

**IMPLEMENTASI PERDA KABUPATEN PEMALANG NOMOR 1 TAHUN  
2017 TENTANG PEMBERDAYAAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP  
PETANI PERSPEKTIF *MAŞLAĤAH***



**SKRIPSI**

**Diajukan kepada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Purwokerto untuk  
memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana hukum (S.H)**

**Disusun oleh:**

**LILI ISTIANAH  
NIM : 1717303026**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
JURUSAN HUKUM PIDANA DAN POLITIK ISLAM  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI PROF.SAEFUDIN ZUHRI  
PURWOKERTO  
2021**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini saya :  
Nama : Lili Istianah  
NIM : 1717303016  
Jenjang : S1  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Program studi : Hukum Tata Negara

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi yang berjudul “ **Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani Perspektif *Mas}lah}ah*” ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri dan bukan dibuatkan oleh orang lain, bukan saduran, dan juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya sendiri sudah di beri tanda berupa citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.**

Apabila kemudian hari saya terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar maka saya bersedia menerima saksi akademik yang berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 30 September 2021



Lili Istianah  
NIM: 1717303026



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) K.H. SAIFUDDIN ZUHRI  
FAKULTAS SYARI'AH**

Jl. Jend. A Yani. No. 40A Purwokerto, 53126  
Telp. 0281-635624, 628250, Fax : 0281-636553, [www.uinpurwokerto.ac.id](http://www.uinpurwokerto.ac.id)

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul:

Implementasi Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang  
Pemberdayaan Dan Perlindungan Petani Persepektif *Maşlahah*

Yang disusun oleh LILI ISTIANAH (NIM. 1717303026) Program Studi Hukum  
Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Negeri Islam (UIN) Purwokerto, telah  
diujikan pada tanggal 30 September 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat  
untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji  
Skripsi.

Ketua Sidang/ Penguji I

Dr. H. Achmad Siddiq, S.H., M.H.I., M.H  
NIP. 19750720 200501 1 003.

Sekretaris Sidang/ Penguji II

Muhammad Fuad Zain, S.H.I., M.Sy  
NIDN. 2016088104.

Pembimbing/ Penguji III

  
Mabarroh Azizah, S.H.I., M.H  
NIDN. 2003057904.

Purwokerto, 12 Oktober 2021

Dekan Fakultas Syari'ah

Dr. Supant, S. Ag., M.A  
NIP. 19700705 300312 1 001

## NOTA DINAS PEMBIMBING

Hal : Pengajuan Munaqosyah Skripsi  
Lili Istianah

Lamp. : 3

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah  
di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr.Wb

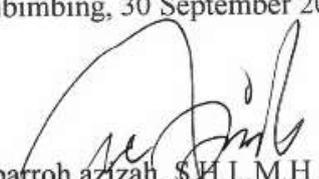
setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan dan koreks, maka melalui surat ini,  
saya sampaikan bahwa :

Nama : Lili Istianah  
NIM : 1717303026  
Fakultas : Syari'ah  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Program study : Hukum Tata Negara  
Judul : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor  
1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan  
Terhadap Petani Perspektif *Maṣlahah*

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Universitas Islam  
Negeri Purwokerto untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar  
Sarjana dalam Hukum (S.H)

Demikian, atas perhatian Bapak/Ibu, saya mengucapkan terimakasih.  
Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Pembimbing, 30 September 2021

  
Mabarroh azizah, S.H.I.,M.H  
NIDN: 20033057904

**Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomo 1 Tahun 2017  
Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani Perspektif  
*Maşlahah***

Lili Istianah  
1717303026  
Universitas Islam Negeri (UIN) Purwokerto  
Jl. A. Yani 40-A (+62 85) 742431325 Purwokerto 53126  
Email: [liliistianah99@gmail.com](mailto:liliistianah99@gmail.com)

