

# **MEKANISME SURVIVAL STRATEGY: ANTARA TEKANAN DAN FLEKSIBILITAS**

## **Studi tentang Respon Petani Tembakau terhadap Birokratisasi Perkebunan di Kali Tengah**

*A Survival Strategy Mechanism: Between Pressure and Flexibility Study on Tobacco Farmer's Response under Bureaucratization of Corporate Plantation System in Kali Tengah*

Subando Agus Margono<sup>1</sup>, Jeremias T. Keban<sup>1</sup>, dan Agus Dwiyanto<sup>1</sup>

*Program Studi Ilmu Administrasi Negara*

*Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada*

### **ABSTRACT**

State-owned plantation company x (PTPN X) describes modern (rational) way in managing Vorsterlands tobacco sector in Indonesia. When bureaucracy becomes a part of international market, consequently, there is change of decision making locus, from family institution to bureaucracy. It means that bureaucracy intervenes in family institution.

There are economic and technical interventions. The economic intervention is concern with marginalization of income, while technical intervention is concern with marginalization in understanding the quality of tobacco plantation. Consequently, the sense of spirit of farmers in planting tobacco disappeared. Beside that, the farmers to be outsider in their land.

Because of pressure and insecurity, the farmers try to respond by using social security mechanism through family institution, both temporary and continually. The social mechanism that is developed is well growth in the linkage with market. It means that the traditional social security is not continually dichotomy with the modern social security.

**Key words:** *economic and technical interventions- insecurity- social security.*

## **PENGANTAR**

Fenomena sistem perkebunan yang berwajah dominasi ekonomis seringkali diikuti dengan dominasi kekuasaan melalui birokrasi. Dimensi ini sekaligus mempetakan rentannya perjuangan petani yang mere-

---

1. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta*

fleksikan kondisi kelompok marjinal. Tema-tema penelitian eksploitasi perkebunan memang sering diungkap seperti yang dikutip oleh Soegiyanto Padmo (1994:3) dari penelitian Geertz pada tahun 1956 mengenai transisi kepemilikan dari pengelolaan keluarga ke pengelolaan oleh *corporate plantation system* yang ternyata memberikan pengaruh signifikan pada ekonomi petani sebagai akibat penerapan upah buruh yang murah oleh perusahaan. Juga, dalam penelitian The Kian Wie, Fernando, dan khususnya Kat Angelino yang mengadakan penelitian di Klaten (Padmo: 8-15) menyimpulkan sebagai berikut: *When a new type of contractual relationship between peasants and the companies was being fully implemented in Klaten, the general level of wages was very low and employment contradictions were very bad in the tobacco industries.*

Secara umum mereka menyimpulkan bahwa system perkebunan tersebut eksploitatif dan *oppressive*.

Penelitian ini membahas secara lebih spesifik dimensi yang lain yakni derajat intensitas tekanan (eksploitasi) yang dikeluarkan melalui kebijakan birokrasi dan juga memfokuskan pada bagaimana respon sosial yang dilakukan petani – dalam hal ini petani tembakau di Klaten, Desa Kali Tengah – dalam menghadapi realitas eksploitasi tersebut. Seiring dengan perkembangan jaman khususnya yang terkait dengan perkembangan ekonomi dan demokratisasi serta karakteristik birokrasi di Indonesia, tampaknya fenomena eksploitasi tersebut tetap menonjol dalam bentuknya yang baru paling tidak bila dibandingkan dengan karakteristik eksploitasi pada jaman penjajahan.

Klaten adalah merupakan sentra tembakau jenis *Vorstenlands* yang cukup berkualitas. Jenis tembakau yang ditanam adalah *Vorstenlands* yang terdiri dari tembakau *Vorstenlands* Bawah Naungan (VBN) dan *Na-oogst* (NO). Tembakau ini sering disebut sebagai Tembakau Jawa. Tembakau yang berkualitas ini digunakan sebagai bahan pembungkus cerutu (*Omblad*) yang banyak mendapatkan konsumennya di luar negeri.

