

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pembangunan pertanian tidak saja berbicara tentang pengelolaan sumber daya alam untuk memastikan kapasitas produksi pertanian jangka panjang dan meningkatkan kesejahteraan petani, namun juga merupakan suatu bagian integral dari pembangunan ekonomi negara dan masyarakat secara umum (Solahuddin, 2009). Tujuan pembangunan pertanian dilaksanakan di Indonesia untuk membantu pembangunan perekonomian nasional dan masyarakat serta meningkatkan produksi komoditi pertanian sehingga dapat memantapkan ketersediaan pangan agar kebutuhan pokok masyarakat dapat terpenuhi, baik dari segi jumlah, kualitas dan harga terjangkau, serta dapat mewujudkan ketahanan pangan (Subejo, 2012; Saptana & Ashari, 2007; Notohaprawiro, 2006).

Pembangunan pertanian di Indonesia dilaksanakan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut menjadi dasar dan acuan pelaku pembangunan pertanian dalam bertindak serta dapat mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut (Ervin, 2000). Begitu juga dengan pembangunan pertanian, merupakan tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah (Agustino, 2008), dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang (Ealau dalam Suharto, 2010) untuk mengatasi permasalahan dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

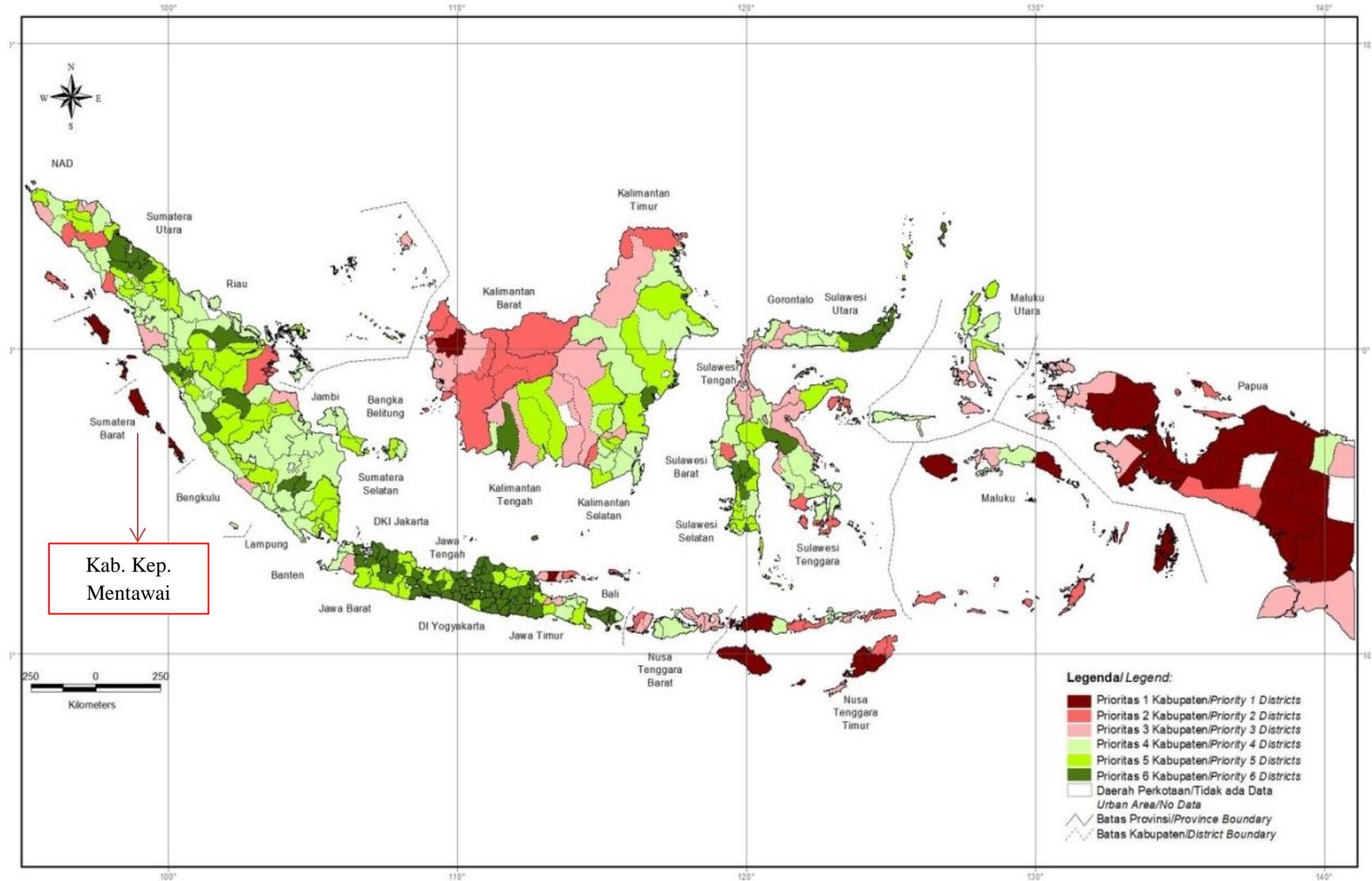
Mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019, pemerintah menetapkan beberapa agenda pembangunan nasional diantaranya adalah peningkatan kedaulatan pangan. Hakekat kedaulatan pangan itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 yaitu hak negara dan bangsa yang 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. Artinya, kebijakan pembangunan pertanian untuk pemenuhan pangan diserahkan keputusannya kepada masyarakat dengan memperhatikan sumberdaya lokal yang dimiliki oleh daerahnya.

