupakan implementasi pembangunan berkelanjutan, tetapi dalam tataran konseptual semata-mata dan bukan impelementasi sesungguhnya. Karena

faktanya pembangunan nasional hingga daerah mendudukkan pembangunan pertanian masih dianaktirikan dalam arti pemerintah tidak serius mengurus masalah pertanian tersebut, padahal sektor ini sangat vital sebagai kebutuhan dasar manusia. Dengan demikian, kebijakan pembangunan pertanian sebagai implementasi pembangunan berkelanjutan sesungguhnya memang agak sulit dilaksanakan sebagai andalan dan titik berat dan tentu ini sangat kontra produktif dengan pelaksanaan pembangunan yang lebih mengedepankan pada pembangunan sektor industri.

Hal ini diperkuat dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan dengan dua prinsip dasar sebagai berikut. Pertama, pembangunan diarahkan untuk mengejar target laju pertumbuhan yang setinggi-tingginya. Kedua, pembangunan dilaksanakan dengan menjadikan sektor industri sebagai andalan. Ketiga, pembangunan dipacu dengan berorientasi pada perekonomian eksternal (*outward looking strategy*) dalam hal sumber daya pembangunan (khususnya modal, ilmu pengetahuan, teknologi, dan bahan baku). Secara umum dapat dikatakan bahwa pembangunan pertanian dan pedesaan kurang mendapat perhatian. Pembangunan pertanian lebih diarahkan sebagai penunjang dan pendukung pembangunan nasional dan bukan sebagai andalan dan titik berat pembangunan. Seharusnya sektor pertanian harus direposisi dari sektor penunjang menjadi sektor andalan perekonomian nasional (Suryana, 2005).

Berdasarkan ketimpangan dan diskriminasi terhadap pembangunan pertanian, maka sepatutnya langkah yang harus diambil oleh pemerintah pusat hingga daerah termasuk provinsi Gorontalo untuk melakukan reformasi kebijakan terhadap pembangunan pertanian yang pada awalnya hanya sebagai penunjang dan pendukung pertumbuhan ekonomi seharusnya diubah menjadi pembangunan pertanian harus ditempatkan sebagai sektor andalan atau titik berat perekonomian nasional maupun daerah. Untuk itu, perlu membangun kembali pembangunan pertanian sebagai *core* pembangunan nasional dengan langkah-langkah pengelolaan yang baik sebagaima-

na mengutip tulisan Suryana (2005) sebagai berikut: (1) membangun pemerintahan yang baik dan memosisikan pertanian sebagai sektor andalan perekonomian nasional (termasuk daerah); (2) mewujudkan kemandirian pangan dalam tatanan perdagangan dunia yang bebas dan tidak adil; (3) mengurangi petani miskin, membangun basis bagi partisipasi petani, dan pemerataan hasil pembangunan; (4) meningkatkan pertumbuhan sektor pertanian; (5) membangun sistem agribisnis terkoordinasi; (6) melestarikan sumber daya alam dan fungsi lingkungan; dan (7) membangun sistem IPTEK yang efisien.

Berdasarkan parameter yang telah diuraikan di atas, maka pendekatan tentang pembangunan pertanian yang berbasis pada sektor agropolitan jagung sebenarnya dapat dijadikan sebagai sumber produktivitas dengan syarat melalui perbaikan kelembagaan dan pengelolaan kebijakannya bersifat keberlanjutan. Pembentukan ini tidak lain mendorong sektor agropolitan jagung sebagai kepentingan terhadap perlindungan kebutuhan hidup dasar, kepentingan petani, dan peningkatan produktivitas sebagai keberlanjutan terhadap pertumbuhan perekonomian daerah.

Ada beberapa indikator dalam membangun sektor agropolitan jagung sebagai pembangunan pertanian daerah yang berkelanjutan dengan mengutip indikator yang dikemukakan oleh Supraya go (2010), yaitu status keberlanjutan pengelolaan kawasan pangan sangat tergantung pada gambaran dari suatu efisiensi strategi dan kemampuan masyarakat petani untuk mempertahankan usahanya. Penilaian terhadap keberlanjutan sangat tergantung pada aksi yang digambarkan dalam beberapa indikator sebagai berikut.

(1) Produktivitas, yang perlu diperhatikan berupa perluasan lahan yang menerapkan pertanian yang berkelanjutan, luas lahan (hektar) dari waktu ke waktu berpindah dari praktik pertanian pangan secara konvensional menuju pertanian yang berkelanjutan. Produksi berhubungan dengan pendapatan anggota kelompok petani yang diperoleh dari penerapan pertanian yang berkelanjutan. Memproses bahan pangan anggota kelompok yang disediakan dan diproses oleh anggota sendiri. Pascapanen prosentase anggota kelompok yang memiliki fasilitas dan mempraktikkan kegiatan-kegiatan untuk penanganan pascapanen.

(2) Keterkaitan dengan kelembagaan, yaitu pemasaran dengan jumlah dan macam lembaga pemasaran serta perdagangan secara formal maupun informal yang telah bekerja sama saling menguntungkan dengan kelompok tani dalam meningkatkan penghidupannya. Lembaga teknis berkaitan dengan jumlah lembaga baik pemerintah, swasta, atau LSM yang secara langsung memfasilitasi secara berkala bantuan teknis dalam penerapan praktik-praktik budi daya pangan, pengolahan pascapanen, dan pemasaran kepada kelompok tani. Finansial sangat bersentuhan dengan persediaan kelembagaan finansial atau kredit, misalnya koperasi yang dimanfaatkan anggota kelompok tani dalam berbudi daya pangan.

(3) Organisasi dan manajemen, sangat berkaitan dengan organisasi formal dengan jumlah kelompok tani yang telah memiliki badan hukum dan dokumen lainnya, demikian pula tentang manajemen dalam pengambilan keputusan tentang organisasi apakah melalui musyawarah atau mufakat.

(4) Teknologi, yaitu berhubungan dengan adaptasi tentang derajat teknologi digunakan untuk memperbaiki, memodifikasi, atau mendorong kegiatan-kegiatan lokal (hal-hal yang telah dipraktikkan oleh anggota kelompok). Replikasi tentang penggunaan teknologi yang telah diterapkan salah satu atau beberapa anggota kelompok kepada anggota kelompok lain atau kelompok tani lain. Pelatihan teknis berupa jumlah dan tipe pelatihan yang dilakukan untuk mendorong adopsi teknologi dalam rangka memperkuat praktik-praktik yang telah ada, partisipasi masyarakat, dan lain-lain.

(5) Partisipasi dan penerimaan anggota kelompok, yaitu berbagi keuntungan tentang mekanisme yang menjamin distribusi keuntungan yang adil di antara anggota kelompok tani dan persepsi ting-

kat kepedulian anggota kelompok dan tingkat pemahaman tujuan kelompok tani.

(6) Prosedur merating, yakni pengurus kelompok tani mengidentifikasi secara berkala terhadap tujuan penilaian dan menilai indikator yang terkait. Bila kelompok tani membutuhkan, bisa meminta perguruan tinggi, LSM, atau tim fasilitator dari pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan ini pada kelompoknya. Pengurus atau fasilitator melakukan wawancara masing-masing anggota kelompok tani. Selanjutnaya melakukan evaluasi kemajuan kegiatan kelompok tani dalam upaya menuju pengembangan sistem pertanian berkelanjutan.