Organisasi pengelolaan tembakau ini sepenuhnya dilakukan oleh PTPN X (Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara X) yang meliputi persiapan penanaman, pemeliharaan, pengadaan tenaga kerja, sampai dengan pembelian hasil daun tembakau kering dari petani. Dengan kondisi seperti ini, tentunya hanya PTPN-lah yang berhak menjual daun kering sebagai bahan pembungkus cerutu ke luar negeri. Operasionalisasi proses penanaman sampai dengan panen diserahkan pada mandor di bawah pengawasan *ziender* yang merupakan hirarki kekuasaan PTPN terendah yang langsung berhadapan dengan petani. Mereka itu langsung berhadapan dengan kelompok petani tembakau yang diwakili oleh ketua

kelompoknya. Namun, di atas kelompok petani tersebut, masih ada struktur formal yang merupakan kepanjangan tangan perusahaan, yakni Pemerintah Daerah Tingkat II Klaten (Dati II) dan HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) yang sekaligus dianggap sebagai organisasi perwakilan tani yang sah.

Mekanisme eksploitasi tersebut menonjol tatkala interaksi ketiganya berlangsung – antara PTPN, Pemda dan HKTI – yang sesungguhnya mekanisme ini diawali oleh dukungan Pemda. Pemda sebagai pembuka jalan pertama proses eksploitasi tersebut menandai mekanismenya dengan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) yang di buat Bupati TK II Klaten yang juga memposisikan jabatannya sebagai Ketua Satuan Pelaksana Bimas. SK tersebut yang diperbaharui setiap tahun, mengatur antara lain kewajiban petani untuk menyerahkan sawahnya pada PTPN selama musim tanam tembakau (7/8 bulan), kewajiban PTPN untuk melakukan proses penanaman, penentuan harga sewa tanah dan pemulihannya sampai dengan penentuan harga tembakau kering yang mau tidak mau harus diterima petani. Dalam posisi yang demikian, petani pada saat yang sama menghadapi dua organisasi legal-formal dengan segala instrumen kebijakannya tanpa memiliki perwakilan yang cukup kuat untuk melakukan tawar-menawar. Beberapa hal pokok yang menggambarkan kondisi tersebut dapat dilihat dari beberapa poin pokok yang terdapat pada SK Bupati Klaten yang dalam penelitian ini akan dilihat pada SK terbaru tahun 1997/ N0 525.2 /2317 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Intensifikasi Tembakau Vorstenlands Musim Tanam 1998/1999 dan SK No 525.2/2211/1997 tentang Penyediaan Areal Program Intensifikasi Tembakau Vorstenlands (ITVL) Musim Tanam 1998/1999 serta SK tentang Penetapan Harga Tembakau Kering Los Program ITVL Musim Tanam 1996/1997 No 525.2/1952/1996 (Sumber SK Bupati). Beberapa poin pokok tersebut antara lain sebagai berikut.

1. Petani, melalui SK Penyediaan Areal, wajib menyerahkan tanahnya untuk ditanami tembakau menurut gilirannya (*glebagan*) dan tidak boleh ditanami dengan tanaman lain. Untuk jenis VBN diserahkan paling lambat tanggal 1 Maret 1998 dan NO paling lambat tanggal 1-10 Juni 1998. Luas tanah yang diperlukan untuk wilayah Kali Tengah seluas 29 ha dari 514 ha yang di sediakan di Klaten. Dalam SK ini, sama sekali tidak disebutkan adanya hasil pembicaraan dari pemilik sawah mengenai persetujuan hal tersebut.
2. Selain tanahnya diserahkan, petani dalam salah satu kewajiban kerjasamanya, wajib membantu penanaman, pemeliharaan, dan pengelolaan hasil dengan imbalan sesuai dengan ketentuan. Dikatakan bahwa perjanjian kerja sama ini dilakukan oleh kelompok tani hamparan dan pengelola (PTPN), serta diketahui oleh kepala

desa. Pada konteks ini, terdapat hal-hal yang membingungkan, mengapa bukan HKTI yang melakukan kerjasama kalau mau konsisten bahwa HKTI merupakan struktur formal satu-satunya wadah organisasi petani, padahal dalam kenyataan sesungguhnya kelompok tani hamparan sebagaimana yang disebutkan dalam SK tersebut tidak memiliki akses langsung ke birokrasi Pemda. Ironisnya lagi, pada saat menentukan harga tembakau kering yang sesungguhnya merupakan produksi dari petani, yang menentukan justru HKTI yang notabene anggotanya terdiri dari pegawai pemerintah dan anggota Fraksi Karya Pembangunan di Klaten.