Melalui konsep kedaulatan pangan, diharapkan pemerintah daerah dapat menentukan kebijakannya sendiri untuk mewujudkan ketahanan pangan. Menurut FAO (1997), ketahanan pangan merupakan situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut. Defenisi tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 Tentang Pangan yang menyebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan 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.

Agar agenda pembangunan nasional dalam RPJMN 2015-2017 terkait dengan peningkatan kedaulatan pangan dapat terwujud dengan baik, maka Kementerian Pertanian Indonesia menterjemahkannya ke dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019 dalam bentuk beberapa strategi pembangunan pertanian diantaranya adalah peningkatan ketersediaan dan pemanfaatan lahan. Atas dasar ini pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan dalam bentuk program cetak sawah baru dan perluasan sawah yang telah dilaksanakan semenjak tahun 2015.

Pemerintah menyadari bahwa pemenuhan pangan menjadi prioritas utama yang harus terwujud di Negara ini. Oleh karena itu kebijakan yang terkait ketahanan pangan dirumuskan oleh pemerintah. Serupa dengan yang dinyatakan oleh Suryana (2005), bahwa pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia untuk dapat mempertahankan hidup dan kecukupan pangan bagi setiap orang merupakan hak azasi yang layak dipenuhi.

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan *World Food Programme* tahun 2015, salah satu daerah yang masih tergolong kedalam daerah yang belum mencapai ketingkat ketahanan pangan. Seperti yang terlihat pada gambar berikut.



Gambar 1. Peta Wilayah yang Masih Rawan Pangan di Indonesia
 (Sumber: Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan *World Food Programme* (WFP), 2015)

Merujuk pada Gambar 1 di atas, terlihat bahwa Kabupaten Kepulauan Mentawai termasuk kepada wilayah prioritas pertama dalam kondisi permasalahan ketahanan pangan.

Kondisi di atas bukan hal yang tidak beralasan, seperti terlihat pada Tabel 1 mengenai kondisi pertanian yang menghasilkan komoditi pangan masyarakat di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Tabel 1. Kondisi Pertanian Tanaman Pangan di Kabupaten Kepulauan Mentawai

No	Komoditi	Luas Tanam (Ha)	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)
1.	Padi sawah	1.311	1.184	2.973
2.	Keladi	121	166	1.079
3.	Pisang	-	-	2.569,3
4.	Sagu	Data tdk tersedia	Data tdk tersedia	Data tdk tersedia

Sumber: BPS Kab.Kep.Mentawai, 2017

Data di atas menggambarkan bahwa daerah ini belum mampu memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang dihasilkan oleh daerahnya sendiri.

Kedua komoditi pertanian dalam Tabel 1 merupakan makanan pokok oleh masyarakat Kabupaten Kepulauan Mentawai, namun demikian sebagian masyarakat yang masih hidup dengan budaya asli Suku Mentawai ada yang menjadikan sagu sebagai makanan pokoknya. Seperti yang dinyatakan oleh Febrianto & Fitriani (2012), bahwa masyarakat mentawai menjadikan sagu, keladi, pisang dan padi sebagai makanan pokoknya. Semenjak masyarakat aslim Mentawai membuka diri dengan kehidupan luar dan adanya program-program pemerintah yang mengenal beras sebagai bahan makanan pokok, maka masyarakat tersebut saat ini telah terbiasa mengkonsumsi beras.

