

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sistem politik menyajikan interaksi antara harapan masyarakat bahwa pemimpin yang dipilih akan lebih mampu menilai kepentingan masyarakat secara umum dibandingkan kepentingan tertentu; di sisi lain kebutuhan berorientasi pada elit atau organisasi. Hal ini mengakibatkan terjadinya kesepakatan dan kompromi politik sekaligus masalah dalam mewujudkan tanggung jawab politik. Kebijakan publik sebagai keputusan politik memerlukan konsistensi untuk mewujudkan efektifitas implementasi kebijakan publik terkait kebutuhan mewujudkan kebutuhan masyarakat sektor ekonomi kerakyatan yang diwujudkan melalui pembangunan kawasan dan komoditi unggulan (Wibawa, 1994; Widodo, 2006; Gomez, 2008; Agustino, 2012).

Kebijakan publik didefinisikan sebagai kebijakan yang berorientasi untuk publik dimana kebijakan menunjukkan kesamaan posisi dan sudut pandang, rangkaian tindakan tertentu atau sebuah peraturan. Pembuatan kebijakan (*policy making*) merupakan proses pasti yang dijumpai dalam setiap sistem politik sehingga kebijakan dikatakan produk dari sistem politik. Pembuatan kebijakan berarti proses pengubahan masukan politik menjadi keluaran politik. Kebijakan dibuat oleh sistem politik untuk menanggapi tuntutan dan dukungan dari aktor atau pihak yang terlibat dalam sistem yang meminta kebutuhan atau kepentingannya dipenuhi oleh sistem; hingga pengelolaan dan merespon umpan balik (*feedback*) yang disebabkan oleh keluaran sistem politik tersebut (Wibawa, 1994; Widodo, 2006; Agustino, 2012).

Noberto Bobbio dalam Gomez (2008) mengungkap sistem politik yang terbangun mempengaruhi produk dari sistem tersebut. Demokrasi perwakilan dipupuk oleh keyakinan masyarakat bahwa pemimpin yang dipilih akan lebih mampu menilai kepentingan masyarakat secara umum, dibandingkan kepentingan tertentu. Hal ini merupakan masalah dalam mewujudkan tanggung jawab politik terhadap pemilih, tetapi fenomena kebijakan yang berorientasi pada elit atau organisasi mengakibatkan terjadinya kesepakatan dan kompromi politik. Efek

dari hal tersebut masyarakat menghadapi realita bahwa janji tinggal janji. Kondisi ini disebut Noberto Boobio sebagai *broken promises* sebagai efek dari pendidikan dan sistem politik yang belum sempurna.

Kepala daerah berhadapan dengan kebutuhan masyarakat agar mereka segera mengimplemantasi kebijakan mereka dalam peraturan daerah sebagai pedoman pelaksanaan pembangun selama periode kepemimpinan terkait. Bagi masyarakat, janji kebijakan publik sebelum terpilih tentu hutang setelah terpilih karena masyarakat dan kepala daerah terpilih yang secara moral terikat kontrak politik ini. Bagi pasangan yan telah dipilih berhadapan dengan kondisi yang berbeda dan multi kepentingan sehingga mempengaruhi dalam mengadopsi visi misi dan program semasa kampanye Hal ini melatarbelakangi tidak mulusnya upaya melaksanakan janji terhadap rakyat selaku pemilih sebagaimana dikemukakan Dwight Waldo dalam Riyadi & Bratakusumah (2005) menyebutkan "*administration and policy development are interactive process*, keputusan-keputusan politik merupakan salah satu aspek dalam proses pembangunan.

Ukuran keberhasilan maupun kegagalan dari suatu kebijakan sebagian besar ditentukan dari rencana ( 20 persen), keberhasilan implementasi (60 persen) dan mengendalikan implementasi (20 persen) Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep tetapi muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi. (Nugroho, 2008). Perspektif Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt mengatakan kebijakan publik sebagai keputusan politik dicirikan dengan konsistensi (Agustino, 2012).

Konsistensi adalah yaitu pengulangan (repitisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan atau respon relatif tetap dalam kurun waktu yang berbeda. Konsistensi didefinisikan dalam kamus bahasa Indonesia sebagai upaya taat asas dalam tindakan sehingga tidak mudah berubah-ubah. Konsistensi mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan karena menghindari dari kondisi kontradiksi yang membingungkan dan membuat frustasi pada tahap pelaksanaan. Konsistensi untuk melaksanakan implementasi yang efektif maka

perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten atau tidak erubah-ubah. Perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Jika hal ini terjadi, maka implementasi kebijakan berlangsung tidak efektif. (Edwards , 1980; Agustino, 2006).

