

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kebijakan pemerintah bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Pemerintah pusat maupun daerah memiliki kewajiban yang sama dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Salahsatu upayaxpemerintah daerah dalam meningkatkanxkesejahteraan masyarakatyaituxmelalui perbaikan di sektor perekonomian. Sarana terpenting dalam perbaikan sektor perekonomian masyarakat yakni dengan dilahirkannya kebijakan terkait dengan potensi daerah tersebut. Hal ini yang memotivasi Pemerintah Kabupaten Temanggung khususnya Bupati Temanggung dalam mengeluarkan kebijakan berupa Surat Keputusan Bupati Temanggung tentang pembentukan Gugus Tugas Pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

Dua tahun terakhir, cuaca di bulan Oktober sangat mendukung masa panen tembakau di Kabupaten Temanggung. Hasil panen tembakau terbaik ada pada akhir musim panen yakni sekitar bulan Oktober setiap tahunnya. Tembakau yang dipanen pada akhir musim panen ini disebut sebagai tembakau srintil, yaitu tembakau dengan kualitas G dan F dengan harga untuk tembakau kualitas G antara Rp.200.000 hingga Rp.250.000 per kilogram dan kualitas F mencapai Rp.500.000 per kilogram. Namun sayangnya hingga akhir musim

panen ini, tembakau yang masih berada di tingkat petani sekitar 30 % dan justru adalah tembakau dengan kualitas bagus. Menurut sekretaris Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Kabupaten Temanggung, tembakau yang belum terserap tersebut mayoritas dari wilayah Sumbing yang memang dikenal sebagai penghasil tembakau dengan kualitas yang baik (Suyitno, 2019).

Alasan pabrik belum membeli tembakau kualitas super tersebut adalah karena harga yang terlalu tinggi. Para pabrik ingin membeli tembakau tersebut dengan harga yang terjangkau yaitu dibawah Rp100.000 per kilogram. Dengan keadaan perdagangan tembakau yang bersifat monopoli, maka petani tembakau tidak dapat berbuat banyak akan hal itu. Dengan begitu Bupati Temanggung berupaya mengirim tim khusus dari Pemerintah Kabupaten Temanggung untuk menyampaikan surat kepada kedua perusahaan rokok yaitu PT. Gudang Garam dan PT. Djarum yang berisi permohonan supaya pabrik rokok tersebut menambah kuota pembelian tembakau. Selain itu Pemerintah Kabupaten Temanggung juga meminta supaya perusahaan rokok tersebut untuk mempertahankan harga tembakau tetap stabil dan tidak turun ketika akhir musim panen.

Luas lahan perkebunan tembakau di Kabupaten Temanggung mencapai 17.940 Ha yang tersebar di 17 kecamatan dari jumlah keseluruhan 20 kecamatan di Kabupaten Temanggung dan digarap sekitar 57.000 jiwa petani

tembakau. 14 kecamatan diantaranya diklaim sebagai daerah penghasil tembakau terbaik di dunia (Tribunjateng.com, 2019).

Tabel 1.1

Luas Lahan Dan Produksi Tanaman Perkebunan Jenis Tembakau di Kabupaten Temanggung Tahun 2013-2017

No	Tahun	Tembakau	
		Luas (Ha.)	Produksi (Ton)
1.	2013	14.517,00	7.146,12
2.	2014	12.587,00	6.922,92
3.	2015	18.248,08	10.611,78
4.	2016	16.821,00	6.041,25
5.	2017	16.058,79	9.904,88

Sumber: (Badan Pusat Statistik Kabupaten Temanggung, 2019)

Berdasarkan tabel diatas, produktivitas tanaman tembakau di Kabupaten Temanggung dalam kurun waktu 5 tahun yakni tahun 2013 hingga tahun 2017 mengalami fluktuasi. Meski begitu, masyarakat Temanggung tetap mempertahankan komoditi tembakau sebagai komoditi utamanya. Kualitas rasa dan aroma yang khas menjadikan tembakau temanggung disebut sebagai tembakau lauk yaitu tembakau yang digunakan sekitar 12-24% dalam racikan rokok. Tembakau ini berciri aromatis dan memiliki kadar nikotin yang cukup

tinggi (3-8%) sehingga tembakau jenis ini dibutuhkan oleh semua perusahaan rokok kretek (BAPPEDA Temanggung, 2016).

Kabupaten Temanggung dengan julukannya sebagai Kota Tembakau menjadikan tanaman tembakau sebagai masalah yang ditemui pemerintah daerah setempat. Pasalnya sebelum ini pemerintah kurang memberi perhatian pada usahatani tembakau yang melimpah di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Temanggung sehingga pengolahan dan penjualan tembakau hanya di-handle oleh petani tembakau yang bersangkutan. Akibatnya, penjualan tembakau dalam jumlah banyak tidak terkoordinasi dengan baik. Di sisi lain, Kabupaten Temanggung memiliki 2 (dua) perusahaan besar industri rokok kretek yaitu PT. Djarum dan PT. Gudang Garam. Dengan dibentuknya Gugus Tugas Pertembakauan oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung diharapkan harga penjualan tembakau baik di tingkat petani, pedagang, maupun di gudang-gudang pembelian milik pabrik rokok kretek bisa terpantau sehingga baik petani, pedagang, maupun grader bisa merasakan kesejahteraan bersama.