6.2. Kelembagaan tentang Agropolitan Jagung

Sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu yang berhubungan dengan masalah pembangunan pertanian yang bersentuhan secara langsung dengan struktur sosial dan ekonomi, maka pada bagian ini peran kelembagaan sangat menentukan dalam hal pencapaian keberhasilan agropolitan jagung. Untuk itu, salah satu kegiatan pemerintah dalam perspektif kelembagaan yang berkaitan dengan sumber daya petani, yakni usaha yang didahului dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan petani dan gerakan untuk menuju hal tersebut adalah melakukan berbagai program pembangunan pertanian yang antara lain pengembangan sumber daya pertanian dan kelembagaan petani.

Sebelum mengurai lebih jauh tentang kebijakan yang berhubungan dengan kelembagaan yang berkaitan dengan pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung, maka langkah baiknya dijelaskan pemahaman tentang kelembagaan. Istilah kelembagaan dapat didefinisikan dengan berbagai perspektif ilmu apa saja termasuk dalam tulisan ini, yang ingin meminjam beragam istilah terutama dari pendekatan ilmu ekonomi. Pendekatan ini akan berusaha menganalisis dari sudut teoritis dan empiris dengan menyan-

dingkan antara ilmu ekonomi dan pembangunan pertanian yang berorientasi pada perspektif empiris dari sektor agropolitan jagung. Dalam konsep ilmu ekonomi pembangunan menurut Maning (1991) bahwa kelembagaan merefleksikan sistem nilai dan norma dalam masyarakat. Untuk itu, Maning mendefinisikan kelembagaan sebagai regulasi yang stabil dan prinsip-prinsip atau aturan-aturan organisasi yang mengelola proses interaksi antara orang-orang. Sementara North (1994) memaknai kelembagaan sebagai aturan-aturan yang membatasi perilaku menyimpang manusia untuk membangun struktur interaksi politik, ekonomi, dan sosial (dalam Yustika, 2006).

Berangkat dari pendekatan di atas, pengertian yang diberikan oleh kedua pemikiran dari Maning dan North bisa dikutip sebagai landasan analisis untuk melihat adanya kelembagaan pembangunan pertanian karena argumentasi mereka dengan menjelaskan adanya proses interaksi dan pencegahan terhadap konstruksi kelembagaan yang berkaitan dengan pendekatan politik, ekonomi, maupun sosial. Konstruksi teoritis inilah yang menjadi landasan empiris untuk menjelaskan tentang pembangunan pertanian di tingkat lokal, dalam rangka pencapaian terhadap kedaulatan, kemandirian, maupun ketahanan pangan yang tentu sangat membutuhan wahana kelembagaan untuk mengurus proses interaksi dan aturan main dalam pembangunan politik pertanian.

Derajat pembangunan daerah yang ditempuh melalui pertumbuhan ekonomi yang salah satunya disuplai dari pembangunan pertanian harus diakui bahwa untuk membangun daerah Gorontalo tidak semata-mata hanya menggantungkan diri pada perekonomian agraris, tetapi pula mengembangkan sektor industri dan jasa. Perubahan secara gradual ini tentu tidak boleh hanya bergantung pada sumber daya alam Gorontalo yang kaya yang tentu lama-lama akan berkurang dan habis sama sekali. Problem pembangunan pertanian di daerah, misalnya pada sektor pertanian jagung memunculkan masalah tersendiri terutama dalam hal yang berkaitan dengan la-

han yang kian hari beralih fungsi, baik untuk kepentingan tanaman lain, perumahan, maupun industri seperti dijelaskan di atas. Karenanya solusi terbaik adalah membangun desa dan mempertahankan wilayah ini sebagai mahkota pangan yang tentu tidak lain didominasi oleh sektor pertanian.

Untuk itu, perlu ada pemikiran ke depan bagaimana ketergantungan pada sumber daya alam harus seiring dengan peningkatan sumber daya manusia yang merupakan indikator utama bagi strategi pembangunan daerah. Apalagi dengan otonomi daerah pada satu sisi telah terjadi transfer kewenangan termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam berupa lahan pertanian sebagai sumber ketahanan pangan. Akan tetapi, pada sisi lain daerah itu sendiri dengan alasan mengejar pendapatan asli daerah (PAD) telah mengubah kepentingan tanah pertanian untuk kepentingan lain yang lebih menguntungkan dengan berbagai alasan dan alibi yang membodohi masyarakat.

Umpamanya bahwa perubahan kebijakan yang lebih mementingkan kepentingan industri, jasa, dan perkebunan dalam skala yang lebih besar dan bentuk eksplorasi lainnya yang mengubah status lahan menjadi kepentingan lainnya yang dibalut melalui kepentingan politik maupun kebijakan yang bersifat diskresi. Tujuan dan hasrat mereka sering kali mengatasnamakan kepentingan kesejahteraan, pertumbuhan ekonomi, dan memacu kinerja birokrasi yang harus diberi Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) atau istilah lain Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP). Keduanya sesungguhnya sebagai renumerasi, meskipun dengan berbagai istilah di tingkat pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam rangka pencapaian tersebut sering kali aktor politik, politisi, dan birokrasi dengan mudah mengubah kebijakan pembangunan termasuk di sektor pertanian yang sesuai dengan hasrat kepentingan yang mana lebih menguntungkan dan mana yang kurang atau tidak menguntungkan sama sekali bagi kepentingan pembangunan dan kepentingan diri sendiri. Karenanya konsistensi atau keberlanjutan kebijakan pembangunan

pertanian, misalnya dalam agropolitan jagung sangat dibutuhkan bagi ketahanan pangan yang nantinya menjadi modal dasar bagi pembangunan dan peningkatan masyarakat daerah.

6.3. Membangkitkan Kembali Arah Kebijakan Pemerintah Melalui Pembangunan Pertanian Jagung sebagai Sumber Pangan

Pengabaian potensi agraris melalui pembangunan pertanian tentu mengakibatkan konsekuensi bagi kepentingan masyarakat termasuk petani di daerah pedesaan, apalagi pembangunan pertanian tidak lagi menjadi prioritas dan tergantikan dengan prioritas lain di luar sektor pertanian jagung. Sementara itu, pemerintah telah berusaha sekuat tenaga untuk mendorong sektor ini dengan kebijakan yang bersifat *sustainable* (berkelanjutan) sehingga ketersediaan pangan yang berasal dari komoditas jagung selalu dihadirkan oleh masyarakat petani. Bilamana ketidakseriusan pemerintah daerah yang tidak melalui dukungan *political will* yang berorientasi pada politik pertanian dan hanya dilakukan dengan *tentative* (coba-coba) dan tidak serius, maka ini akan menjadi *doomsday* (hari kiamat) bagi kepentingan masyarakat dan industri yang sangat tergantung pada sumber daya alam yang bersumber dari dimensi pertanian agropolitan jagung. Untuk lebih jelas melihat potensi yang sangat merugikan bagi pembangunan pertanian dengan berorientasi keinginan mengubah kebijakan yang pada awalnya diperuntukkan bagi kepentingan eksploitasi sumber daya pertanian yang beralih pada kebijakan lain, maka secara otomatis hal itu memutus rantai kebutuhan dasar manusia dan modal dasar pembangunan. Keinginan yang berorientasi pada usaha untuk mengabaikan pembangunan pertanian sebagai andalan besar bagi sumber daya alam Gorontalo lebih tepat kita ingat kembali yang disampaikan oleh Lay (2003) bahwa akibat pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah untuk mengelola sumber daya alamnya sendiri akan dengan