Saat sekarang ini, mayoritas penduduk di Kabupaten Kepulauan Mentawai telah terbiasa mengkonsumsi beras sebagai makanan pokoknya. Kebanyakan dari mereka mendapatkan beras dari bantuan pemerintah, ditanam sendiri dan paling banyak membeli beras yang berasal daerah Sumbar Daratan. Hal ini menjadi perhatian khusus oleh pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai. Terbukti dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Kepulauan Mentawai 2005-2025 yang menjadikan pencapaian ketahanan pangan masyarakat sebagai salah satu prioritas pembangunan daerah ini. Kebijakan tersebut diterjemahkan lagi kedalam Perencanaan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Kabupaten Kepulauan Mentawai setiap periode, khususnya RPJMD periode 2011-2016. Salah satunya adalah melakukan pembangunan pertanian padi sawah untuk memenuhi pangan masyarakat sehingga dapat mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Sebagai gambaran mengenai kondisi pertanian pada komoditi padi di Kabupaten Kepulauan Mentawai, dapat terlihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Luas Tanam, Luas Panen dan Produksi Tanaman Padi di Kabupaten Kepulauan Mentawai

No	Kecamatan	Luas Tanam (Ha)	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)
1.	Pagai Selatan	83	55	138,11
2.	Sikakap	89	92	231,01
3.	Pagai Utara	200	204	512,24
4.	Sipora Selatan	372	314	788,45
5.	Sipora Utara	148	90	225,99
6.	Siberut Selatan	57	122	306,34
7.	Siberut Barat Daya	41	36	90,40
8.	Siberut Tengah	105	60	150,66
9.	Siberut Utara	84	54	135,59
10.	Siberut Barat	132	157	394,23
Total		1.311	1.184	2.973

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2017

Jumlah produksi padi yang baru mencapai 2.973 ton, belum mampu memenuhi perkiraan permintaan beras di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Seperti yang dinyatakan oleh Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Kepulauan Mentawai rata-rata jumlah konsumsi beras pertahun mencapai 5.935, 62 ton per tahun.

Data di atas memperlihatkan bahwa, produksi padi sawah di Kabupaten Kepulauan Mentawai masih kurang dari jumlah permintaan, yaitu sebanyak 2.969 ton per tahun. Selain isu tersebut, luas tanam padi sawah yang berada di atas 100 Ha hanya terdapat di lima kecamatan, yaitu Kecamatan Pagai Utara (200 Ha), Sipora Selatan (372 Ha), Sipora Utara (148 Ha), Siberut Tengah (105 Ha) dan Siberut Barat (132 Ha). Kondisi luas tanam padi sawah bila dibandingkan dengan jumlah pendudukan Kabupaten Kepulauan Mentawai yang tersebar di 10 Kecamatan dan daerahnya terpisahkan oleh beberapa pulau besar/kecil, telah

menimbulkan permasalahan biaya transportasi untuk pendistribusian beras ke daerah lainnya.

Kondisi di atas, mendorong pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai semenjak tahun 2011 mengeluarkan kebijakan pembangunan pertanian untuk komoditi padi sawah melalui program cetak sawah baru, bantuan alsintan (alat mesin pertanian), bantuan benih, pupuk (Dinas Pertanian Kab.Kep. Mentawai, 2015). Data pada statistik mencatat luas tanam padi sawah yang ada saat ini baru 1.162 Ha, artinya masih kurang 816 Ha (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2015). Target yang hendak dicapai pada kebijakan pembangunan pertanian padi sawah di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah memenuhi kebutuhan beras sebanyak 5.935,62 ton per tahun dibutuhkan lahan sawah kurang lebih 1.978, 54 Ha. Tercapainya target perluasan lahan sawah tersebut diharapkan dapat meningkatkan produksi padi dan membantu terwujudnya ketahanan pangan masyarakat Kabupaten Kepulauan Mentawai melalui komoditi padi sawah.

Program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan produk kebijakan pembangunan pertanian menjadi topik kajian dengan objeknya adalah implementasi program cetak sawah baru. Sebenarnya program cetak sawah baru sudah dilaksanakan semenjak tahun 2006 hingga saat sekarang di tingkat Nasional (Panudju *at al*, 2013), sedangkan Kabupaten Kepulauan Mentawai baru menjalankan program ini pada tahun 2011 (Dinas Pertanian Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2015). Cetak sawah baru bertujuan untuk melakukan perluasan sawah yaitu suatu usaha penambahan luas baku lahan sawah pada berbagai tipologi lahan yang belum pernah diusahakan untuk pertanian dengan sistem sawah. Diharapkan ini dapat daerah menghasilkan sawah baru yaitu sawah yang baru dicetak/dikonstruksi dan belum mengalami pembentukan lapisan tapak bajak (*plow layer*) yang terpenuhi kebutuhan airnya dari sumber air setempat (Kementerian Pertanian, 2016).