Struktur formal kebijakan publik di Indonesia dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No XX Tahun 1996 tentang urutan Peundang-undangan Indonesia; yaitu Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Direktur Jenderal. Sedangkan di tingkat daerah, kebijakan publik akan dirumuskan dalam bentuk Peraturan daerah, di provinsi maupun di kota/kabupaten. Isinya berupa kebijakan-kebijakan fungsional atau pragmatis bagi pejabat, praktisi dan masyarakat untuk melakukan pendekatan fungsional, mengacu pada tindakan konkrit dan substanti meliputi bidang organisasi pemerintah daerah, politik, pertanian, pertahanan keamanan, pendidikan, transportasi, kesejahteraan umum, kesehatan masyarakat, keuangan negara , dan ekspor impor.

Undang-undang Nomor: 25 tahun 2004 pasal 5 ayat (2), menyatakan bagi calon kepala daerah terpilih, termasuk Gubernur/Wakil Gubernur, visinya akan diadopsi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Provinsi selama (lima tahun). Setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, yang selanjutnya dituangkan ke dalam peraturan daerah (Perda). UU RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), menyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) memuat Visi, Misi, dan Program Strategis Kepala Daerah terpilih yang disusun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah terpilih, maka RPJMD tersebut sudah dapat disahkan untuk menjadi rujukan pembangunan 5 tahun mendatang.

RPJMD tersebut merupakan pedoman bagi setiap dinas, badan, kantor; yang populer disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra) selama lima tahun, yang berisikan visi, misi, program sekaligus

rincian kegiatan yang harus dicapai, berikut anggaran yang diperlukan masing-masing SKPD tersebut.

Keberadaan RPJMD sebagai bentuk perencanaan pembangunan, mengikat kebijakan publik kepala daerah ini menjadi bahagian dari konsep perencanaan pembangunan wilayah, Karena secara spasial satuan sistem ekologis (ekosistem) dan sistem kelembagaan penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam tradisional tersebar secara lintas wilayah administrasi. Oleh karenanya diperlukan penanganan secara terkoordinasi antara wilayah administratif. Dalam perencanaan ini ada beberapa unsur yang perlu diperhatikan diantaranya gambaran kondisi saat ini; menetapkan visi, misi dan tujuan umum; identifikasi kendala dan pembatas; proyeksi variabel yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan; sasaran dalam kurun waktu tertentu; mencari, memilih dan mengevaluasi alternatif; serta menyusun kebijakan dan strategi. Beranjak dari visi sebagai cita-cita ideal tentang masa depan; misi sebagai kondisi yang lebih realistik untuk dicapai; RPJMD yang mengadopsi konsep perencanaan pembangunan wilayah; dalam menggunakan pendekatan sektoral perlu memperhatikan antara lain sektor unggulan, bernilai tambah tinggi, penting untuk pemenuhan kebutuhan daerah sendiri, dan kemampuan menyerap tenaga kerja. (Tarigan, 2010).

Di Sumatera Barat, coklat atau kakao (*Theobroma kakao* L.) merupakan salah satu komoditi perdagangan penting dan Sumatera Barat adalah salah satu sentra perkebunan kakao di Kawasan Barat Indonesia. Tanggal 3 Agustus 2006, pemerintah melalui Wakil Presiden RI Jusuf Kalla, telah mencanangkan program revitalisasi perkebunan kakao di Sumatera Barat ( Disbun Sumbar, 2009). Sasaran pembangunan perkebunan kakao di Sumatera Barat adalah meningkatkan pendapatan petani khususnya dari perkebunan kakao dan menjadikan Sumatera Barat sebagai sentra produksi utama perkebunan kakao wilayah barat Indonesia. Dari *road show* enam Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) lingkup Bidang Ekonomi (Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan, Dinas Perkebunan, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Koperasi dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan) ke Kabupaten/Kota se Sumatera Barat untuk membuat kesepakatan dengan masing-masing

Kepala Daerah Kabupaten/Kota tentang Komoditi Unggulan yang akan dikembangkan tahun 2008-2012; terdapat empat daerah dari sembilan belas kota dan kabupaten di Sumbar menempatkan kakao sebagai komoditi unggulannya. (Lampiran 1)

## **B. Masalah Penelitian**

Undang-undang Nomor: 25 tahun 2004 pasal 5 ayat (2) tentang perencanaan pembangunan menyatakan visi misi kepala daerah diadopsi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Provinsi selama (lima tahun); setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Daerah Provinsi; selanjutnya dituangkan ke dalam peraturan daerah (Perda). RPJMD tersebut merupakan pedoman bagi setiap dinas, badan, kantor; yang populer disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra) selama lima tahun, yang berisikan visi, misi, program sekaligus rincian kegiatan yang harus dicapai, berikut anggaran yang diperlukan masing-masing SKPD tersebut. Hingga dilakukan implementasi kebijakan pembangunan tersebut.