cepat menderivasi keuntungan-keuntungan ekonomi jangka pendek yang tidak terbayangkan sebelumnya. Namun, ini akan dibayar secara sangat mahal dalam jangka panjang, kecuali ada kesadaran baru yang muncul di kalangan pengambil kebijakan di daerah. Hal ini semakin diperkuat oleh keterbatasan pengalaman dan kelemahan manajemen serta kealpaan teknologi yang sangat serius dihadapi oleh daerah-daerah dan akan memaksa daerah-daerah untuk menggantungkan pengelolaan sumber daya alamnya pada kekuatan lain yang secara praktis berarti kekuatan kapitalis.

Berdasarkan argumen ini bisa dipastikan pengabaian atau pengalihan kebijakan terhadap sumber daya pertanian dari salah satu keragaman ketahanan pangan, yakni agropolitan jagung di Gorontalo tidak hanya akan memberikan dampak yang sangat besar bagi kebutuhan dasar dan pembangunan daerah, tetapi pula sumber daya petani. Pembiaran atau ketidakseriusan terhadap pembangunan agropolitan jagung sebagai salah satu fase daerah ini memasuki perjudian besar dalam hal kebijakan dan bisa dipastikan membawa kerugian besar bagi masyarakat termasuk para petani. Secara empiris mereka yang terabaikan dalam pertarungan dari arena kepentingan ini sangat membahayakan keberlangsungan kehidupan petani dengan salah satu indikator yang muncul adalah menurunnya kesejahteraan mereka yang diikuti oleh naiknya angka kemiskinan yang sebagian besar ada di kantong-kantong pertanian yang ada di desa. Bahkan lambat laun dapat dipastikan para petani akan menjadi generasi yang hilang pada sektor pertanian yang tentu menambah daftar pengangguran dan kemiskinan di desa. Apalagi saat ini mereka dengan ketidakmampuan manajemen maupun pengetahuan dan teknologi secara paksa harus menyeret kondisi mereka menjadi petani tradisional *(peasant)* yang secara terus-menerus sebagai petani yang penghasilannya hanya sedikit bahkan tidak cukup membiayai keluarga dengan kehidupan yang layak. Oleh karena itu, status yang mereka emban bukan petani modern *(farmer)*.

Salah satu cara untuk keluar dari jaring-jaring kapitalis yang menyesatkan adalah mengubah kebijakan pembangunan yang berorientasi pada kearifan lokal maupun komunitas daerah dengan mengedepankan pembangunan daerah maupun pertanian yang bernilai populis (kerakyatan). Hal ini sesuai dengan konsep kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang memprioritaskan ekonomi kerakyatan yang dapat dipastikan roh dan jantung perekonomiannya ada di desa dengan mayoritas sumber daya pertaniannya termasuk komoditas tanaman jagung. Solusi yang terbaik adalah pertama, mengubah kebijakan pembangunan daerah yang berorientasi pada pembangunan yang sesuai dengan nilai Pancasila bukan dengan model pembangunan kapitalis malu-malu (*pseudo capitalism*) di tingkat lokal, yakni dikatakan bukan kapitalis, tetapi dalam praktik sesungguhnya menerapkan nilai-nilai kapitalis. Kedua, melakukan reformasi kelembagaan yang berorientasi pembangunan pertanian sebagai sikap dan semangat masyarakat daerah yang lebih peka pada dimensi moral sebagai panglima, yaitu kewenangan dalam pengambilan kebijakan pembangunan daerah termasuk pembangunan pertanian harus dikembalikan kepada kepentingan rakyat, tidak terkecuali komunitas petani lokal. Dan sebaliknya, pemerintah daerah dalam hal ini birokrasi sebagai organ yang mengatur alur kepentingan politik pemerintah daerah yang pro rakyat memiliki tanggung jawab dalam pembangunan pertanian sebagai sandaran bagi hajat hidup orang banyak. Pembangunan pertanian yang berbasis pada kepentingan komunitas dan pro petani menjadi salah satu solusi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan yang berdimensi pada pencapaian terhadap penurunan angka pengangguran maupun kemiskinan. Salah satu prasyarat untuk membangkitkan animo masyarakat petani untuk turun pada lahan pertanian adalah melakukan reformasi terhadap kelembagaan termasuk komunitas petani yang ada di desa.

Berbagai aturan normatif telah dibuat berdasarkan payung hukum nasional maupun lokal sebagaimana secara lengkap di-

gambarkan pada uraian sebelumnya tidak lain untuk melakukan perlindungan terhadap pembangunan pertanian maupun masyarakat petani Gorontalo supaya eksis dan dapat bersaing secara global. Upaya untuk menyusun semua kebijakan ini baik bersifat struktur kelembagaan maupun penataan secara politis yang berkaitan dengan kehidupan yang secara kondusif bagi aktor yang terlibat di dalamnya untuk megurus masalah pertanian yang berbasis agropolitan jagung. Para aktor yang paling menentukan dan berkepentingan mengoperasikan kebijakan tersebut harus berpatron pada arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo yang berafiliasi pada ekonomi kerakyatan. Ekonomi kerakyatan itu sendiri sangat identik dengan demokrasi ekonomi dengan kedudukan maupun kedaulatan rakyat yang terletak pada bidang kehidupan ekonomi. Secara rasional tentang konsep demokrasi ekonomi akan dikutip argumentasi Kartasasmita (1996) yang menguraikan pengertian demokrasi ekonomi merupakan kegiatan ekonomi yang dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Atau menurut rumusan UUD 1945 bahwa produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Warna kerakyatan dalam kehidupan ekonomi tersebut adalah sama dengan cita-cita keadilan dalam kehidupan ekonomi.

Dalam tataran lokal sesungguhnya orientasi demokrasi ekonomi yang diwujudkan secara khusus pada arah kebijakan ekonomi kerakyatan dalam perjalanan pembangunan daerah ini selama kurang lebih hampir 17 tahun sebagai provinsi telah menunjukkan kemajuan pembangunan yang dapat memberikan efek bagi kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, harus disadari belum semuanya sesuai dengan harapan semua masyarakat Gorontalo, apalagi bagi petani, yang sangat mengharapkan kebijakan yang bermuara pada pemberdayaan pertanian jagung harus terus dilaksanakan sebagai sumber bagi kelangsungan hidupnya. Secara gamblang *snapshot* (gambaran) gerak pembangunan yang diperlihatkan melalui pertumbuhan

ekonomi dapat dilihat pada uraian sebelumnya yang tentunya telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kunci keberhasilan pembangunan daerah ini. Sebab itu, untuk memacu semangat dalam mengejar keterbelakangan dengan daerah lain, maka pemerintah daerah harus menyusun kebijakan pembangunan pertanian yang antara lain berorientasi pada agropolitan jagung yang merupakan pilar utama ekonomi kerakyatan. Orientasi yang cenderung menjadikan agropolitan jagung sebagai penopang ekonomi kerakyatan tersebut ditujukan untuk mencapai perekonomian yang berdaya saing tinggi terutama dalam menghadapi era globalisasi. Dengan energi yang menempatkan agropolitan jagung sebagai modal dasar ekonomi kerakyatan, tentu dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo searah dengan pembangunan yang berorientasi pada demokrasi ekonomi yang juga menjadi simpul utama kebijakan pembangunan nasional, misalnya kebijakan dalam menciptakan ketahanan pangan melalui program PAJALE (padi, jagung, dan kedelai).