Periode awal yaitu 2006-2010 dari kegiatan perluasan sawah yang dilaksanakan pemerintah pusat merupakan periode pembelajaran dari pihak-pihak yang terkait dengan program ini, baik pusat maupun daerah. Mengingat barunya program ini, banyak pihak yang terkait belum familiar dengan pola

pelaksanaannya. Banyak hal teknis dan administrasi yang belum dikuasai dan dipahami secara baik. Tidak jarang kondisi ini kerap menimbulkan kegamangan dari pihak daerah selaku pelaksanaan kegiatan ini di lapangan (Panudju *at al*, 2013). Sedangkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai periode awalnya dilaksanakan pada tahun 2011 yang dilaksanakan pada empat Desa yaitu Matobe, Manganja, Makmur dan Sotboyak dengan rencana luas percontohan sawah baru 100 Ha yang tersebar pada keempat lokasi tersebut. Program cetak sawah baru di daerah ini sempat terhenti pada tahun 2012 dan dilanjutkan kembali pelaksanaannya pada tahun 2013 s/d 2016 yang didanai dari APBD Kabupaten Kepulauan Mentawai (Dinas Pertanian Kab.Kep.Mentawai, 2015).

Menurut hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian Kab.Kepulauan Mentawai, dalam mengimplementasikan program cetak sawah baru tidak mudah menjalankan program di daerah yang wilayah administrasinya didominasi oleh daratan. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi sehingga pada beberapa lokasi kegiatan mengalami kegagalan. Beberapa kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan program ini seperti waktu pelaksanaan yang terlalu singkat, kurangnya kerjasama antar anggota kelompok tani, adanya pekerjaan lain yang harus diselesaikan pemerintah desa seperti pembangunan jalan Rabat Beton, masih rendahnya pengetahuan kelompok tani akan pentingnya perluasan lahan sawah.

Kondisi di atas sejalan dengan konsep dan teori kebijakan yang menyatakan bahwa hal terberat berada pada pengimplementasian kebijakan yang telah dibuat. Kegagalan implementasi kebijakan dan program pembangunan, mengundang keprihatinan publik secara luas, karena menimbulkan kerugian finansial (biaya) yang harus ditanggung oleh masyarakat, kegagalan implementasi kebijakan juga menghilangkan kesempatan untuk kebijakan-kebijakan lainnya yang dibutuhkan masyarakat seperti subsidi dan hibah. Akan tetapi kenyataannya, persoalan implementasi tidak semudah yang dibayangkan, implementasi merupakan suatu kegiatan yang begitu kompleks, yang melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan mereka masing-masing (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012).

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan merupakan sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh penting setelah kebijakan ditetapkan. Hal ini dikarenakan

pada saat kebijakan tidak dilaksanakan dengan baik, maka kebijakan tersebut tinggalah sebagai arsip yang tak berguna (Udoji, Chief JO dalam Agustino, 2008). Implementasi kebijakan dapat saja terlaksana dengan sendirinya pada saat kebijakan tersebut telah dibuat oleh pemerintah (*self-executing*) atau perlu diterjemahkan secara aplikatif oleh instansi yang terkait oleh kebijakan (*non self-executing*) Sehingga tujuan dari kebijakan dapat tercapai (Islamy, Irfan dalam Subarsono, 2005).

Implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu *pertama*, memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit adalah sebagai kepatuhan para implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan daerah, program), *kedua* perspektif yang digunakan adalah berusaha memahami implementasi secara lebih luas, ukuran keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari keberhasilan mereka dalam merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak kebijakan (Ripley, R.B dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2012).

Supaya implementasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dapat berjalan lancar dibutuhkan sumberdaya manusia yang mumpuni, adanya tindakan koordinasi pada setiap institusi dan individu yang terkait dengan kebijakan, dukungan sarana dan prasarana, adanya tindakan pengawasan. Keberhasilan pengimplementasian kebijakan juga dikarenakan adanya ukuran dan tujuan yang terukur, dukungan pendanaan, adanya komunikasi yang proaktif antara pelaksana kebijakan, baiknya struktur birokrasi, adanya dukungan ekonomi, sosial dan politik di daerah tempat pengimplementasian kebijakan, dan kebiasaan pengimplementasian kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana (Purwanto & Sulistyastuti, 2012; Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2004).

Pengimplementasian kebijakan juga dapat terhambat oleh beberapa faktor, diantaranya adalah isi dari kebijakan, informasi, dukungan, dan pembagian potensi. Sedangkan permasalahan yang dihadapi dalam proses implementasi kebijakan terutama pada negara berkembang, diantaranya adalah kelompok sasaran tidak terlibat dalam implementasi program; program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi

dan politik; adanya korupsi; sumberdaya manusia yang kapasitasnya rendah; dan tidak adanya koordinasi dan monitoring (Sunggono, 1994; Makinde, 2005).

Implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai pemahaman tentang apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Daniel. A.M & Paul. A.S dalam Nugroho, 2009). Implementasi kebijakan juga dapat didefinisikan sebagai suatu *output*, atau sejauh mana derajat dukungan terhadap suatu program. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau aturan dari kebijakan publik tersebut

Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Gaffar, A, 2009). Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994). Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". (Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2008).