3. Adanya kontradiksi lain yang selalu dihadapi petani, yakni di satu sisi petani harus menanam tanaman pangan yang dapat meningkatkan hasil pendapatannya, pada sisi yang lain petani harus tunduk pada ketentuan SK bahwa tanaman tertentu yang bertentangan dengan kesuburan tembakau harus dihindari, seperti tanaman polowijo. Jenis pupuk tertentu seperti KCL yang baik untuk padi juga dilarang karena tidak cocok untuk tembakau, termasuk tanaman padi yang memiliki jangka panen agak panjang yang biasanya justru merupakan padi yang berkualitas juga harus dihindari petani karena dianggap akan mengganggu jadwal penyerahan tanah. Penyerahan tanah yang terlambat menurut perhitungan PTPN akan mengurangi kesuburan tembakau. Dengan adanya tanaman tembakau, petani sebagai pemilik tanah semakin ditekan pilihannya demi keberhasilan tanaman tembakau.
4. Adanya ketentuan penentuan harga pemulihan tanah setelah tanaman tembakau dipanen dihargai sebesar Rp. 55.000 per ha dianggap sangat tidak realistis. Pada kenyataannya, tanah yang telah ditanami tembakau telah dirusak batas-batas patoknya sebagai pembatas antara pemilik yang satu dengan yang lain untuk dijadikan tanah hamparan. Pengolahan fisik tanah tersebut sangat berbeda dengan penyiapan penanaman padi yang sesungguhnya memerlukan lebih dari Rp 55.000, bahkan hanya untuk satu patok, sehingga dapat dikatakan bantuan tersebut jauh di bawah keperluan yang sesungguhnya diperlukan petani untuk mempersiapkan penanaman padi. Artinya, tanggung jawab PTPN sama sekali tidak ada.

Dari beberapa pokok permasalahan yang bersumber pada SK Bupati, hal ini menunjukkan betapa posisi petani sebagai pemilik tanah justru berada pada posisi yang terpojok karena tidak adanya posisi tawar-menawar. Keadaan tersebut menimbulkan adanya tekanan sistematis terhadap kehidupan petani yang justru dialami pada petani yang berada pada daerah yang subur. Kelebihan sumber daya alam ternyata pada

sisi yang lain malahan mengundang pemilik kekuasaan dan modal secara legal untuk menguasainya.

## Permasalahan

Dengan latar belakang permasalahan di atas, maka pertanyaan penelitian yang akan di jawab adalah seberapa besar intensitas tekanan yang dihadapi oleh petani peserta tembakau, dan bagaimana petani memberikan respon terhadap tekanan tersebut dibalik beranekaragamnya jenis mata pencaharian yang ada; strategi apa yang mereka kembangkan sehingga dapat dilihat sebagai bentuk jaminan sosial yang cukup kuat.

## Kerangka Pemikiran

### Birokrasi Perkebunan dan *Insecurity*

Sebagaimana secara implisit telah digambarkan di atas, orientasi birokratisasi sesungguhnya paralel dengan modernisasi, pertumbuhan dan ekonomi uang. Wajah birokrasi perkebunan sesungguhnya wajah modernisasi pertanian yang biasanya hanya dikelola secara kerakyatan dan jauh dari sentuhan formalisasi dan prosedur yang serba modern. Birokrasi perkebunan merupakan suatu bentuk pola-pola *large-scale plantation* atau *corporate-plantation system*, yang selanjutnya dikatakan oleh Padmo sebagai : "*a form of large-scale production, based upon big, expensive mechanized mills, involving control of much land and labour by the mill.*" (Padmo, 1994:2). Dalam konteks birokratisasi yang demikian, perkebunan sekaligus terkait dengan organisasi penyedia modal – yang dalam era penjajahan Belanda disebut sebagai Bank Perkebunan (*cultur banken*) – serta pasar internasional." (Padmo dan Djatmiko, 1991:27).

Secara teoritis, semakin tergantung suatu organisasi publik pada satu sumber daya tertentu, seperti lahan, maka kondisi ini sekaligus merupakan ancaman (*insecurity*) pada institusi tradisional sebagai pemilik sumber daya. Dengan demikian, anggota institusi tradisional tersebut tidak memiliki lagi pilihan yang lebih banyak untuk berkreasi. Terkonsentrasinya kepemilikan tanah di dalam penyelenggaraan produksi pertanian dibarengi dengan pemberian tekanan upah pada petani yang notabene sebagai pemilik tanah dalam rangka melakukan investasi teknologi pertanian yang modern atau untuk memenuhi kebutuhan pasar adalah merupakan bentuk tekanan itu sendiri sebagaimana dilakukan oleh organisasi perkebunan dan birokrasi.