6.4. Kelembagaan Ekonomi Sebagai Pilar Pembangunan Agropolitan Jagung

Penjelasan tentang hubungan antara arah kebijakan pembangunan yang diwujudkan melalui implementasi nilai-nilai demokrasi ekonomi dalam ruang lingkup pembangunan pertanian jagung di daerah Gorontalo merupakan argumen yang semakin memperjelas pemberdayaan agropolitan jagung. Hal itu dibutuhkan sebuah institusi atau lembaga secara ekonomi maupun politik yang diwujudkan dengan pendekatan populis yang mengedepankan komunitas petani sebagai sumber daya pembangunan. Keberhasilan sebuah institusi atau kelembagaan hanya diukur bilamana sistem kelembagaan tersebut bersifat dinamis dan menyesuaikan dengan kondisi kehidupan masyarakat petani yang masih bergelut dengan berbagai keter-

batasan dan kemampuannya yang sebagian besar masih tergolong sebagai petani tradisional.

Sementara itu, secara ekonomi dan politik kondisi petani di era globalisasi harus bertarung dan berkompetisi untuk mendapatkan tempat dalam kehidupan ekonomi dan pencarian kehidupan yang lebih maju dan sejahtera. Dukungan pemerintah daerah yang kuat, baik secara politik maupun ekonomi, yang diarahkan melalui kebijakan sebagai solusi yang terbaik menuju masyarakat daerah yang dicita-citakan tersebut antara lain mampu menyelesaikan masalah kemiskinan yang semakin menggurita di daerah ini. Persoalan kemiskinan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya adalah lokus persoalannya berada pada wilayah pedesaan yang sebagian besar mereka hidup di ladang pertanian termasuk tanaman jagung. Sebagai solusi dasar yang dianggap sebagai resep untuk menyelesaikan masalah yang mendasar ini adalah salah satunya lembaga harus hadir di tengah-tengah masyarakat petani, jika tidak keberadaannya hanya sebagai konsumsi politik pada saat pesta demokrasi seperti pilkada dan sebagainya. Salah satu contoh yang menarik adalah terjadinya penurunan hasrat politik maupun ekonomi yang pada awalnya menjadikan pembangunan pertanian yang diarahkan pada agropolitan jagung, saat ini terjadi *policy decline* (kemunduran kebijakan), karena tidak lagi menjadikan kebijakan sebagai primadona dalam pembangunan pertanian.

Mengapa secara kelembagaan pemerintah daerah tidak dapat mempertahankan kebijakan yang pada awalnya unggul, tetapi sekarang tidak? Ada dua premis untuk menjawab pertanyaan ini, yaitu sebagai berikut.

Premis pertama, bisa jadi dari sisi kelembagaan kebijakan agropolitan jagung dianggap tidak unggul dan banyak daerah dalam membangun proses desentralisasi politik maupun ekonomi menganggap tanaman jagung tidak dapat dengan cepat mendongkrak pertumbuhan ekonomi masyarakat. Bahkan dalam bukunya Sabar (2006:30-31) secara jelas menulis alasan Fadel memilih kebijakan

agropolitan jagung sebagai solusi untuk menyejahterakan masyarakat Gorontalo. Pada beberapa kalangan menyatakan bahwa berdasarkan sejarah, tanaman jagung sebenarnya tidak layak untuk dikembangkan dan dijadikan komoditas unggulan karena selain tidak memberikan nilai tambah dan faedah bagi manusia, jagung juga hanya tepat dijadikan pakan ternak, misalnya untuk kuda. Pemikiran yang didasarkan pada latar belakang sejarah tersebut sesungguhnya dapat ditelusuri dari pengalaman yang ada bahwa tata kelola tanaman jagung hanya dilakukan secara tradisional, bukan modern, sehingga dengan jelas hasilnya sangat minim dan tentu dampak kesejahteraannya sangat rendah.

Namun, bila melihat dengan perspektif ekonomi, tentu kebijakan agropolitan jagung memiliki nilai ekonomis yang tinggi bagi kebutuhan industri sehingga permintaan begitu besar. Permintaan secara ekonomis dan kebutuhan dunia industri tentu sangat berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan membaca nilai kebutuhan dan permintaan secara ekonomis yang memberi efek bagi perbaikan kesejahteraan penduduk termasuk petani, maka kebijakan pertanian pada masa awal terbentuknya daerah diarahkan ke agropolitan jagung. Pionir yang meletakkan fondasi kebijakan terhadap agropolitan jagung tidak lain adalah gubernur pertama Gorontalo, yaitu Fadel Muhammad. Dengan pembangunan pertaniannya Fadel menjadikan kebijakan agropolitan jagung sebagai unggulan daerah yang membawa efek besar bagi pembangunan pertanian nasional, yakni beberapa daerah yang memiliki produksi jagung yang besar berlomba-lomba mendesain kembali kebijakan pertaniannya agar tidak kalah dengan kebijakan pertanian Gorontalo. Buktinya berbagai daerah di Indonesia banyak melakukan studi banding untuk belajar tentang kebijakan agropolitan jagung Gorontalo. Fadel dengan berbekal ilmu kebijakan publik dan didukung oleh para ilmuwan dari Universitas Gadjah Mada dan Universitas Hasannudin Makassar sangat yakin dengan perhitungan masak bahwa masyarakat Gorontalo sejak zaman leluhur sudah mengenal ko-

moditas ini dan perlu mengemas kembali dalam bentuk kebijakan politik maupun ekonomi. Meskipun kebijakan agropolitan jagung sangat bertolak belakang dengan kebijakan daerah lain dalam hal menata pertumbuhan ekonominya, tetapi Fadel Muhammad tidak mundur dari kebijakannya. Hal ini sangat kontra produktif dengan daerah-daerah lain bahwa mereka beramai-ramai membangun daerahnya dengan kemampuan globalisasi serta proyek-proyek prestisius dalam menggenjot pertumbuhan ekonomi, justru Gorontalo kembali ke masa lalunya.

Premis kedua, dari sisi kelembagaan gubernur Fadel di masa kepemimpinannya yang menjadikan tanaman jagung sebagai komoditas unggulan ternyata memberikan sedikit kemajuan bagi daerah Gorontalo, sedikitnya bagi kepentingan pembangunan pertanian. Terlepas pro dan kontra keberhasilan tersebut, tetapi kebijakannya memberikan hasil antara lain: (1) meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang pada tahun 2002 hanya 6,7% menjadi 7,3% pada tahun 2005 (dikutip dari Sabar, 2006); (2) Dengan berbagai prestasi tersebut presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2005 menempatkan provinsi Gorontalo sebagai salah satu dari 6 provinsi menjadi *pilot project* pelaksanaan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan (Sabar, 2006).