Implementasi kebijakan, sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Ketidak berhasilan pengimplementasian kebijakan, biasanya terjadi ketika suatu kondisi eksternal—semisal tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam, dan lain sebagainya, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Menurut Wahab (2012) biasanya, kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh factor eksekusi yang buruk (*bad execution*), kebijakan yang buruk (*bad policy*), tidak beruntung (*bad luck*).

Sudut pandang yang digunakan untuk melihat proses implementasi kebijakan dapat dilihat dari orang-orang yang terlibat dalam kebijakan publik tersebut. Pada saat dilihat dari sudut pandang pusat, maka fokus analisis implementasi kebijakan akan mencakup pada usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat atau lembaga tingkat pusat untuk mendapatkan keputusan pada tingkat daerah untuk menjalankan kebijakan. Dari sudut pandang pejabat pelaksana dilapangan, maka implementasi kebijakan akan terfokus pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi-instansi dilapangan, dalam upaya menanggulangi untuk menjalankan kebijakan yang dipercayakan pada pemereka. Kemudian, implementasi dapat juga dilihat pada sudut pandang masyarakat sasaran (Wahab, 2012).

Kajian tentang inplementasi kebijakan pembangunan pertanian khususnya yang berkaitan dengan ketahanan pangan tentunya bukanlah barang baru. Diantara kajian yang telah dilakukan adalah mengevaluasi pengimplementasian Undang-Undang Nomo 41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan (Badan Perencanaan pembangunan Nasional, 2015). Dabukke dan Iqbal (2014) mengungkapkan tentang kemiripan kebijakan pembangunan pertanian Indonesia dengan di Thailand, India, dan Jepang, yaitu kemiripan dalam situasi dan kinerja serta kebijakan pembangunan pertanian. Tidak sesuainya implementasi kebijakan pembangunan pertanian yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, terungkap dari penelitian Mayori (2012). Penelitian yang dilaksanakan oleh Stich, Bethany dan Eagle, Kim (2005) mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pengimplementasian kebijakan di daerah Virginia. Implementasi kebijakan juga berkaitan dengan sejarah bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan, dan menurutnya jika kebijakan tersebut dirumuskan secara demokrasi, maka peluang keberhasilan dalam pengimplementasian kebijakan tersebut semakin tinggi (DeLeon & deLeon, 2002).

Berdasarkan kajian yang telah dilaksanakan di atas, terlihat bahwa belum banyak kajian yang memfokuskan pada implementasi kebijakan pembangunan pertanian dalam bentuk Program Cetak Sawah Baru yang dilaksanakan di daerah kepulauan. Sedangkan fakta yang ada di Indonesia, daerahnya banyak yang

berupa kepulauan dan tentunya masyarakat di daerah kepulauan tersebut memerlukan pemenuhan pangan secara mandiri seperti yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai. Karakteristik daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai yang khas dan memiliki keterbasan dengan keterisolasian yang ada (Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2013), menjadikan pengimplementasian kebijakan pembangunan pertaniannya perlu format atau cara tersendiri sesuai dengan kondisi daerahnya.

Oleh karena itu, penulis tertarik melaksanakan penelitian dengan topik “Kajian Implementasi Program Cetak Sawah Baru Sebagai Kebijakan Pembangunan Pertanian untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Kepulauan Mentawai”.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Penelitian tentang implementasi kebijakan pembangunan pertanian yang dilakukan pada wilayah kepulauan sampai saat ini belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Maku & Kigbu (2016) di Nigeria, menyatakan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan pembangunan pertanian dan pedesaan dikarenakan tidak bagusnya komunikasi pembangunan yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat. Akibatnya, partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan tersebut masih kurang baik. Sedangkan penelitian tentang implementasi kebijakan pembangunan pertanian di Provinsi Gorontalo Indonesia yang telah dilakukan oleh Ibrahim (2013), membuktikan bahwa implementasi kebijakan pembangunan pertanian jagung dapat berjalan dengan baik dikarenakan adanya dukungan dari pemerintah daerah dalam bentuk insentif berupa tunjangan kinerja daerah (TKD), penyediaan teknologi pertanian (alsintan, bibit, pupuk, obat-obatan dan agensi agropolitan sebagai pendamping untuk petani memulai persiapan lahan pasca panen. Kedua penelitian terdahulu di atas, baru mengkaji tentang implementasi kebijakan pembangunan pertanian di daerah daratan, sedangkan untuk daerah kepulauan seperti di Kabupaten Kepulauan Mentawai belum ada dilakukan.