Pernyataan tersebut dapat dilihat pada kenyataan berikut. Satu hal menonjol dalam pengelolaan perkebunan sejak jaman penjajahan Belanda sampai dengan nasionalisasi perkebunan pada tahun 1957/11958 adalah

nasib petani pemilik sawah yang menjadi peserta tembakau selalu dikorbankan.

*"Dialihkannya pengusahaan tanaman ekspor dari sistem tanaman paksa ke tangan pemodal swasta hanya mengubah pola pembagian keuntungan dalam pengusahaan tembakau bagi pemerintah kolonial dan pemodal swasta, tetapi tidak mengubah nasib rakyat petani pedesaan yang mempunyai kewajiban untuk menyerahkan tanah dan tenaga mereka bagi kepentingan perusahaan perkebunan. Bahkan keadaan ini berlanjut pada tahun 1950 sampai nasionalisasi di tahun 1957/1958, tidak mengalami perubahan. Sejak nasionalisasi pengusahaan tembakau untuk ekspor dikuasai PNP (Perusahaan Negara Perkebunan). Namun situasi hubungan antara PNP dengan petani juga tidak mengalami perubahan yang berarti." (Padmo, 1994:27).*

Tembakau sebagai komoditas ekonomi sesungguhnya berdimensi ganda. Yang satu lebih berdimensi modern, yakni dalam kaitan dengan kepentingan ekspor; sementara pada dimensi yang lain, tembakau juga berdimensi feodal-tradisional. Dilihat dari segi feodal-tradisional, produk ini selain sudah dikenal sejak jaman penjajahan Belanda dengan cara pengelolaan yang sangat feodal, juga ternyata tetap digarap petani yang selalu dalam posisi tereksplorasi. Fenomena yang terdapat dalam kasus ini sesungguhnya menggambarkan adanya kenyataan, di satu sisi, tembakau berada pada kepentingan pasar yang sekaligus telah menciptakan ketidakadilan yang terlihat dari munculnya birokrasi yang mendominasi kelompok subsisten, sedang pada sisi yang lain, petani tembakau yang berada di bawah dimensi tradisional sekaligus merupakan kelompok yang memiliki *not-steady job* yang selalu dalam kondisi yang tidak *secure* (lihat lebih lanjut Benda-Beckmann, 1988).

Sejak tahun 1989/1990, pola pengelolaan tembakau diperbaharui dengan berorientasi pada Program Intensifikasi Vorsterlands (ITVL). Menurut Padmo, program ini akan dapat meningkatkan *bargaining position* petani dan meningkatkan pendapatan petani yang lebih baik. Begitu juga, ketergantungan petani pada perusahaan, secara teoritis, dapat dikurangi. Program ini secara bertahap memberikan keleluasaan petani untuk mengambil alih sebagian manajemen dan teknologi yang semula dikuasai PNP (1994:10). Penelitian ini akan mendeskripsikan mekanisme baru tersebut dan ingin mengetahui apakah memang telah terjadi perubahan kesejahteraan pada petani secara lebih baik.

Namun, paling tidak model manajemen seperti itu telah memberikan gambaran umum bagaimana birokrasi perkebunan beroperasi, dan satu sisi terlihat bahwa eksistensi perkebunan sesungguhnya menggambarkan di sana ketidakberdayaan petani peserta tembakau.

Secara sosiologis, Loekman Soetrisno membuat kerangka pemikiran mengenai eksistensi perkebunan sebagai berikut: perkebunan tidak hanya bernuansa birokratis, namun juga sosial politik. Dalam konteks yang demikian, perkebunan bukan hanya menggambarkan "production system" namun juga suatu komunitas. Selanjutnya karena komunitas tersebut eksistensinya tergantung pada unit produksi, maka struktur masyarakatnya dan hubungan orang-perorang dalam komunitas perkebunan merupakan pula cerminan dari "economic organization" yang mengatur system produksi perkebunan itu. (Soetrisno, 1983, 41).

Satu hal lagi yang diperhatikan dalam kerangka sistem yang demikian, adalah terlibatnya sistem perkebunan dalam ekonomi internasional. Dalam pengertian yang demikian, berarti telah terjadi pengintegrasian ekonomi setempat dengan pasar internasional. Konsekuensi dari realitas itu adalah telah terjadinya pergeseran *locus of decision making* dari tingkat daerah/nasional ke tingkat internasional, di mana produsen ataupun pemerintah tidak lagi mempengaruhi proses pengambilan keputusan terutama yang menyangkut harga dari perkebunan di pasaran internasional. (Soetrisno:44).