Menurut Thomas Santoso (2001) Situasi yang terjadi antara petani dan gudang pabrikan dalam tataniaga tembakau pun selama ini bersifat eksploitatif dan petani mengalami ketidakberdayaan. Ketidakberdayaan yang dialami petani kurang lebih mengenai penentuan harga, penentuan kualitas, berat timbang tembakau, dan sebagainya karena yang berhak menentukan adalah juragan atau pengepul tembakau yang dengan mudah akan mempermainkan

harga. Menurut Handaka (2009) kendala utama yang dialami petani tembakau adalah masalah penentuan kualitas dan harga. Kendala yang lain juga terjadinya perbedaan klaim kualitas antara petani dengan pembeli. Ketidakpastian tersebut yang seringkali menyebabkan para petani merugi.

Di Indonesia sendiri, terdapat macam-macam jenis tembakau yang tergolong ke dalam tembakau dengan kualitas terbaik diantaranya,

Tabel 1. 1

Jenis-jenis dan daerah penghasil tembakau serta kegunaannya di Indonesia

No	Macam/Tipe	Daerah	Kegunaan
1	Srintil Temanggung	Temanggung, Parakan, Ngadirejo	Rokok (rajangan), kunyah
2	Madura	Madura	Rajangan rokok
3	Deli	Deli	<i>Wrapper</i> cerutu
4	Vorstenlanden	Klaten, Sleman	<i>Filler, binder</i> , dan <i>wrapper</i> cerutu
5	Virginia-Vorstenlanden	Klaten, Boyolali, Sleman, Sukoharjo	Sigaret
6	Virginia-Lombok Timur	Lombok Timur	Rajangan sigaret
7	Besuki Voor-Oogst dan Besuki Na-Oogst	Jember	Rajangan rokok dan <i>Filler, binder</i> , dan <i>wrapper</i> cerutu

Sumber: (Amelia, 2012)

Menurut tabel tersebut, banyak daerah di Indonesia yang merupakan penghasil tembakau dengan kualitas tinggi. Namun, fokus yang menjadikan penelitian ini menarik salah satunya adalah karena Kabupaten Temanggung merupakan satu-satunya daerah yang memiliki inisiatif berupa landasan hukum pembentukan badan khusus yang fungsinya untuk mengawal panen komoditas utama daerah tersebut, sekaligus memastikan kegiatan jual beli komoditas tersebut terutama untuk diserap oleh perusahaan-perusahaan rokok yang berlokasi di Kabupaten Temanggung. Meski dibentuk tim satuan tugas khusus untuk mengawal panen tembakau, faktanya di tahun pertama bertugas, panen tembakau masih sama dengan tahun-tahun sebelumnya bahkan mengalami penurunan di beberapa kecamatan.

Tim gugus tugas pertembakauan saat ini masih tergabung dalam Subbagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung dan belum difasilitasi secara khusus. Pembentukan satuan tugas ini diyakini terlalu terburu-buru dan kurang persiapan juga terlalu dekat dengan panen raya tembakau tahun ini sehingga belum optimal kerjanya. Bahkan anggotanya masih belum terarah yakni masih terdiri dari camat-camat dan berasal dari subbag lain di kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penelitian ini akan mendeskripsikan bagaimana implementasi dari Surat Keputusan Bupati Temanggung tentang pembentukan tim gugus pertembakauan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Surat Keputusan Bupati 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan di Kabupaten Temanggung?
2. Apa saja faktor-faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan Surat Keputusan Bupati 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan di Kabupaten Temanggung?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui implementasi gugus tugas pertembakauan sesuai dengan Surat Keputusan Bupati 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan di Kabupaten Temanggung.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan Surat Keputusan Bupati 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritik

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan khususnya mengenai implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam melaksanakan Gugus Tugas Pertembakauan yang dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Kabupaten Temanggung. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi tentang hambatan dan faktor pendukung yang dapat ditemui oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam pelaksanaan Gugus Tugas Pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

## 2. Manfaat praktis

### a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan peneliti dengan lebih spesifik mengenai implementasi kebijakan pemerintah dalam meningkatkan potensi daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam pembentukan Gugus Tugas Pertembakauan untuk meningkatkan perekonomian.

### b. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan koreksi dalam pengimplementasian kebijakan supaya lebih optimal dan meningkatkan perekonomian daerah dan masyarakat khususnya petani tembakau di Kabupaten Temanggung.



c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi berupa ide atau inovasi untuk mendukung upaya pemerintah dalam menjalankan Gugus Tugas Pertembakauan sebagai salah satu kebijakan guna meningkatkan perekonomian daerah dan masyarakat.

**E. Literature Review**

Berikut beberapa literatur yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, yaitu :

1. Skripsi judul “Peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani Tembakau Tahun 2015” oleh Yudiawan Dwi Prasetya menjelaskan tentang : Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Temanggung berperan sangat penting di bidang pertanian terutama dalam meningkatkan kesejahteraan petani melalui peran regulasi, pelayanan dan pemberdayaan petani. Namun, hambatan yang ditemui oleh Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Temanggung ialah berupa dana yang minim. Dengan begitu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran Pemerintah Daerah khususnya Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kesejahteraan petani tembakau di tahun 2015.