Adapun Luas wilayah daerah Mentawai sekitar 6.011,35 Km² yang terpisah oleh pulau-pulau yang berjumlah 99 pulau, dimana pulau besar yang ada yaitu

Siberut, Sipora, dan Pulau Pagai. Jumlah kecamatannya sebanyak 10 kecamatan, 43 desa dan 341 dusun. Kabupaten Kepulauan Mentawai terpisahkan dari daratan Provinsi Sumatera Barat oleh laut. Jarak tempuh terdekat dari Ibukota Kecamatan sekitar 150 Km yaitu Kecamatan Muara Sikabalu, sedangkan jarak terjauh berada pada Kecamatan Buasat yaitu 238 Km, untuk lebih jelasnya posisi daerah ini dapat dilihat pada gambar 2 di bawah ini (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2015).



Gambar 2. Posisi Kabupaten Kepulauan Mentawai dari Wilayah Daratan Sumatera Barat

Kondisi geografis Kabupaten Kepulauan Mentawai, membuat daerah ini masih tergantung pada daerah daratan Sumatera Barat untuk pemenuhan kebutuhan pangan (khususnya beras) penduduknya yang berjumlah 86.964 jiwa (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2015). Hal ini dikarenakan kemampuan daerah Mentawai memproduksi padi/beras masih belum sesuai dengan kebutuhan yaitu 3.625.000 kg/tahun (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2015). Kondisi lainnya yang menimbulkan permasalahan dalam pemenuhan kebutuhan beras masyarakat adalah luas tanam yang masih sedikit dan lokasinya terpisah-pisah pada pulau-pulau besar yang terdapat di Mentawai.

Posisi daerah Mentawai yang jauh dari daratan Sumatera Barat, mengakibatkan harga bahan pangan seperti beras lebih mahal bila dibandingkan harga pada daratan Sumatera Barat. Biaya transportasi yang cukup tinggi membuat harga-harga bahan pangan di daerah ini menjadi lebih mahal. Oleh karena itu, terjadi kasus penolakan penerimaan bantuan beras raskin oleh pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tahun 2012 yang lalu, penyebabnya adalah biaya transportasi pendistribusiannya sangatlah mahal, seperti biaya bahan bakar *speed boat* yang bisa memakan biaya sekitar Rp 5.000.000,- untuk satu kali perjalanan pulang pergi dari pusat pemerintahan ke pulau-pulau tujuan. Biaya yang dikeluarkan dapat bertambah untuk transportasi darat, jika lokasi yang dituju jauh dari pelabuhan. Sedangkan pemerintah tidak memiliki anggaran dana yang cukup untuk mendistribusikan beras raskin tersebut.

Permasalahan pemenuhan bahan pangan khususnya beras di Kabupaten Kepulauan Mentawai, mendorong pemerintah daerah ini membuat kebijakan untuk menciptakan ketahanan pangan khususnya pada komoditi padi sawah. Kebijakan tersebut telah dikeluarkan dan dimulai kegiatannya semenjak tahun 2011 hingga saat sekarang ini. Tujuan akhir dari kebijakan tersebut adalah membantu terwujudnya ketahanan pangan masyarakat melalui komoditi padi sawah tahun 2018, sehingga masyarakat daerah ini tidak lagi tergantung pada daerah Sumbar daratan untuk memenuhi kebutuhan berasnya.

Ketergantungan Mentawai dengan Sumbar daratan untuk pemenuhan kebutuhan pangan, sangatlah merisaukan, karena Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan salah satu yang memiliki tingkat kerentanan ancaman bencana alam yang tinggi. Ancaman bencana alam yang senantiasa bisa datang kapan saja di daerah ini adalah bencana gempa bumi dan tsunami. Hal ini dikarenakan daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai dilewati oleh jalur *megathrust tsunami* yaitu patahan Subduksi India-Australia. Ada beberapa daerah memiliki kerentanan tinggi ,diantaranya; *pertama*, kerentanan fisik, dimana Kecamatan Sipora Selatan dan Kecamatan Sikakap memiliki kerentanan fisik yang tinggi bila dibandingkan dengan kecamatan lainnya di Kabupaten Kepulauan Mentawai; *kedua*, kerentanan sosial, wilayah yang memiliki kerentanan sosial paling tinggi adalah Kecamatan

Sikakap; *ketiga*, kerentanan ekonomi, dengan wilayah tertinggi kerentanan ekonominya yaitu Kecamatan Siberut Barat (Mercycrops, 2013).