RPJM Sumbar 2010-2015 menetapkan visi untuk terwujudnya masyarakat Sumatera Barat madani yang adil, sejahtera dan bermartabat; dari lima misi Gubernur Sumbar 2010-2015; salah satunya mewujudkan ekonomi masyarakat yang tangguh, produktif, berbasis kerakyatan, berdaya saing regional dan global. Prioritas kebijakan ini pengembangan pertanian berbasis kawasan dan komoditi unggulan. Salah satu komoditi unggul adalah kakao (*Theobroma cacao* L) sehingga konsistensi kebijakan publik menjadi hal yang esensial dan pembangunan pertanian komoditi kakao.

Dinas Perkebunan Sumatera Barat mengemukakan hingga 2012 kakao telah dibudidayakan di 19 kota dan kabupaten oleh 82.980 KK petani. Kondisinya, seluas 49.910 ha belum menghasilkan, sedang 71.829 ha telah menghasilkan dari total 121.739 ha kebun kakao. Produksi mencapai 66.328 ton dengan produktifitas 923 kg/ha (Lampiran 2). Ekspor kakao Sumatera Barat menurut Dinas Perkebunan Sumatera Barat mengalami peningkatan. Dari 3.201 ton dengan nilai US \$ 2,38 juta pada tahun 2005 menjadi 5.653 ton dengan nilai US \$ 4,40 juta pada tahun 2006. Kenaikan volume dan nilai ekspor tersebut terus berlanjut masing-masing menjadi 8.112 ton senilai US \$ 10,72 juta dan 12.284 ton senilai US \$ 27,03 juta pada tahun

2007 dan 2008. Kondisi ini menggambarkan bahwa kakao telah memberikan kontribusi yang makin nyata bagi perekonomian regional Sumatera Barat. Namun di sisi lain, Sumatera Barat masih berkuat dengan persoalan produktivitas dan kualitas produk yang disebabkan diantaranya serangan hama penyakit dan lemahnya kemampuan sumberdaya manusia dalam menerapkan manajemen produksi di tahap budidaya maupun pascapanen. Data BPS (2012) menunjukkan produktifitas kakao Sumatera Barat kurang dari 1 ton/ha/tahun. Kenyataan masih rendahnya produktifitas kakao ini berbanding terbalik dengan makin tingginya tuntutan terhadap peran kakao. Dalam lima tahun terakhir ini, peningkatannya hanya 0,26 ton per hektar (Ira dkk. 2011). Kondisi-kondisi yang diurai di atas melatarbelakangi kajian tentang:

**“Konsistensi kebijakan publik dan implementasi pembangunan produksi kakao di Sumatera Barat”**

Masalah penelitian ini:

1. Bagaimana konsistensi perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan terkait pertanian kakao di Sumatera Barat
2. Bagaimana dukungan dan hambatan dalam pembangunan kakao di Sumatera Barat

**C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan :

1. Mengidentifikasi konsistensi perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan untuk pertanian kakao di Sumatera Barat.
2. Mengetahui faktor kendala dan faktor pendorong dalam implementasi kebijakan pembangunan terhadap pertanian kakao.

**D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini syarat penulisan tesis untuk Program Studi Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik di Pascasarjana Universitas Andalas. Semoga dapat menjadi perhatian bagi pemimpin di Sumatera Barat lebih menggali dan mengembangkan faktor-faktor esensial dalam pembangunan masyarakat, mengawal proses adopsi dan implementasi dan terus melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik terkait. Penelitian ini hendaknya juga memberikan kontribusi kepada masyarakat secara

umum, pengkaji serta pengguna ilmu otonomi daerah dan kebijakan publik, sehingga mempunyai efek multiplier dalam pelaksanaan paradigma pembangunan yang berorientasi bagi kesejahteraan rakyat.