Berbagai prestasi dalam kurun waktu antara tahun 2001 sampai dengan 2005 secara rasional dapat dikatakan bahwa daerah ini mulai bergerak maju dalam pembangunan sejajar dengan daerah-daerah lain di beberapa daerah di kawasan Indonesia, baik di Sumatera, Kalimantan, Nusa Tenggara Barat maupun Nusa Tenggara Timur atau kawasan Indonesia Timur. Salah satu kunci keberhasilan Gubernur Fadel dalam mereformasi kelembagaan secara ekonomi maupun politik terutama birokrasi daerah sebagai organisasi publik yang mampu menjalankan kebijakannya. Secara ekonomi berdasarkan data di atas telah digambarkan berbagai indikator keberhasilan terutama kinerja kelembagaan ekonomi masyarakat dan institusi sebagai pendobrak ekonomi daerah. Menurut Kartasasmita (1996) dalam

sistem perekonomian paling sedikit dikenal tiga unsur kelembagaan, yaitu pelaku ekonomi, pasar, dan pengatur atau aturannya.

Norma-norma kelembagaan telah dijabarkan dalam UUD 1945 yang perangkat kelembagaannya sebagai berikut. Pertama, berdasarkan pasal 33 UUD 1945 dikenal tiga bentuk usaha, yaitu badan usaha milik negara, usaha swasta, dan koperasi yang berinteraksi dengan konsumen atau rumah tangga dalam proses produksi dan distribusi, dan konsumen barang dan jasa. Semua bentuk usaha tersebut perlu tumbuh secara seimbang, serasi, dan bersama atau bermitra, serta saling mengisi dan saling menunjang, sehingga menjadi kekuatan yang tangguh. Dalam konteks ini agropolitan jagung di samping sebagai kebutuhan dasar masyarakat, juga dikategorikan sebagai bahan distribusi bagi kepentingan barang dan jasa. Oleh karena membutuhkan badan usaha seperti di tingkat lokal ada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai perintis usaha yang mengelola produksi secara efisien dan produktif, sementara usaha swasta merupakan lembaga yang melakukan penetrasi pasar nasional maupun internasional tentu harus memiliki modal besar dan di provinsi Gorontalo ada usaha besar yang khusus menangani produksi jagung.

Kedua, konsumen yang merupakan lembaga ekonomi yang penting pada dasarnya adalah seluruh masyarakat melakukan kegiatan konsumsi sebagai kebutuhan. Pilihan terhadap produk jagung sebagai sumber kepentingan dunia industri maupun pakan ternak cukup besar.

Ketiga, pasar, sebagai mekanisme atau proses interaksi para pelaku ekonomi dan menentukan volume produksi barang dan jasa serta harga menurut hukum permintaan dan penawaran. Komoditas jagung saat ini sangat dibutuhkan untuk kepentingan industri, maka terbuka pilihan memasuki pasar bebas, baik untuk kebutuhan nasional hingga internasional dalam kancah perdagangan. Sebab itu perlu ada intervensi langsung dari pemerintah daerah.

Keempat, pemerintah, dengan aparat birokrasinya sangat penting dalam menentukan upaya mewujudkan tatanan perekonomian yang berlandaskan demokrasi ekonomi dengan peran strategis: (1) penegakan hukum, (2) menciptakan persaingan yang sehat, (3) peran redistribusi, dan (4) pemenuhan kebutuhan dasar rakyat. Parameter keempat ini dititikberatkan pada peran pemerintah daerah yang bertanggung jawab dalam merencanakan dan membangun ketahanan pangan yang berintikan pada pertanian jagung yang dihasilkan oleh sumber daya lokal sebagai modal pembangunan ekonomi daerah. Peran strategis pemerintah/birokrasi daerah adalah mengatur distribusi tentang mekanisme pasar komoditas jagung dalam meningkatkan produktivitas. Karena itu, tingkat keberhasilan pemerintah sangat ditentukan oleh sejauh mana terwujudnya kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan pada sektor komoditas jagung sebagai sumber ekonomi kerakyatan sehingga masyarakat Gorontalo terutama para petani bisa meraih kesejahteraan. Peran pemerintah provinsi Gorontalo dalam mewujudkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan pada komoditas jagung yang berlandasarkan pada nilai demokrasi ekonomi di tingkat lokal sangat sejalan dengan prioritas RPJM pada tahun 2009-2014, yakni ingin mewujudkan Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan.

Selain itu, peran strategis pemerintah daerah adalah yang berkaitan dengan penegakan hukum antara lain membangun pijakan berupa aturan main dalam mengelola pembangunan pertanian dan keberpihakan kepada petani, misalnya dalam bentuk peraturan daerah (Perda) berupa pengaturan tentang lahan pertanian khusus untuk komoditas jagung sebagai simbol kebijakan agropolitan jagung, kesejahteraan petani khususnya para petani jagung, strukturisasi kelembagaan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), pengaturan sarana penunjang pertanian seperti pupuk, bibit, peralatan pertanian, dan sebagainya. Untuk lebih jauh LPIKP (2014) merumuskan tentang arah sasaran kebijakan hukum dan aturan mainnya secara hukum yang mengatur kebijakan pangan, yakni: (1) pengaturan

ketersediaan lahan pertanian pangan; (2) pengaturan tentang kesejahteraan petani, restrukturisasi kelembagaan pertanian; (3) diversifikasi pangan; dan (4) pengaturan sarana produksi pertanian. Dengan indikator ini, maka sasaran di bidang hukum adalah: (1) tersedianya jaminan hukum untuk ketersediaan dan perlindungan lahan pertanian pangan; (2) tersedianya perangkat hukum yang memfasilitasi peningkatan kesejahteraan petani; (3) penguatan kelembagaan dan tata cara koordinasi antarkementerian/lembaga; (4) tercapainya diversifikasi; (5) terwujudnya sistem pengaturan sarana penunjang kedaulatan pangan; dan (6) adanya kesadaran hukum dalam keadaan krisis pangan.

Di samping itu, pemerintah sebagai organisasi publik yang ada di daerah harus pula menciptakan persaingan yang sehat dalam mewujudkan sistem pertanian yang menghasilkan komoditas jagung sebagai sumber perdagangan yang diarahkan pada cara mengatur mekanismenya mulai dari produksi hingga petani sebagai penghasil diperlakukan dalam sistem iklim politik pertanian yang sehat dan jujur. Hal ini disertai dengan tidak ada kepentingan yang merugikan petani lain dan mengandung unsur bahwa produksi dari komoditas hingga sumber daya petani harus diperlakukan secara adil. Selain itu, peran pemerintah sebagai organisasi publik di tingkat lokal secara umum menjamin terpeliharanya tataran mekanisme pembangunan pertanian yang berorientasi mekanisme pasar sehat yang mengatur distribusi komoditas jagung untuk bersaing di tingkat pengumpul hingga pedagang sampai dengan para pengusaha.