2. Skripsi judul “ Upaya Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Temanggung” oleh Rizky Sepdianasari menjelaskan tentang : Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang dapat secara bebas digunakan oleh masing-masing daerah. Namun pada kenyataannya Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat minim berkontribusi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alasannya karena selama ini pemerintah pusat dalam memberikan sumbangan masih mendominasi penerimaan daerah. Keadaan ini membuktikan bahwa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada pemerintah pusat. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Temanggung masih tidak stabil dan mengalami perubahan naik turun. Pemerintah Kabupaten Temanggung melalui Badan Pendapatan Pengelolaan dan Aset Daerah berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara Intensifikasi dan Ekstensifikasi.
3. Skripsi judul “Analisis Usahatani Tembakau Pasca Peraturan Pemerintah Tentang Tembakau di Desa Purborejo Kecamatan Bansari Kabupaten Temanggung” oleh Hermanto menjelaskan tentang : Usahatani Tembakau yang berada di Desa Purborejo Kecamatan Bansari Kabupaten Temanggung merupakan usahatani adat kebiasaan dan bersifat turun temurun. Output yang dihasilkan usahatani tembakau tersebut ialah dalam bentuk rajangan kering dengan biaya Rp. 20.475.902 untuk lahan seluas

0,889 ha. Dengan biaya yang dikeluarkan, pendapatan rata-rata usahatani tersebut ialah sebesar Rp. 33.179.002 dengan keuntungan rata-rata Rp. 29.424.098. Usahatani tembakau di Desa Purborejo Kecamatan Bansari Kabupaten Temanggung diketahui layak, dengan produktivitas modal sebesar 180%, produktivitas tenaga kerja sebesar Rp. 434.733/HKO dan produktivitas lahan sebesar Rp.33.275.772/ha dan R/C sebesar 2,44.

4. Skripsi judul “Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintah (SOP AP) Penerimaan dan Penyetoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) di UPT PSBM Lembaga Tembakau Jember” oleh Nayla Rizqi Kholifandari menjelaskan tentang : Lembaga tembakau Jember merupakan unit terpadu dalam bidang pelayanan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah yang dalam pelaporan Pertanggungjawaban Keuangan Kegiatan Pelayanan Jasa dilaporkan kepada Disperindag Provinsi Jawa Timur yang kemudian diteruskan ke DISPENDA Jawa Timur. Standar operasional prosedur administrasi pemerintah mengenai pelaksanaan penerimaan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai dengan Peraturan Gubernur No. 2 Tahun 2012 mengenai Tata Cara Penerimaan dan Penyetoran Pendapatan Asli Daerah (PAD).
5. Jurnal judul “Analisis Partisipasi Petani Tembakau dalam Gerakan Protes Sosial Penolakan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 : Studi Kasus Petani Tembakau di Kabupaten Temanggung” oleh Sekar Herdiyani

menjelaskan tentang : Gerakan protes sosial petani tembakau di Kabupaten Temanggung dalam rangka penolakan Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Gerakan Protes tersebut lahir sejak tahun 80-an bertolak dari pro dan kontra isu tembakau terlebih setelah lahirnya kebijakan ini yang berpotensi mengancam keberlangsungan hidup petani tembakau maka semenjak dilahirkannya peraturan ini petani tembakau di Kabupaten Temanggung pun bergerak.

6. Jurnal judul “Analisis Mutu, Produktivitas, Keberlanjutan dan Arah Pengembangan Usahatani Tembakau di Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah” oleh Mamat H.S., S.R.P. Sitorus, H. Hardjomidjojo dan A.K. Seta, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan Pascasarjana ITB menjelaskan tentang : Sumber pendapatan utama petani dan PAD Kabupaten Temanggung adalah tembakau temanggung yang telah menjadi komoditas bahan baku industri rokok kretek. Namun, usahatani tembakau temanggung menghadapi 3 (tiga) masalah utama yakni; sifat tembakau temanggung yang tergolong *fancy product*, struktur pasar yang memonopoli penjualan tembakau dan kondisi lahan usahatani yang beragam.
7. Jurnal judul “Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional : Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran Bagi Indonesia” oleh Muchjidin Rachmat

menjelaskan tentang : situasi dilematik dan kontroversi yang dihadapi industri tembakau Indonesia berdampak negatif dalam perekonomian nasional khususnya bagi kesehatan masyarakat dan lingkungan. Penerima manfaat terbesar dari industri tembakau adalah industri rokok skala besar dan perusahaan-perusahaan rokok multinasional, sementara masyarakat Indonesia menerima pengaruh berupa penurunan derajat kesehatan dan naiknya biaya kesehatan. Tanpa adanya kebijakan yang tegas, Indonesia mungkin menjadi pasar yang potensial bagi industri rokok. Sejalan itu, Indonesia harus menandatangani dan meratifikasi Konvensi Pengendalian Tembakau sebagai payung hukum pengendalian tembakau. Disamping itu, pemerintah juga harus melindungi masyarakat terhadap dampak negatif rokok melalui penetapan kebijakan-kebijakan, penetapan pajak dan cukai rokok, pengendalian iklan, dan sebagainya.