Konfigurasi yang demikian kalau diambil dalam pengertian ekonomis, menjadi menarik tatkala eksploitasi birokrasi dalam konteks pasar internasional tersebut sesungguhnya pada level yang lain telah secara nyata menggeser *locus of decision making* pada tingkat keluarga. Keluarga sebagai institusi sosial yang memiliki fungsi utama, antara lain, mempertahankan kepentingan ekonomi keluarga yang bahkan dilakukan secara bersama-sama dan saling membantu, ternyata dengan masuknya birokrasi perkebunan telah memangkas hak keluarga untuk membuat keputusan yang terkait dengan tanaman tembakau sehingga dapat dikatakan intervensi perkebunan itu sesungguhnya merupakan intervensi birokrasi terhadap institusi keluarga.

Fenomena demikian pada beberapa negara memang cukup halus. Pada contoh kasus yang lain, Berger mengamati bahwa pemerintah ternyata banyak melakukan intervensi terhadap keluarga dalam membuat keputusan mengenai pendidikan anak-anak mereka.

*When the rhetoric of children's rights means transferring children from the charge of families to the charge of categories of experts ("We know what is the best for children"), that rhetoric must be suspected of cloaking vested interests – ideological interest, to be sure, but, also and more crudely, interest in jobs, money, and power (Berger dan Neuhaus, 1977:20-21).*

Padahal, keluarga sesungguhnya justru memiliki komitmen jangka panjang yang lebih serius dibandingkan dengan peranan yang dilakukan

oleh pemerintah atau *expert* yang biasanya hanya sedikit yang bekerja dengan menggunakan sentuhan emosional. Berger menilai *'We oppose policies that expose the child directly to state intervention, without the mediation of the family'* (Berger:21) .

Kalau fenomena yang demikian diterapkan pada petani tembakau, tampaknya akan cukup mudah diketahui bahwa peranan institusi keluarga petani telah dirampas oleh kebijakan publik melalui Pemda untuk kepentingan yang sama sekali tidak akan didapatkan oleh petani. Birokrasi telah menjadi faktor munculnya dan sumber *insecurity* dalam ekonomi keluarga. Fokus inilah yang akan digunakan dalam penelitian ini.

## CARA PENELITIAN

Memahami konteks perkebunan dari sudut pandang *social security* dengan segala kompleksitasnya, hal ini menghendaki metodologi yang sifatnya lebih longgar untuk membaca temuan-temuan di lapangan. Pemahaman konteks yang sifatnya korelatif dikawatirkan akan membuat realitas menjadi terlalu simplistis. Penelitian ini mencoba menggali dan merekonstruksi temuan dengan semangat kualitatif yang lebih memungkinkan pengembangan konfigurasi pemikiran.

Penelitian ini lebih bersifat kualitatif pada jenis sosial antropologi. Ciri penelitian ini adalah berusaha mendekati masyarakat sasaran untuk mengetahui kejadian sehari-hari dan kemudian mendeskripsikan perilaku-perilaku lokal mereka. Metode ini disebut juga sebagai *ethnographic methods*.

*Ethnographic methods tend toward the descriptive. The analysis task is to reach across multiple data sources (recordings, artifacts, diaries) and to condense them, with some what less concern for the conceptual or theoretical meaning of these observations (Miles dan Huberman, 1994:8).*

Metode analisis antara lain akan dilakukan selain dengan mendeskripsikan data, pada akhirnya juga akan membuat konfigurasi obyek penelitian tanpa begitu terpancang secara ketat dengan teorisasi yang diformulasikan di atas (Miles dan Huberman, 8).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Legalitas Birokrasi dan Ketidakberdayaan Petani

Dari analisis mengenai posisi birokrasi Perkebunan dan Pemda Klaten yang legalistik dan formalistik dengan berbagai intervensinya, diketahui adanya manifestasi konsekuensi tekanan pada petani peserta

sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Poin-poin pola tekanan Birokrasi pada petani peserta tembakau