Sejalan dengan penegakan hukum, maka dibutuhkan pula peran redistribusi komoditas hasil pertanian, yakni jagung, berdasarkan rasa keadilan dan kewajaran secara ekonomis. Secara otomatis ekonomi kerakyatan dalam iklim demokrasi ekonomi harus melalui keseimbangan antara para pengusaha, pedagang, dan pengumpul sebagai satu pihak dengan pihak lain, yakni para petani secara seimbang dan adil. Iklim seperti yang dirasakan oleh mereka sebagai keberpihakan kepada kekuatan petani yang kecil dan lemah yang

sebagian besar digolongkan petani tradisional dan secara kuantitas dalam jumlah besar agar mereka merasa diperlakukan secara psikologis, ekonomis, dan politik sebagai kekuatan sumber daya ekonomi yang ada di desa yang harus diperhitungkan dan diberdayakan. Untuk itu, birokrasi daerah sebagai organisasi publik yang didukung oleh keputusan politik para aktor pejabat politik daerah perlu memperkuat sumber daya petani. Dukungan itu sebagaimana dijelaskan di atas, baik secara hukum, politik, maupun ekonomis melalui kebijakan anggaran untuk memberdayakan mereka sebagai petani sehingga teratasi kesenjangan sosial, misalnya pengangguran dan kemiskinan.

Selain itu, hal yang paling urgen untuk memperkuat dan memberdayakan para petani jagung Gorontalo adalah melalui kepedulian pemerintah daerah terhadap pelayanan-pelayanan publik lain selain dua indikator di atas, yakni pemenuhan kebutuhan dasar rakyat. Indikator ini seperti dikatakan lebih cenderung menekankan pada implementasi kebijakan pada pembangunan pertanian yang mengarah pada redistribusi jagung yang terjadi pada tingkat mekanisme pasar yang bisa memberikan dampak bagi para petani. Tentu dapat dikatakan bahwa indikator redistribusi yang diperkuat dengan aturan normatif secara kelembagaan dari perspektif ekonomis tersebut harus juga dipayungi oleh perspektif lainnya berupa hak-hak yang mendukung di luar pangan lainnya, misalnya perlindungan hak asasi manusia yang diberikan oleh birokrasi pemerintah daerah sebagai organisasi publik. Organ ini memprioritaskan keberpihakan dalam bentuk pemberdayaan terhadap hak-hak petani yang merupakan kelompok masyarakat yang sebagian besar masih tergolong sebagai kelompok yang harus mendapat perhatian pemerintah dalam hal pembebasan dari kemiskinan.

Layanan publik yang harus dihadirkan dalam masyarakat petani tersebut misalnya perumahan, pendidikan, dan kesehatan para petani yang merupakan hak dasar yang diberikan oleh negara melalui pemerintah daerah. Kedua hak dasar yakni masalah pendidikan dan kesehatan pemerintah daerah provinsi telah memberikan perhatian besar melalui kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis di seluruh wilayah provinsi Gorontalo termasuk di daerah pedesaan dengan masyarakat petani yang hidup dalam ekosistem pedesaan yang sebagian besar di areal pertanian. Akan tetapi, di samping pemenuhan kebutuhan dasar, yakni pendidikan dan kesehatan gratis, pemerintah daerah provinsi Gorontalo selayaknya memenuhi kebutuhan dasar bagi petani, yakni bantuan perumahan khusus bagi petani, meskipun saat ini telah ada program perumahan mahayani.

Kepedulian pemerintah dalam menjalankan amanah terhadap publik servis tersebut dengan kebijakan terhadap pemenuhan kebutuhan dasar bagi petani tersebut, secara langsung sangat bersentuhan dengan adanya kebijakan pemerintah daerah tentang pilar ekonomi kerakyatan yang sangat sesuai dengan nilai demokrasi ekonomi. Pemenuhan kebutuhan petani dalam konteks demokrasi ekonomi yang didukung oleh implementasi kebijakan ekonomi kerakyatan adalah sebagai bagian dari memperkuat konstelasi sistem politik lokal yang sedang melakukan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal yang antara lain melalui upaya menggiatkan modal sosial dalam bentuk kearifan lokal dalam mendukung pembangunan pertanian sebagaimana diuraikan pada bagian tulisan sebelumnya. Oleh sebab wahana pemenuhan kebutuhan dasar sebagai simpul untuk memberdayakan para petani melalui usaha ekonomi kerakyatan dengan eksplorasi sumber daya lokal misalnya melalui dimensi pertanian harus digali oleh komunitas lokal, yakni para petani, untuk memperbaiki kesejahteraan hidupnya. Selanjutnya pula ekonomi kerakyatan yang berperan serta dalam memberdayakan pertanian pada sektor agropolitan jagung yang didukung oleh semangat kearifan lokal diharapkan dapat membantu untuk membangkitkan kepercayaan diri dan kebersamaan terhadap para petani. Nilai ini memiliki arti penting untuk menjadi modal dasar bagi pembentukan karakter petani yang unggul untuk menjadi petani modern (*farmer*) setelah melalui

proses transisi dari petani tradisional *(peasant)* dalam mengeksploitasi sumber daya alam pertanian Gorontalo.

Dengan demikian membangun politik pertanian melalui kebijakan pemerintah daerah harus didukung secara empiris implementasinya demi kepentingan masyarakat lokal yang di dalamnya antara lain kelompok petani. Kelompok inilah yang seharusnya mendapat perhatian besar dalam keikutsertaan mereka dalam menikmati kue pembangunan daerah melalui arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo, yakni kesehatan, pendidikan, dan pembangunan infrastruktur misalnya untuk kawasan pertanian jagung dan ekonomi kerakyatan dengan membangkitkan koperasi, kelompok usaha tani, dan kemudahan terhadap kredit usaha rakyat (KUR) untuk melembagakan kegiatan produktif dan pendapatan warga petani di desa.

Dengan memperkuat dan mengimplentasikan kebijakan secara mutlak (*absolut*) pro populis, yakni masyarakat petani jagung melalui arah kebijakan pembangunan provinsi sebagaimana dikemukakan di atas, maka organisasi publik yang diperankan oleh birokrasi pemerintah daerah mengemban amanah maupun tanggung jawab politik lokal. Konstelasi politik lokal yang diejawantahkan melalui kebijakan pemerintah daerah dikendalikan oleh aktor pejabat politik (gubernur, bupati, DPRD) dan dilaksanakan oleh birokrasi serta didukung oleh para elit politik dan ekonomi sesungguhnya merupakan pembangunan berdimensi moral kerakyatan, atau dengan meminjam istilah Masoed (1994) sebagaimana dikemukakan di atas adalah moral sebagai panglima. Pendekatan ini pada esensinya bermuara pada bagaimana mengembangkan komunitas lokal melalui kedaulatan masyarakat petani dalam berbagai perspektif ekonomi dan politik demi untuk memajukan ekonomi kerakyatan yang seimbang, wajar, dan berkeadilan yang sesungguhnya bagian dari integral pembangunan nasional dalam memperkuat ketahanan pangan, kemandirian pangan, dan kedaulatan pangan pada lokus lokal.