8. Buku judul “Perlawanan Politik dan Puitik Petani Temanggung” oleh Mohamad Sobary menjelaskan tentang : perlawanan yang dilakukan oleh petani Temanggung untuk merebut kembali hak-hak hidup mereka setelah dikeluarkannya PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan. Dengan disahkan peraturan tersebut, petani merasa nasib mereka sebagai petani tembakau terancam sehingga memaksa mereka membuat perlawanan.

9. Buku judul “Petani Tembakau di Indonesia : Sebuah Paradoks Kehidupan” oleh Sudibyo Markus, dkk menjelaskan tentang : kondisi kehidupan petani tembakau di Indonesia dan rekomendasi-rekomendasi yang dilakukan untuk mengangkat posisi petani tembakau dari berbagai paradoks yang dihadapi. Rekomendasi berupa segala hal yang berkaitan dengan kondisi petani tembakau sendiri yang mewarisi sistem budi daya tanam tembakau yang sifatnya turun menurun juga tata niaga industri tembakau serta lingkungan pendukungnya.
10. Buku judul “Tembakau atau Mati” oleh Wisnu Brata menjelaskan tentang : Kisah masyarakat Temanggung yang sedari kecil kehidupannya selalu berkaitan dengan tembakau sehingga pada akhirnya tembakau merupakan solusi bagi sebagian besar masyarakat Temanggung untuk bertahan hidup. Buku ini menjelaskan tentang tradisi dan keluh kesah petani tembakau tentang tata niaga pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

Berdasarkan referensi-referensi di atas, fokus kajian serupa dengan penelitian sebelumnya yaitu terkait kesejahteraan petani tembakau dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di daerah-daerah penghasil tembakau. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya ialah penelitian ini mendeskripsikan implementasi Surat Keputusan Bupati Nomor 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Pertembakauan di Kabupaten Temanggung dan faktor penghambat serta

pendukung pelaksanaan regulasi tersebut. Penelitian ini juga membahas alasan pemerintah daerah tersebut membentuk satgas khusus pertembakauan dengan mengeluarkan peraturan bupati disaat pemerintah daerah penghasil tembakau yang lain tidak melakukannya.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Implementasi Kebijakan Publik**

#### **a. Pengertian Implementasi**

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) proses implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang dibentuk untuk terciptanya tunjangan-tunjangan yang sudah diformulasikan sebelumnya dalam suatu kebijakan.

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatiere (1979) mengatakan bahwa :

Implementasi memahami apa yang nyata terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.

Maka dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan pada dasarnya tidak cukup dengan menyangkut perilaku dari badan-badan administratif yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran yang secara

langsung maupun tidak langsung mempengaruhi semua pihak dan menimbulkan dampak baik diharapkan maupun tidak. Namun, dalam proses implementasi kebijakan secara layak diperlukan syarat-syarat tertentu yang harus dipertimbangkan pelaksanaan kebijakan, seperti :

- a. Kondisi yang dihadapi instansi pelaksana tidak menimbulkan kendala yang serius.
- b. Perpaduan sumber-sumber program yang dilakukan memiliki waktu yang memadai.
- c. Kebijakan yang akan diimplementasikan berkemungkinan disebabkan oleh hubungan kausalitas yang bersifat langsung, tidak banyak mata rantai penghubungnya.
- d. Kecilnya hubungan ketergantungan.
- e. Pemahaman terhadap tugas-tugas rinci dan detail dalam urutan yang tepat.
- f. Koordinasi dan komunikasi yang sempurna antara pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dan mendapatkan kepatuhan yang sama.

Van Meter dan Van Horn menawarkan pendekatan yang menghubungkan isu kebijakan dengan implementasi kebijakannya dan modal konseptual yang menjembatani kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan bahwa perubahan kontrol



dan kepatuhan bertindak berdasar pada konsep tersebut. Maka permasalahan yang perlu diperhatikan dalam hubungan tersebut adalah mengenalkan perubahan di dalam organisasi yang bersangkutan.

Variabel bebas yang terkandung dalam teori kedua ahli tersebut berada dalam penghubung antara kebijaksanaan dan potensi kerja. Variabel bebas tersebut yang memisahkan antar keduanya seperti:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan.
- b. Sumber kebijakan.
- c. Ciri-ciri/sifat instansi pelaksana kebijakan.
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksana kebijakan.
- e. Sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel diatas bersangkutan dengan tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia, dimana pusat perhatian badan pelaksana meliputi organisasi baik organisasi formal maupun informal. Pentingnya analisis implementasi adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan proses implementasi secara formal.

## **b. Implementasi Kebijakan**

George C. Edward III (1980) mengatakan studi implementasi kebijakan sangat krusial bentuknya bagi administrasi publik yang termasuk didalamnya kebijakan publik. Proses implementasi kebijakan ada di dalam tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Dalam bukunya yang berjudul "*Implementing Public Policy*" tokoh ini mengemukakan pendapatnya bahwa dalam implementasi kebijakan publik terdapat empat variabel kritis yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (kecenderungan) dan struktur birokrasi.