Faktor teknis dan organisasi	Sumber tekanan	Tujuan Penge- loaan	Intervensi PTPN	Konsekuensi
Penguasaan tanah	SK Bupati No. 525.2/221/1997	Penguasaan sumber daya	Sentralisasi keputusan	Mereka menjadi <i>outsider</i> di tanahnya sendiri
Pola tanam	Pengelolaan Intensifikasi <i>Vorstenlands</i>	Peningkatan kualitas tembakau	Pendekatan ekonomis melalui sistem <i>Ajon-ajon</i>	- Memunculkan konflik kepentingan di antara pemilik dan penggarap. - Memilih padi umur pendek
Penanaman	SK Bupati No. 525.2/2317/1997	Konersi tanah <i>patok</i> menjadi hamparan	- Kolektivisasi hubungan antara PTPN dengan petani. - Marjinalisasi akses petani dalam pemahaman tentang kualitas tembakau.	- Komitmen petani terhadap panen hilang - Program alih guna membawa beberapa konsekuensi fisik dan sistem. - Pemulihan lahan menggunakan pendekatan sosial
Peranan mandor	Pengawasan dan perpanjangan tangan birokrasi PTPN di tingkat lokal	Menyampaikan misi PTPN lewat PKL	Sistem borongan	Keleluasaan mandor dalam interpretasi kepentingan
HKTI	Formalisasi wakil petani	Mempermudah pengendalian	Mediator	Mengkooptasi petani
Penentuan harga	SK Bupati Kepala Daerah Tk II Klaten No. 525.2/1952/1996	Penekanan harga	Formalisasi prosedur dan ke luar dari mekanisme pasar	Harga di bawah harga pasar

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan bab ini adalah bahwa perkebunan sesungguhnya merupakan dimensi modern dalam sistem pertanian. Modernisasi sering dikonotasikan sebagai birokratisasi. Birokratisasi menghendaki banyak persyaratan, selain dimensi organisasi juga mengindikasikan perlunya pemahaman hak, kesadaran dan kejelasan aturan. Persyaratan ini nampak tertinggal dalam sistem birokrasi perkebunan di dalam kultur yang feodalistis di Klaten.

Perbedaannya dengan sistem perkebunan pada jaman Belanda, pada sistem sekarang eksploitasi banyak dimanipulasi melalui kebijakan publik yang dirumuskannya yang bersifat formalistis namun di balik itu mengindikasikan banyak tekanan dan bahkan konflik kepentingan yang justru terjadi diantara petani sendiri, seperti diterapkannya pendekatan kekuasaan, pendekatan ekonomis yang timpang, pencabutan komitmen,

dan pengembangan konsep yang tidak inheren (sosial) dengan proses penanaman, dll. Hasil yang didapatkan adalah adanya subsidi timpang dari kelompok marjinal kepada pemilik dan seterusnya ke birokrasi.

### Pola Tekanan

Hasil analisis yang mempolakan tekanan pada tiga kelompok petani sebagai akibat legalitas di atas dapat digambarkan dengan tabel berikut.

Tabel 2. Intensitas tekanan

Kelompok Petani	Bentuk Tekanan
Pemilik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidi ke PTPN X</li> <li>- Hilangnya kesempatan 2 kali panen padi dengan harga yang baik</li> <li>- Penghasilan tinggal 1/3</li> </ul>
Pemilik yang juga penggarap Penggarap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam hal subsidi sama</li> <li>- Pada saat harga jelek, penghasilan menurun</li> <li>- Waktu dan kesempatan hilang yang berpengaruh pada tingkat penghasilan</li> <li>- Memberikan subsidi pada pemilik untuk biaya pemulihan lahan</li> <li>- Pada saat krisis, bila <i>nrimo</i> justru positif, <i>mburuh</i> di PTPN</li> </ul>

Sumber: hasil analisis

### Mekanisme *Survival Strategy*

Sebagaimana tujuan penelitian ini, maka mekanisme *survival* yang terbentuk dalam suatu bentuk *social security* sebagai akibat tekanan seperti itu dapat dipolakan sebagai berikut.

Tabel 3. Bentuk-bentuk *social security* di Kali Tengah

Kelompok petani	Kontinuitas mekanisme	Spesifikasi	Bentuk <i>social security</i>
Pemilik tanah (pamong)	Insidental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendekatan kepribadian</li> <li>- Inisiatif pelaku</li> <li>- Tawar menawar melalui kewibawaan, kematangan dan kontrol sosial</li> </ul>	Tanah pamong bebas dari tanaman tembakau
Pemilik tanah	Kontinuitas teratur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendekatan ekonomis</li> <li>- Inisiatif pelaku dan perespon tawaran</li> <li>- Mekanisme formal</li> </ul>	Menjadi/ikut bekerja pada pengusaha
Pemilik yang juga penggarap dan penggarap	Kontinuitas teratur dari PTPN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melalui institusi keluarga sebagai tempat kegiatan ekonomi</li> <li>- Perespon tawaran</li> </ul>	Jaminan pada petani bila panen tembakau gagal Buruh jahit: sebagai pencari konsumen dan tenaga penjahit
	Kontinuitas teratur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inisiatif pelaku</li> </ul>	Pinjam di koperasi
	Temporer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perespon tawaran</li> <li>- Rajin/aktif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mopok galengan</li> <li>- Glidik</li> <li>- Laden</li> <li>- Ikut proyek lepas</li> <li>- Bantuan dari anak</li> </ul>