Dengan arah kebijakan pembangunan pemerintah provinsi Gorontalo diharapkan dapat menyelesaikan persoalan sosial berupa kesenjangan dan kecemburuan sosial yang dapat membawa pada kerawanan dan konflik sosial di masyarakat akibat kemiskinan dan kelangkaan lapangan kerja. Untuk itu, solusi yang terbaik dalam membangun ekonomi kerakyatan melalui pembangunan pertanian dengan indikator komoditas jagung salah satu jalan keluarnya adalah memberdayakan petani sebagai inti atau subjek pembangunan daerah, menumbuhkan ekonomi yang digenjot melalui pembangunan pertanian yang berbasis agropolitan jagung.

Bab 7
Kesimpulan dan Saran

7.1. Kesimpulan

Pembangunan pertanian menjadi bagian elemen dasar untuk memperkuat pembangunan daerah seiring dengan sumber kehidupan untuk memenuhi kebutuhan manusia, yakni dalam rangka menciptakan ketahanan pangan di tingkat lokal maupun nasional. Untuk itu, pembangunan daerah di provinsi Gorontalo tanpa terkecuali pembangunan pertanian diperuntukkan bagi usaha meningkatkan taraf hidup masyarakat (petani). Salah satu sektor komoditas adalah agropolitan jagung yang tidak lain diarahkan bagi kemakmuran masyarakat petani di daerah itu dengan memberikan perhatian yang besar bagi pembangunan pertanian yang secara terus-menerus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang sebagian besar di daerah pedesaan.

Saat ini terjadi perubahan kebijakan yang bersifat fluktuatif, yang pada awalnya pertanian termasuk agropolitan jagung sebagai prioritas, tetapi saat ini tidak lagi menjadi andalan daerah. Ada dua pemicu perubahan kebijakan ini adalah (1) Perubahan kebijakan tentang pembangunan pertanian berdampak pada pertanian agropolitan jagung menghadapi masalah yang mengantarkan pada tidak tercapainya target yang diinginkan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Belum lagi penurunan hasil panen jagung juga disebabkan oleh kondisi daerah tropis Gorontalo yang tanahnya mulai ada kejenuhan, kondisi air yang menjadi sumber kehidupan tanaman untuk hidup sehingga rentan dengan kekeringan yang berkepanjangan, dan tingginya hama pertanian. (2) Kurangnya mobilisasi terhadap perhatian adanya pengetahuan terhadap sumber daya petani.

7.2. Saran

Dalam pembangunan pertanian peran birokrasi daerah di lingkungan provinsi seharusnya lebih efektif dalam menjembatani upaya akumulasi kepentingan usaha produktivitas pada sektor pertanian agropolitan jagung. Simbiosis mutualisme terhadap pembangunan pertanian agropolitan jagung tidak terlepas dari kepentingan yang mendesak akan adanya kebutuhan profesionalitas dari institusi ini yang mengemban tugas besar yang mewakili negara pada lokus lokal demi kehidupan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pemerintah daerah perlu mengembangkan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada kearifan lokal maupun komunitas daerah dengan mengedepankan pembangunan pertanian yang bernilai populis (kerakyatan). Kondisi ini sesuai dengan konsep kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang memprioritaskan ekonomi kerakyatan yang dapat dipastikan roh dan jantung perekonomiannya ada di desa dengan mayoritas sumber daya pertaniannya termasuk komoditas tanaman jagung.

Daftar Pustaka

Awiati, Wiwiek. 2005. Pengembangan Kelembagaan yang Mendukung Pembangunan Berkelanjutan dan Penyelamatan Aset Alam.

Barro, Robert J. 1966. *Economic Growth in Cross Section Countries*, Quarterly Journal Of Economic.

Bates, Robert. 1981. *Markets an States in Tropical Africa; The Political Basis of Agricultutal Policies* Berkeley. CA University of California Press.

Becker, Gary S; Kevin M Murphy; dan Robert Tamura. 1990. *Human Capital, Fertility and Economic Growth.* Journal of Political Economic.

Brenner, Robert. 1977. *The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism,* New Left Review, No. 104 Juli/August.

Chilclote H. Ronald. 2000. *Theories of Comparative Political Economy*, Westview Press a member of the Brooks Group, United States of America.

Darwin, Muhadjir. 1996. *Dalam Demokrasi Indonesia Kontemporer. Jakarta:* Rajagrafindo Persada.

Esman, Milton, J. 1977. *Scottish Nationalism, North Sea Oil and The British Response, d*alam Milton, J, Esman (ed), *Ethnic Conflict in the Western World.* Ithica: Cornell University Press.

_____, *Ethnic Politic and Economic Power*, Comparative Politics, No. 19, 345-418.

Gerry, Nkombo Muuka; Muntita Milino Choongo. 2009. *If Only the Chonically Poor Could Talk Listening to Voices in Poverty from Zambia.*

Habibie, Rusli. 2015. *Arah Kebijakan Provinsi Gorontalo Tahun 2015*, Disampaikan pada: Kunjungan Kerja Gubernur di Kabupaten Gorontalo Limboto, Januari 2015.

Harrod, Sir Roy. 1948. *Towards a Dynamic Economic.* London: McMillan.

Hariandja, B.C, Denny. 1999. *Birokrasi Nan Pongah.* Yogyakarta: Kanisius.

Howlett, Michael; M. Ramesh. 1998. *Policy Subsystem Configuration and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process,* dalam Policy Studies Journal (466-481) Vol. 26, No.3.

Ibrahim, Djafar. 2012. *Implementasi Kebijakan Pembangunan Pertanian Program Agropolitan Jagung Bidang Penguatan kelembagaan dalam Perspektif New Public Management Studi di Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo,* disertasi tidak dipublikasikan. Malang: Universitas Brawijaya.

Inkeles, Alex dan David H. Smith. 1976. *Becoming Modern: Individual Change in Developing Countries.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan.* Jakarta: CIDES.

Kementerian Pertanian. 2014. *Strategi Induk Pembangunan Pertanian 2015-2045: Pertanian Bioindustri Berkelanjutan, Solusi Pembangunan Indonesia Masa Depan.* Jakarta: Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian.

Khan, Adil M. 1966. *Economic Development Poverty Alleviation and Governance,* Brookfield USA: Avebury.

Kohli, Atul. 1987. *The Political Economy of Development Strategies: Comparative Perspectives on the Role of the State,* Comparative Politics (January)

Kuntjoro, Doratun, Jati. 1980. *Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa atau Penguasa,* dalam Prisma. Jakarta: LP3ES.

Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang.* Jakarta: Erlangga.

La Palombara. 1967. *Bureaucracy and Political development.* New Jersey: Princeton University Press.

Lay Cornelis. 2003. *Otonomi Daerah dan Ke-Indonesian.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Leibenstein, Harvey. 1957. *The Theory of Unemployment in Backward Econo*mies, Journal of Political Economy, April.

Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik (LPIKP). 2014. *Kedaulatan Pangan Indonesia: Meningkatkan Daya Saing Petani Indonesia di Tengah-Tengah Pengaruh Globalisasi Abad 21.* Jakarta: Berita Nusantara.