**a. Komunikasi**

Agar proses implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, penanggungjawab implementasi pada mulanya harus mengerti langkah apa yang akan dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah harus mentransmisikan kebijakan tersebut kepada personal yang tepat dengan instruksi yang jelas, akurat dan konsisten sifatnya.

Tiga aspek pokok komunikasi yang terkandung dalam konteks implementasi kebijakan merupakan penunjang utama berjalannya proses tersebut. Ketiganya meliputi transmisi, kejelasan dan konsistensi.

Transmisi merupakan bentuk kesadaran dari pejabat pelaksana bahwa keputusan yang telah dibuat dan surat perintah telah dikeluarkan. Namun beberapa hambatan yang dapat ditemui dalam proses transmisi perintah implementasi adalah (1) Pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang telah dikeluarkan; (2) Munculnya keburaman informasi yang didapat akibat banyaknya lapisan hirarki birokrasi. (3) Terhambatnya penangkapan komunikasi akibat persepsi selektif pelaksana dan ketidakmauan pelaksana untuk mengetahui persyaratan dari suatu kebijakan.

Kejelasan adalah kondisi dimana kebijakan-kebijakan yang akan diimplementasikan sama seperti ekspeksasinya. Oleh sebab itu petunjuk pelaksanaan harus jelas supaya mudah diterima pelaksana. Terdapat enam faktor yang mendorong munculnya ketidakjelasan dalam komunikasi kebijakan yaitu (1) Kompleksitas kebijakan publik; (2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat; (3) Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan; (4) Masalah yang dihadapi dalam memulai kebijakan baru; (5) Menghindari akuntabilitas kebijakan; dan (6) Hakekat pembuatan keputusan yang judicial.

Konsistensi yakni situasi dimana pelaksanaan proses implementasi kebijakan berjalan secara efektif dan berkesinambungan secara stabil. Beberapa faktor yang mempengaruhi ketidakjelasan komunikasi juga mempengaruhi ketidakkonsistenan komunikasi yaitu (1) kompleksitas kebijakan publik; (2) kesulitan untuk memulai program baru; dan (3) banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan.

**b. Sumberdaya**

Proses implementasi kebijakan tidak akan efektif apabila implementator kekurangan sumberdaya yang penting dan berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan. Berikut beberapa sumberdaya yang penting dan berpengaruh dalam implementasi kebijakan yaitu:

- 1) Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki kemampuan yang memadai dalam pelaksanaan tugas-tugas.
- 2) Informasi yang terbagi dalam dua bentuk yaitu informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, implementator perlu mengetahui apa yang harus dilakukan dan informasi terkait ketaatan personil lain terhadap peraturan yang dibuat pemerintah.

- 3) Wewenang berbeda tiap program dan memiliki bentuk yang berbeda-beda.
- 4) Fasilitas yang meliputi bangunan, perlengkapan, dan perbekalan.

**c. Disposisi (Kecenderungan)**

Apabila pelaksana kebijakan bersikap positif terhadap suatu kebijakan maka kemungkinan besar akan melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan instruksi dari pembuat keputusan awal. Sebaliknya apabila sikap dan perspektif implementator bertolak belakang dari pembuat keputusan maka proses pelaksanaan kebijakan menjadi sulit.

Beberapa kebijakan yang masuk ke dalam *Zone of Indifference* dari para administrator mungkin memiliki konflik dengan pandangan kebijakan substansi implementator atau kepentingan pribadi mereka. Dalam hal ini disposisi memberikan dampak negatif terhadap implementasi kebijakan.

Kecenderungan mungkin menghalangi proses implementasi kebijakan apabila implementor benar-benar tidak setuju dengan kebijakan yang bersangkutan. Terkadang proses implementasi kebijakan dihambat oleh keadaan yang cukup kompleks seperti

pelaksana menanggukkan pelaksanaan kebijakan yang mereka setuju guna mencapai tujuan kebijakan lain.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Dua karakteristik utama yang mempengaruhi birokrasi yaitu,

##### 1) *Standard Operating Procedures (SOP)*

SOP dikembangkan atas dasar respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dalam pengimplementasian kebijakan yang berasal dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman. SOP yang sifatnya rutin didesain untuk situasi ketidaksesuaian di masa lalu menghambat perubahan dalam kebijakan. SOP mungkin dapat menghalangi implementasi dari kebijakan baru yang membutuhkan cara kerja baru atau personal pelaksana yang baru. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara rutin dari organisasi, semakin besar kemungkinan SOP menghambat implementasi. Meskipun SOP berkemungkinan menyebabkan masalah dalam proses implementasi namun SOP juga memiliki kegunaan yaitu prosedur perencanaan yang menjadi fleksibel dan terkontrol akibat adanya SOP.