Sumber: hasil analisis

Bentuk *social security* yang digambarkan pada tabel di atas dapat dijelaskan lebih spesifik sebagai berikut. Mekanisme *social security* yang ditemukan sesungguhnya lebih terfokus pada mekanisme *social security* informal daripada formal. PTPN memang memberikan jaminan dalam bentuknya yang formal, namun eksistensi mekanisme formal tersebut sangat lemah. Dalam artian petani hanya mendapatkan jaminan sosial yang sangat kecil dan tidak menarik. Hanya karena kondisi yang terpepet, seperti dalam keadaan krisis, tampak mekanisme tersebut eksis.

Mekanisme tersebut lebih memiliki karakteristik yang lebih bersifat *well-organized* dan terpola melalui birokrasi formal, sehingga nampak sekali adanya mekanisme pemilihan dari birokrasi terhadap petani yang harus diberikan jaminan.

Bentuk yang lain adalah munculnya mekanisme *social security* informal yang berkembang di pedesaan. Mekanisme ini lebih menggambarkan suatu bentuk antitesis dalam pengentasan kemiskinan, yakni si miskin sendiri yang menjadi aktor dan bukan sebagai obyek suatu program. Pola yang dikembangkan sangat berbeda dengan pola mekanisme formal di atas. Mekanisme ini lebih bersifat sosial dan dikelola melalui institusi keluarga. Mekanisme ini memang memberikan jaminan pemenuhan tambahan pendapatan bagi petani dan bahkan lebih besar dari tambahan yang didapatkan dari mekanisme yang formal di atas. Dengan demikian, batasan mekanisme *social security* harus disesuaikan dengan konteks permasalahan dan kondisi tertentu. Indikasi ini dapat dilihat dari pendapat Frans dan Keebet von Benda-Beckmann bahwa definisi yang sifatnya pasti kadang menjadi tidak berguna sebagai berikut.

"Rather than trying to refine the existing definitional approaches, we prefer to identify the whole complex of institutions, relationships and interactions and their interrelations, and see what their combined operation means for the social and economic life of people."

Oleh karena itu, batasan *social security* yang dikemukakan pada kerangka teori di atas, khususnya dari Von Benda Beckmann, yang mengacu pada statement "...all arrangements through which members of society who are unable, or threatened to be unable..." yang seolah-olah mengindikasikan adanya mekanisme terstruktur dan lebih bersifat *well-organized*, serta bersifat mengatur dan menentukan siapa yang harus dijamin, sesungguhnya tidak sesuai dengan konteks mekanisme yang dikembangkan petani di Kali Tengah.

Mekanisme *social security* informal di Kali Tengah lebih longgar dan cenderung tidak teratur. Pilihan bentuk yang dikembangkan lebih didasarkan pada hubungan dan interaksi (*relationship and interaction*) yang terkait dengan potensi ekonomis yang berkembang di sana dan tidak terlepas dari institusi keluarga. Manifestasi bentuk mekanisme yang bersifat sambilan mungkin saja menonjol dalam pengertian mekanisme tersebut memang bersifat insidental (temporer) sebagaimana terlihat pada tabel di atas, namun posisi bentuk yang sambilan tersebut dalam konteks ekonomis institusi keluarga petani menjadi bersifat memberikan jaminan pemenuhan pendapatan dalam kondisi karena munculnya *insecurity* dari struktur PTPN. Artinya, mekanisme tersebut menjadi kelengkapan utuh

dan mengamankan pemenuhan kebutuhan ekonomis mereka. Interelasi dengan bentuk mekanisme yang lain lebih mungkin terjadi dan mungkin mempola karena daerah Kali Tengah memang menawarkan deferensiasi mata pencaharian yang lebih kompleks. Satu hal yang perlu kemukakan di sini adalah bahwa mekanisme *social security* informal tersebut antara lain juga terselenggara di bawah mekanisme ketetanggaan (*neighborhood*) yang ada di Kali Tengah. Suatu mekanisme yang dapat merespon kebutuhan ekonomis, tetapi juga memiliki *relationship* dengan jenis-jenis kegiatan ekonomis yang berkembang di lapangan yang memungkinkan anggota masyarakat yang telah tersingkir karena tekanan dari PTPN mendapatkan jaminan kebutuhan ekonomisnya.