Lippit D. Victor. 2005. *Capitalism.* London and New York: Roudlege Taylor & Francis Group.

Lundahl Mats and Michael L. Wyzan. 2005. *The Political Economy of Reform Failure.* London and New York: Roudlege Taylor & Francis Group.

Maning, Winfried. 1991. *Rural Society and Economic Structures and Social Development,* dalam Winfried Maning (ed) *Stability and*

Change in Rural Institutions in North Pakistan, Socio-Economic Studies on Rural Development, Vol. 85. Aachen: Alano.

Mankiw, Gregory N, David Romer, dan D. Weil. 1992. *A Contribution to the Empirics of Economic Growth,* Quarterly Journal of Economic.

Manuel Kaisiepo. 1987. *Dari Kepolitikan Birokratik ke Korperatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Orde Baru,* Jurnal Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia.

_____. 2000. *Politik Uang di Balik Pemilihan Kepala Daerah: Bergesernya Karakteristik Patrimonial, Beamtenstaat*, 21 Maret, Selasa, Kompas.

Masoed, Mohtar. 1994. *Politik Birokrasi dan Pembangunan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

McCleland, David. C. 1961. *The Achieving Society.* New York: The Free Press.

Migdal, J, S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society and Societies and State Capabilities in the Third World.* Princeton: University Press.

Miles dan Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif.* Jakarta: UI Press.

Mortner, Magnus dan Thommy Svenson (ed). 1991. *The Transformation of Rural Society in the Third World.* London: Routledge.

Muhammad, Fadel. 2007. *Mewujudkan Revitalisasi Pertanian Melalui Pembangunan 9 (Sembilan) Pilar Agropolitan Menuju Pertanian Modern di Gorontalo*. Makalah.

Mynt, Hla. 1954. *An Interpretation of Economic Backwardness.* Oxford Economic Paper. June.

North, Douglas C. 1994. *Economic Performance Through Time, The American Economic Review*, Vol. 84, Issue 3 June: 359-368.

Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik: Kebijakan sebagai The Fifth Estate Metode Penelitian Kebijakan.* Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Nurkse, Ragnar. 1953. *Problem of Capital Formation in Underdeveloped Countries.* Oxford: Blackwell.

Nurmi Hannu. 2006. *Models of Political Economy,* London and New York: Roudlege Taylor & Francis Group.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entreprenuerial Spirit Is Transforming the Public Sector*, reading Addison Wesley, Mass.

Porter, Michael, E. 1998. *The Competetive Advantage of the Nation.* London: MacMillan.

Putro, Wasito, dkk. 2008. *Kajian tentang Aktualisasi Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perumusan kebijakan Publik.* Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Reksohadiprodjo, Sukanto dan Pradono. 1988. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*. Yogyakarta: BPFE.

Riggs, Fred. 1966. *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Policy.* Honolulu: East-West Center Press.

.1996. *Administrasi Negara-Negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Roberts, Nancy C and Paula J King. 1996. *Transforming Public Policy: Dinamics of Policy Entrepreneurship and Inovation.* San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

Sabar, Asep. 2006. *Fadel Solusi Jitu Membangun Daerah.* Jakarta: Lembaga Pendapat Umum, Arena Seni.

Sachs, Jeffrey D. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time.* New York: The Penguin Press.

Scott. 1993. *Perlawanan Kaum Tani.* Jakarta: Yayasan Obor Indonsia.

Seers, D. 1973. *The Meaning of Development, In C.K Wilber (Ed) The Political Economy of Development and Underdevelopment.* New York: Random House.

Sidiki, Budiyanto. 2016. *Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017,* dalam Forum Konsultasi Publik Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Sukardi. 2002. *Modal Sosial dan Perubahan Kebijakan (Studi Akuisisi Modal Sosial dalam Proses Perubahan Kebijakan Agraria Lokal pada Kasus Sengketa Penguasaan Tanah Petani Melawan PTPN XII di Kawasan Malang Selatan*, Tesis Ilmu Administrasi Negara Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada (Tidak Dipublikasikan).

Suprayogo, Didik. 2010. *Konsep dan Indikator Pertanian Berkelanjutan Berbasis Padi, dalam Pertanian Berkelanjutan Berbasis Padi Melalui Jembatan SRI (The Sistem of Rice Intensification.)* Tim Penulis Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya Malang.

Suryana, Achmad. 2005. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Andalan Pembangunan Nasional* (Makalah) pada Seminar

Sistem Pertanian Berkelanjutan untuk Mendukung Pembangunan Nasional di Universitas Sebelas Maret Solo.

Suwardi, Herman. 1972. *Respon Masyarakat Desa terhadap Modernisasi*, dalam Scott, *Perlawanan Kaum Tani.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Tjokrowinoto, dkk. 2004. *Birokrasi dalam Polemik.* Pustaka Pelajar Bekerja Sama dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang.

Todaro, M.P. 2000. *Economic Development (7th, ed)* New York Addition Wesley Longman, Inc.

Wahab, Solichin, Abdul. 1999. *Ekonomi Politik Pembangunan; Bisnis Indonesia Era Orde Baru dan Tengah Krisis Moneter.* Malang: Danar Wijaya, Brawijaya University Press.

Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System: Capitalism Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century.* New York: Academic Press.

Wantu, Sastro; Mustapa. 2011. *Rekrutmen Pejabat Pemerintah Daerah dalam Perspective Bureaucratic Politics,* Disertasi Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang, Tidak Dipublikasikan.

Wantu, Sastro dan Usman Moonti. 2016. *Corn Agropolitan for Great Gorontalo, Indonesia,* dalam Research Journal of Applied Sciences 11 (9): 866-869, 2016, ISSN: 1815-932X, Medwell Journals.

Warwick, Donald. 1975. *The Theory of Public Bureaucracy.* Cambridge: Harvard University Press.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.

Yustika, Erani Ahmad. 2006. *Ekonomi Kelembagaan, Definisi, Teori & Strategi,* Malang: Bayumedia Publishing.

Sumber Lain:

Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Provinsi Gorontalo dalam Angka,2016.

Executive Summary: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.

Laporan Akhir: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.

Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2014, Bappeda Provinsi Gorontalo.

Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015 Oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo.

Produk Domestik Regional Bruto Menurut Lapangan Usaha Provinsi Gorontalo 2011-2015.

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN EKONOMI POLITIK DI TINGKAT LOKAL

Arah kebijakan pembangunan pertanian dimaksudkan untuk menciptakan kedaulatan pangan baik di tingkat nasional hingga daerah, di mana kedaulatan pangan itu sendiri adalah amanat Undang-Undang No. 18 Tahun 2012. Dalam pasal 1 ayat 2 dinyatakan bahwa kedaulatan pangan yaitu hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai potensi lokal.

Kajian riset di Provinsi Gorontalo untuk tahun kedua ini difokuskan pada kebijakan pemerintah daerah dalam menata sumberdaya manusia di bidang pertanian, ekonomi politik yang berbasis agropoltan jagung dan rekomendasi kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan kelembagaan tentang agropolitan jagung.

ISBN 978-602-6260-26-0

PENERBIT ALINEA BARU
TEGALMINDI 212
YOGYAKARTA
www.bikinbukubagus.com