##### 2) *Fragmentasi*

Fragmentasi muncul dari tekanan yang berasal dari luar unit birokrasi seperti contohnya komisi legislatif, kelompok kepentingan tertentu, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

Fragmentasi merupakan proses penyebaran tanggungjawab terhadap wilayah dari kebijakan antara beberapa unit organisasi. Semakin banyak dari instansi atau actor yang terlibat dalam kebijakan tertentu, maka semakin berkaitan keputusan mereka dan berimbas pada semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

Fragmentasi berimplikasi terhadap definisi tanggungjawab, hal tersebut mempersulit koordinasi kebijakan itu sendiri. Sumber-sumber dan kewenangan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah secara komprehensif seringkali justru terdistribusi ke dalam banyak unit birokrasi. Semakin dibutuhkan koordinasi dalam implementasi suatu kebijakan maka justru semakin kecil peluang kebijakan tersebut untuk berhasil.

## **2. Desentralisasi Untuk Mengelola Sumber daya**

### **a. Teori Desentralisasi**

Desentralisasi pada dasarnya merupakan otonomisasi masyarakat yang berada di suatu wilayah. Lahirnya daerah otonom, maka terbentuk pula status yang disebut otonomi daerah. Secara singkat, otonomi daerah disebut wewenang dalam penyelenggaraan *local self government* yang didalamnya mengandung dua komponen utama yaitu mengurus dan mengatur.

Desentralisasi sendiri menurut asal kata berarti melepaskan dari pusat, yaitu proses pemisahan wilayah dari pusat ke daerah, yang sekaligus memindahkan kedaulatan ke tangan rakyat. Dengan kata lain, kekuasaan yang diemban pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, hak pemerintah daerah untuk meminta dan menarik kembali sebagian kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat (Juliantara, 2006)

Pemerintah yang memberlakukan sistem desentralisasi memandang desentralisasi sebagai peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan menjangkau publik yang lebih banyak. Sistem desentralisasi dapat menjadi representasi politik yang lebih baik untuk mengelompokkan unsur politik, etnis, agama dan budaya mempengaruhi kestabilan nasional. Desentralisasi dapat menjadikan



instansi-instansi daerah yang mencakup pemerintah, sektor swasta dan organisasi masyarakat untuk menjadi lebih kreatif dan inovatif dalam kebutuhan publik. Desentralisasi diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menyeimbangkan perkembangan daerah, pemberdayaan masyarakat dan mengalokasikan apa yang dihasilkan oleh swasta dapat menjadi investasi dalam pengembangan infrastruktur dan fasilitas (Cheema & Rondinelli, 2007).

Dalam pengertian lain, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau pemerintah di tingkat atas kepada pemerintah yang berada di tingkat yang lebih rendah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Desentralisasi adalah urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah secara mutlak baik dalam penentuan kebijakan, perencanaan maupun dalam segi pembiayaan. Desentralisasi dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi, dan budaya hingga seberapa jauh ketersediaan finansial yang cukup bagi kehidupan organisasi *stakeholder* (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989).

### **3. Pemberdayaan Ekonomi**

#### **a. Teori Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat adalah proses kaum *powerless* untuk memperoleh *surplus value* sebagai hak normatifnya dengan memperjuangkan *surplus value* melalui distribusi penguasaan faktor-faktor produksi melalui perjuangan politik. Pemberdayaan masyarakat menyangkut dua kelompok yang terkait satu sama lain yakni pihak yang diberdayakan berupa masyarakat yang belum berkembang dan pihak yang memberdayakan berupa masyarakat yang lebih tinggi dan memiliki kepedulian (Sumodiningrat, 1999). Pertama, pemberdayaan primer menekankan pada pemberian kekuasaan, kekuatan dan kemampuan kepada masyarakat supaya individu tersebut berkembang. Proses tersebut juga dapat dilengkapi dengan upaya pembangunan aset material yang fungsinya sebagai pendukung pembangunan kemandirian masyarakat tersebut melalui organisasi. Kedua, pemberdayaan sekunder menekankan pada menstimulasi, mendorong, dan memotivasi individu supaya berkemampuan untuk apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Dalam penerapannya, pemberdayaan primer justru muncul melalui kecenderungan sekunder. Kemudian dalam memecahkan masalah berbasis pemberdayaan masyarakat akan berdampak dan masyarakat akan menyadari bahwa mereka memiliki hak wajib dihargai sehingga masyarakat dengan sendirinya akan mengenali kebutuhannya dan

secara otomatis akan terlatih untuk dapat merumuskan rencana dan melakukan pembangunan baik secara individu atau bersama. Praktisi pembangunan hingga tahap ini berperan sebagai fasilitator melalui dialog, diskusi, bertukar pendapat dan sosialisasi temuan yang diusulkan masyarakat.

#### **b. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat**

Menurut Sutrisno (1983) pengembangan konsep pemberdayaan masyarakat ada lima macam diantaranya:

##### a) Pendekatan dari bawah (*bottom up approach*)

Pada tahapan konsep ini, *stakeholder* setuju pada tujuan yang akan dicapai guna mengembangkan ide dan kegiatan dilakukan bertahap untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

##### b) Partisipasi (*participation*)

Setiap aktor yang terlibat dalam kekuasaan dan pengambilan keputusan memiliki andil dalam setiap fase perencanaan dan pengelolaan dengan kata lain, aktor tersebut harus melalui segala jenis tahapan fase pemberdayaan masyarakat.