## KESIMPULAN

1. Komitmen peningkatan kesejahteraan yang menjadi tugas dari organisasi publik dapat diwujudkan melalui instrumen kebijakan yang menyangkut operasionalisasi penanaman tembakau secara rasional. Rasionalisasi instrumen yang bersangkutan harus konsisten apakah hal itu menggunakan pendekatan ekonomis atau sosial dan bukan mencampurkannya sebagaimana yang terjadi pada kasus alih guna lahan dan pengembalian lahan.
2. Birokrasi harus membuka akses pada PKL (kelompok tani hamparan) untuk memahami dan mengetahui bagaimana sesungguhnya ukuran kualitas daun tembakau yang baik, sistem penanaman dan pengolahan ditentukan.
3. Dalam tingkatan organisasi, PKL juga harus mendapatkan akses di dalam penyelenggaraan sistem borongan untuk mengetahui secara benar bagaimana biaya dan manfaat yang sebenarnya yang diperlukan dalam suatu patok. Hal ini penting supaya tercipta persepsi yang sama antara pelaksana lapangan, Mandor, dengan PKL.
4. Di dalam penentuan harga, birokrasi harus memaksa PTPN untuk terbuka dalam hal dinamika pasar tembakau. Begitu juga pada PKL, PKL harus mendapatkan akses itu.
5. Poin A, B, C dan D serta E di atas diselenggarakan dengan kesadaran birokrasi bahwa petani dapat menolak menyerahkan tanah mereka jika hal itu tidak mungkin diwujudkan. Poin inipun harus diformalkan.
6. Dalam kaitannya dengan mekanisme *social security* yang telah berkembang di atas, birokrasi harus menyadari bahwa realitas kehidupan ekonomi di dalam masyarakat sesungguhnya sangat interelatif antara bidang yang satu dengan bidang yang lain. Jaringan

kolektif melalui institusi keluarga dan individual yang telah terbentuk harus dilihat sebagai potensi untuk masyarakat sendiri maupun potensi untuk mengembangkan program publik yang dapat dikendalikan dengan mekanisme lokal yang telah terbentuk.

7. Keluarga harus dilihat dalam konteks jaringan organisasi ekonomi dalam kaitannya dengan integrasi pasar dan bukan sekedar basis *community* sosial. Hal ini harus dilihat sebagai potensi.

Dengan mendasarkan poin-poin di atas, maka kebijakan sosial dalam konteks *social security* yang lebih konkrit sebaiknya di arahkan pada pemberdayaan institusi keluarga melalui pemahaman mengenai eksistensi keluarga sebagai *public organization* dengan menggunakan satu prinsip hati-hati yang biasanya dikenal dengan *the greatest of difficulty if organized in traditional ways*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Benda-Beckmann, F. von, Keebet von Benda-Beckmann, Brun Otto Bryde, and Frank Hirtz. 1988. "Introduction: Between Kinship and the State", dalam F. von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann, E. Casino, G.R. Woodman, H.F. Zacher and Frank Hirtz (eds), *Between Kinship and The State, Social Security and Law in Developing Countries*, Dordrecht-Holland: Foris Publication.
- Berger, Peter L. dan Richard John Neuhaus. 1977. *To Empower People, The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington: American Institute for Public Policy Research.
- Padmo, Soegijanto dan Edhie Djatmiko. 1991. *Tembakau, Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Aditya Media.
- Padmo, Soegiyanto. 1994. *The Cultivation of Vorstenlands Tobacco in Surakarta Residency and Besuki Tobacco in Besuki Residency and Its Impact on The Peasant Economy and Society: 1860-1960*, Yogyakarta, Aditya Media.
- Soemartoyo. 1983. *Perkebunan Indonesia di Masa Depan*. Yayasan Agro Ekonomika.
- SK tahun 1997/ NO 525.2 /2317 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Intensifikasi Tembakau Vorstenlands Musim Tanam 1998/1999.
- SK No 525.2/2211/1997 tentang Penyediaan Areal Program Intensifikasi Tembakau Vorstenlands (ITVL) Musim Tanam 1998/1999.
- SK tentang Penetapan Harga Tembakau Kering Los Program ITVL Musim Tanam 1996/1997 No 525.2/1952/1996 (Sumber SK Bupati).