Kecamatan yang memiliki kerentanan tinggi terhadap ancaman bencana alam, merupakan daerah yang memiliki lahan tanam padi sawah yang cukup luas di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Kondisi geografis dan ancaman bencana alam yang terdapat di Kabupaten Kepulauan Mentawai, menambah motivasi pemerintahnya untuk dapat mewujudkan ketahanan pangan melalui komoditi padi sawah. Adapun kebijakan pembangunan pertanian melalui program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk dapat membantu mewujudkan ketahanan pangan Kab.Kep. Mentawai diantaranya adalah melakukan pembukaan lahan baru untuk persawahan/cetak sawah baru, memberikan bantuan bibit, pupuk, saprodi, obat-obatan, saluran irigasi dan alat mesin pertanian dengan prioritasnya adalah program cetak sawa baru (Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Mentawai, 2014).

Program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai telah dimulai semenjak tahun 2011 dan sempat terhenti pada tahun 2012 kemudian dilanjutkan kembali pada tahun 2013 s/d 2016. Adapun lokasi dan target luas cetak sawah baru yang telah dilaksanakan di Kabupaten Kepulauan Mentawai dapat terlihat pada Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3. Data Cetak Sawah Baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai

Tahun	Lokasi	Target Luas Cetak Sawah Baru (Ha)	Persentase Realisasi (%)
2011	Kecamatan:		
	1. Sikakap	25	44
	2. Pagai Utara	25	56
	3. Sipora Utara	25	68
	4. Siberut Utara	25	32
Total		100	50
2013	Kecamatan:		
	1. Sipora Selatan	100	41
	2. Siberut Selatan	100	47
	3. Siberut Tengah	30	80
	4. Siberut Barat Daya	30	100
	5. Siberut Utara	30	100
	6. Siberut Barat	30	73
Total		320	73,5

2014	Kecamatan:		
	1. Sikakap	90	55
	2. Sipora Selatan	60	92
	3. Siberut Selatan	70	71
	4. Siberut Utara	30	50
Total		250	67
2015	Kecamatan:		
	1. Pagai Selatan	80	72
	2. Sikakap	50	40
	3. Pagai Utara	50	76
	4. Sipora Selatan	50	74
	5. Sipora Utara	25	48
Total		225	62
2016	Kecamatan:		
	1. Pagai Selatan	50	42
	2. Pagai Utara	25	28.8
	3. Sipora Selatan	50	100
	4. Sipora Utara	70	77
	5. Siberut Barat Daya	30	16.7
	6. Siberut Tengah	50	43
Total		275	51,52

Sumber: Dinas Pertanian, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2016

Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa setiap tahun pelaksanaan cetak sawah baru belum ada yang mampu mencapai realisasinya di atas 75% meskipun ada beberapa lokasi yang bisa mencapai 100% realisasinya seperti Kecamatan Siberut Barat Daya dan Siberut Utara pada pelaksanaan tahun 2013 dan Kecamatan Sipora Selatan tahun pelaksanaan 2016. Untuk keseluruhan tahun pelaksanaan dan wilayahnya, cetak sawah belum ada yang mampu mencapai 100% realisasinya.

Menurut hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Kepulauan Mentawai yang dilaksanakan pada Januari tahun 2017 di kantornya, permasalahan mendasar terkait dengan implementasi program cetak sawah baru adalah kondisi geografis daerah ini yang terdiri dari banyak pulau, sehingga biaya operasional kegiatan lebih tinggi untuk transportasi. Masalah lainnya adalah sistem budidaya usaha tani masih tradisional, belum masuk tahap penggunaan teknologi sehingga hasilnya juga tidak memiliki keunggulan komperatif. Masyarakat asli Mentawai, terbiasa mengkonsumsi pangan lokal seperti keladi, pisang dan sagu, akibatnya pertanian padi hanya sebagian kecil masyarakat yang terbiasa menanamnya, dan ini juga menjadi

tantangan tersendiri mengimplementasikan kebijakan pembangunan pertanian padi sawah di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Keterisolasian fisik yang disebabkan oleh tidak memadainya sarana transportasi, keterisolasian sosial-budaya yang menjadikan masyarakat asli mentawai tidak bangga terhadap budayanya sendiri, keterisolasian ekonomi khususnya pada sektor pertanian, karena sektor ini belum dikelola secara intensif oleh masyarakat sehingga tidak berdampak baik terhadap pendapatan masyarakat (Anonim, 2013). Sebagai contoh budaya bertani yang ada di daerah ini adalah masyarakat terbiasa berladang keladi yang mereka lakukan secara tradisional. Selain itu, masyarakat asli mentawai juga terbiasa memanfaatkan hasil alam yang ada disekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan pangan mereka, seperti mengolah batang sagu untuk pemenuhan karbohidrat mereka. Kondisi ini menjadi tantangan dalam pengimplementasian kebijakan pembangunan pertanian dalam bentuk program cetak sawah baru yang harus dicarikan solusinya, supaya tujuan kebijakan tersebut dapat terwujud sesuai target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah setempat.