##### c) Konsep keberlanjutan

Kegiatan pengembangan kemitraan dilakukan oleh pemberdaya kepada seluruh lapisan masyarakat dengan tujuan penetralan

rencana berupa program pembangunan berkelanjutan supaya dapat diterima masyarakat baik secara sosial maupun ekonomi.

d) Keterpaduan

Merupakan kebijakan dan strategi yang saling terkait satu dan yang lainnya mulai dari tingkat lokal, regional hingga nasional.

e) Keuntungan sosial dan ekonomi

Keuntungan dalam bidang sosial dan ekonomi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan.

**c. Pemberdayaan Ekonomi**

Pemberdayaan Ekonomi masyarakat merupakan proses penguatan kepemilikan dari faktor produksi, penguatan kekuasaan dari faktor distribusi, pemasaran atau *marketing*, penguatan masyarakat itu sendiri dalam mendapatkan penghasilan maupun gaji yang memadai, dan penguatan masyarakat tersebut dalam mendapatkan akses yang mudah dalam informasi, pengetahuan dan keterampilan yang harus dilakukan secara multi aspek baik aspek masyarakat maupun kebijakannya (Guntur, 2009).

Menurut Ismed Firdaus dan Ahmad Zaky (2008) pemberdayaan ekonomi masyarakat mengandung tiga bidang pemberdayaan, antara lain :

a) Aset manusia (*human asset*)

Dalam aset ini dimaksudkan proses pemberdayaan lebih difokuskan kepada sumber daya manusianya. *Human capital* termasuk golongan yang tidak nyata. *Human asset* sendiri pada umumnya berisikan intelegensia, pengalaman dan ilmu pengetahuan, latar belakang pendidikan, keterampilan, dan sebagainya. Dalam peningkatan *human asset* biasanya dilakukan berbagai macam program yang sifatnya kualitatif seperti pelatihan keterampilan dalam bentuk kursus, penyuluhan yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan *skill* masyarakat dan menghasilkan output berupa kualitas SDM yang lebih baik.

b) Aset modal keuangan (*financial asset*)

Dalam aset ini didalamnya terkandung modal produksi seperti, tanah, bangunan, mesin produksi dan komponen-komponen lainnya. Problematika yang sering dihadapi subjek finansial yaitu modal kredit usaha yang sulit didapatkan. Ketidaksiapan pelaku perekonomian dan ketidakmampuan memenuhi persyaratan yang diajukan oleh lembaga keuangan formal menyebabkan dana pinjaman sulit terealisasikan. Pengusaha-pengusaha kecil pada umumnya tidak memiliki jaminan yang sepadan dengan persyaratan yang diajukan oleh bank atau lembaga keuangan formal lainnya.

c) Aset modal sosial (*social asset*)

Aset ini meliputi keluarga, teman, koneksi kerja atau jaringan sosial dalam berbagai macam bentuk dukungan emosional, informasi dan akses. Fungsinya untuk memudahkan pelaku perekonomian untuk mengembangkan perekonomiannya dengan dibantu pelaku perekonomian yang lain. Pemberdayaan sosial lebih merupakan upaya peningkatan kemampuan sumber daya manusia disejajarkan dengan kehidupan sosial disekitarnya dan komunitas lainnya.

## **G. Definisi Konseptual**

Konsep merupakan istilah yang digunakan untuk menjelaskan suatu keadaan secara singkat, jelas dan tegas sehingga lebih memudahkan objek penelitian untuk dipahami pembaca. Dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada disahkannya kebijakan berbentuk Surat Keputusan Bupati yang dibuat dengan tujuan utama mengarahkan memakmurkan usahatani daerah. Dengan disahkannya kebijakan ini, diharapkan sumber daya yang ada di daerah tersebut dapat terarah dengan baik dan berimbas pada kenaikan ekonomi lokal. 3 (tiga) konsep utama yang dibahas dalam penelitian ini antara lain:

### **1. Implementasi Kebijakan Publik**

Merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh pelaku kebijakan baik individu, kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan

yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan serta mempelajari faktor-faktor keberhasilan dan kegagalan dari kebijakan publik.

## 2. Desentralisasi

Merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri baik dalam proses penentuan kebijakan, perencanaan maupun pembiayaan.

## 3. Pemberdayaan Ekonomi

Merupakan bentuk pemberian kemampuan, kekuatan dan kekuasaan kepada individu atau kelompok masyarakat supaya dapat berkembang.

## **H. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan perwujudan praktis dari teori yang terkandung dalam definisi konseptual. Dalam definisi operasional terkandung konsep yang berhubungan dengan praktis, fakta dan kenyataan yang ada di lapangan. Sesuai dengan namanya, definisi operasional merupakan kesiapan teori untuk dioperasikan.

### **1. Implementasi kebijakan pembentukan gugus tugas pertembakauan Kabupaten Temanggung**

a. Komunikasi internal dan eksternal terhadap implementasi Surat Keputusan Bupati Temanggung.

- 1) Penyampaian informasi dari Pemda Temanggung kepada APTI, perusahaan rokok dan organisasi-organisasi lain yang terkait.
  - 2) Kejelasan informasi dari Pemda Temanggung kepada APTI, perusahaan rokok dan masyarakat.
  - 3) Konsistensi informasi dari Pemda Temanggung kepada APTI, perusahaan rokok dan masyarakat.
- b. Sumberdaya sebagai penunjang berjalannya Surat Keputusan Bupati Temanggung.
- 1) Ketersediaan sumberdaya berupa staf tim satgas pertembakauan, wewenang tim satgas pertembakauan, hingga sarana-prasarana pendukung.
  - 2) Kemampuan khusus dari tim satgas pertembakauan untuk mengurus masalah tembakau yang ada di Kabupaten Temanggung.
  - 3) Pengalaman yang dimiliki tim satgas pertembakauan di bidang tembakau untuk menunjang kemampuan.
  - 4) Ketersediaan sumber dana.
- c. Disposisi (kecenderungan) tim gugus tugas pertembakauan sebagai pelaksana kebijakan.
- 1) Kecenderungan tim satgas pertembakauan terhadap tujuan dari Surat Keputusan Bupati Temanggung tersebut.



- 2) Sikap tim satgas pertembakauan terhadap proses pengimplementasian tugasnya yang terkandung dalam Surat Keputusan Bupati Temanggung tersebut.
  - 3) Keinginan khusus tim satgas pertembakauan dalam menerapkan Surat Keputusan Bupati Temanggung tersebut.
- d. Struktur birokrasi internal dan eksternal dalam penerapan Surat Keputusan Bupati Temanggung.
- 1) Prosedur rutin yang ada di setiap organisasi yang terlibat seperti APTI, perusahaan rokok hingga masyarakat.
  - 2) Fragmentasi setiap organisasi yang terlibat.

## **I. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu proses yang akan dilakukan peneliti untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan dan kasus di suatu tempat tertentu yang menjadi fokus utama peneliti.

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, dimana metode deskriptif merupakan suatu metode yang digunakan untuk menganalisa hasil penelitian namun tidak dapat digunakan untuk melahirkan kesimpulan yang lebih luas (Sugiyono, 2009). Sedangkan penelitian kualitatif lebih mengutamakan penghayatan atau memiliki sifat fenomenologis. Penelitian kualitatif menafsirkan makna dari peristiwa

interaksi tingkah laku yang dilakukan manusia dalam situasi tertentu dari sudut pandang peneliti. Tujuan dari penelitian kualitatif secara umum untuk dapat memahami objek penelitian secara detail.

Alasan peneliti menggunakan metode ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi dari Surat Keputusan Bupati Temanggung Nomor 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan salah satu langkah penting yang harus dilakukan ketika melaksanakan penelitian, oleh karena itu, seorang peneliti harus terampil dalam pengumpulan data supaya data yang didapatkan merupakan data yang valid. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan 2 tahap teknik pengumpulan data, yaitu :

### a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data berupa pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan peneliti kepada narasumber yang bersangkutan untuk mendapatkan jawaban yang berdasar pada permasalahan pokok yang ditelaah peneliti. Dalam pelaksanaan teknik ini, peneliti mewawancarai kepala bidang Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung sebagai pengampu gugus tugas

pertembakauan untuk mengetahui implementasi dari Surat Keputusan Bupati Temanggung Nomor 510/369 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Gugus Pertembakauan dan bagaimana kaitannya dengan Pendapatan Asli Daerah juga mengetahui dampaknya dengan pihak-pihak yang ada kaitannya dengan masalah tembakau di Kabupaten Temanggung.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data berupa mengumpulkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan objek penelitian. Bentuk dari dokumentasi sendiri berbagai macam, antara lain catatan induk, memo, bulletin, majalah, pengumuman, ataupun pernyataan dari narasumber yang berasal dari hasil wawancara itu sendiri. Dalam penerapan teknik ini data yang dibutuhkan peneliti untuk mendukung penelitian berupa data Pendapatan Asli Daerah khususnya tentang tembakau, data tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Temanggung khususnya petani tembakau.

3. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data dilakukan melalui 3 tahapan yang berhubungan satu dan lainnya, yaitu reduksi data, display data, dan pengambilan kesimpulan atau verifikasi data (Miles & Huberman, 1992). Berdasarkan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan, maka

penelitian dilakukan di bagian gugus tugas pertembakauan Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung, Jl. Ahmad Yani No. 32, Dongkelan Utara, Jampiroso, Kec. Temanggung, Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah.

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan teknik merangkum, mengelompokkan hal-hal pokok dan menfokuskan hal-hal yang penting dan inti dengan mencari tema dan pola didalamnya. Data hasil reduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan memudahkan langkah selanjutnya dalam pencarian data. Hasil penemuan yang berbeda tidak berpola berpotensi menjadi perhatian inti karena pada dasarnya penelitian kualitatif mencari makna dalam pola dan data yang tampak.

b. *Display* data

Setelah data direduksi, langkah berikutnya yaitu display data atau penyajian data. Data yang telah disajikan berupa coding yang berkemungkinan pembuatan kesimpulan dan lahirnya tindakan. Display data bertujuan meningkatkan ide dan pengertian pada studi kasus peneliti.

c. Pengambilan Kesimpulan dan Verifikasi Data

Pengambilan kesimpulan dalam analisis data adalah hasil penelitian yang menjawab permasalahan penelitian.