Pertanyaan dasar dari kondisi di atas adalah “ Bagaimana proses mengimplementasikan program cetak sawah baru dengan keterbatasan yang dimiliki oleh Kabupaten Kepulauan Mentawai saat ini ? ” Tentunya pertanyaan tersebut tidaklah mudah untuk dijawab, seperti kutipan pernyataan dari Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Kepulauan Mentawai (hasil wawancara pada bulan Januari, 2017):

“ Daerah ini memiliki karakteristik daerah berpulau-pulau, keterbatasan moda transportasi, budaya petani yang belum intensif menjalankan usaha tani padi sawah, serta kepemilikan dan peruntukan lahan pertanian padi sawah belum terkelola rapi dalam bentuk dokumen kebijakan pemerintah dan status hukumnya masih banyak merupakan tanah adat, menjadi tantangan bagi kami untuk melaksanakan program tersebut ”

Tantangan yang diungkapkan di atas, tentunya tidak bisa disandarkan pada pemerintah daerah saja untuk mencarinya. Perlu bantuan dari pihak-pihak lain, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai dengan baik.

Berdasarkan konsep – konsep yang ada mengenai implementasi kebijakan, seperti yang dipopulerkan oleh Donald Van Metter & Carl Van Horn, Daniel

Mazmanian & Paul Sabatier, George C. Edward III, dan Merilee S. Grindle (Agustino 2008), pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah dengan menggunakan pendekatan *top-down*. Konsep tersebut belum ada (lihat tabel 2.3) memasukkan keterisolasian yang dialami suatu daerah sebagai variabel yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah.

Dalam hal ini, penelitian yang penulis lakukan lebih terfokus pada implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai, melalui kajian ini penulis mencoba menjelaskan dan mencari solusi implementasi kebijakan dalam bentuk format atau cara mengimplementasikan program cetak sawah baru yang bersifat aplikatif/praktis, dengan menjadikan keempat konsep di atas sebagai acuan teoritis. Namun, bukan berarti format yang nantinya dibuat tidak dapat memberikan sumbangan terhadap ranah ilmu pengetahuan, karena kekhasan dari Kabupaten Kepulauan Mentawai dapat memberikan masukan dan pengetahuan baru mengenai cara pengimplementasian kebijakan pembangunan pertanian dalam bentuk program pada daerah kepulauan yang memiliki keterbatasan akibat keterisolasiannya.

Terformulasinya format implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai, agar dapat mengatasi tantangan yang ada seperti keterisolasian fisik yang disebabkan oleh tidak memadainya sarana transportasi, keterisolasian sosial-budaya yang menjadikan masyarakat asli Mentawai tidak bangga terhadap budayanya sendiri, keterisolasian ekonomi khususnya pada sektor pertanian, karena sektor ini belum dikelola secara intensif oleh masyarakat sehingga tidak berdampak baik terhadap pendapatan masyarakat.

Berdasarkan deskripsi di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai ?
2. Seperti apa penilaian petani terhadap implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai ?
3. Bagaimana format implementasi program cetak sawah baru yang sesuai dengan daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Menjelaskan proses implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai.
2. Menganalisis penilaian terhadap implementasi program cetak sawah baru melalui persepsi petani penerima manfaat program di Kabupaten Kepulauan Mentawai.
3. Memformulakan format alpakatif untuk implementasi program cetak sawah baru di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Secara pragmatis, hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai data dasar oleh pelaku pembangunan pertanian, khususnya oleh pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai untuk menetapkan tindakan yang mesti dilaksanakan dalam mengimplementasikan program cetak sawah baru. Informasi yang berupa data-data kuantitatif dan kualitatif yang berkaitan dengan pengimplementasian program cetak sawah baru
2. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan pada teori dan konsep implementasi kebijakan khususnya pada program-program yang diimplementasikan di daerah kepulauan.
3. Hasil-hasil penelitian ini juga diharapkan berguna untuk memecahkan isu-isu atau permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan dan program pembangunan pertanian di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Dimana, kondisi geografisnya yang terpisah dengan pusat pemerintahan dan perekonomian Sumatera Barat, membuat pendekatan implementasi kebijakan lebih spesifik untuk membangun pertaniannya.
4. Hasil penelitian ini bersifat spesifik dari dari sudut pandang kondisi geografis dan kondisi sosial-budaya masyarakat, sehingga masih membuka peluang untuk peneliti selanjutnya menguji atau mendalami temuan ini melalui metode yang berbeda atau lokasi yang berberda.

Sehingga ilmu pengetahuan tentang implementasi program pembangunan pertanian dapat lebih berkembang dan bermanfaat untuk kajian-kajian yang bersifat terapan.