**Abstrak**

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Pemalang bertujuan untuk membangun petani yang inovatif serta menciptakan petani yang maju dan mampu meningkatkan kualitas pertanian sehingga hasil panen memuaskan. Penelitian kali ini akan memberikan gambaran terkait kendala dari adanya kelompok tani serta menggambarkan bagaimana pemerintah daerah dalam melakukan pemberdayaan serta perlindungan terhadap petani dengan di berikannya subsidi padi dan juga jagung kepada kelompok tani. Jenis penelitian jenis penelitian lapangan (*field reaserch*) penelitian dengan mengambil sampel kelompok tani Kecamatan Watukumpul dan Kecamatan Belik Kabupaten Pemalang. Penelitian ini mengumpulkan data dengan cara melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa adanya Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani kurang berjalan dengan baik dan karena berdasarkan pasal 3 bentuk pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani dilakukan dengan mendirikan kelompok tani, memberikan subsidi pertanian yang berupa bibit padi, bibit jagung, alat-alat pertanian dan juga penyuluhan. Subsidi yang diberikan tidak sesuai dengan musim panen petani bahkan subsidi turun setiap 3-4 tahun sekali bahkan terdapat kelompok yang tidak mendapatkan sama sekali subsidi dari pemerintah. Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa implemetasi perda kabupaten pemalang nomor 1 tahun 2017 tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani tidak berjalan dengan baik jika dilihat dari persepektif *maşlahah* perda ini pada satu sisi membawa kemaslahatandan disatu sisi membawa kemafsadatan perda ini berujuan untuk memberikan kemudahan bagi petani tapi dengan tidak diturunkannya subsidi pertanian kepada petani peraturan daerah ini menambah kesulitan untuk para petani.

**Kata kunci:** Kebijakan, Kelompok Tani, *Maşlahah* Mursalah.

**PEDOMAN TRANSLITERASI**  
**PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA**

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

**A. Konsonan Tunggal**

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ša	š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ẓal	ẓ	Ze (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Şad	ş	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa'	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa'	ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	‘	Koma terbalik di atas

غ	Gain	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	'el
م	Mim	M	'em
ن	Nun	N	'en
و	Waw	W	W
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

(Ketentuan ini tidak diperlakukan pada kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti *mumayiz*, *mujtahid*, *muflis* dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

## B. Vokal

Vokal Bahasa Arab seperti Bahasa Indonesia terdiri dari vocal pendek, vocal rangkap dan vocal panjang.

### 1. Vokal Pendek

Vokal tunggal bahasa arab lambangnya berupa tanda atau harakat yang transliterasinya dapat diuraikan sebagai berikut:

--◌---	<i>Fathah</i>	Ditulis	A
--◌---	<i>Kasrah</i>	Ditulis	I
--◌---	<i>Damah</i>	Ditulis	U

## 2. Vokal Panjang

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya sebagai berikut:

1.	Fathah + Alif	Ditulis	A>
	مُصَالِحٌ	Ditulis	<i>Muṣāliḥ</i>
2.	Kasrah + ya' mati	Ditulis	Ī
	تَفْلِيسٌ	Ditulis	<i>Taflīs</i>
3.	Dammah + wawu mati	Ditulis	Ū
	الْفُلُوسُ	Ditulis	<i>Fulūs</i>

## 3. Vokal Rangkap

Vokal Rangkap Bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya sebagai berikut:

1.	Fath}ah + ya' mati	Ditulis	Ay
	وَهَبِ الزَّحِيلِي	Ditulis	Wahbah al-Zuḥayfi

### C. Ta' Marbut}ah di akhir kata Bila dimatikan tulis *h*

الارحمة	Ditulis	<i>Illaraḥmah</i>
تكم موعظة	Ditulis	<i>Lakum maui'zah</i>
ورحمة للمؤ	Ditulis	<i>Waraḥmatan lilmu'minin</i>

### D. Kata Sandang Alif + Lam

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *syamsiyyah*.

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

القواعد	Ditulis	<i>al-qawā'id</i>
الارحمة للعالمين	Ditulis	<i>Illa raḥmatan lila'lamin</i>

2. Bila diikuti huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

الصدر	Ditulis	al-Suduri
-------	---------	-----------

## MOTTO

“Hidup Itu Butuh Perjuangan”

“Untuk Itu Berjuanglah Untuk Menggapai Semua Apa Yang Menjadi Impianmu”

*You can do it*

Lily Istianah



## **PERSEMBAHAN**

Tidak ada kata yang mampu menggambarkan atas rasa syukur yang saya rasakan segala puji bagi Tuhan yang maha kuasa atas segala nikmat yang telah di berikan sehingga saya mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tanpa halangan suatu apapun.

Sholawat serta salam saya haturkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW Semoga senantiasa perjuangan untuk mencari ilmu sampai titik ini menjadi berkah untuk kedepannya. Tak lupa rasa terimakasih yang tidak bisa digambarkan oleh apapun untuk Ayah dan Ibu tercinta saya yang selalu menjadi supportsistem terbesar dari awal kuliah sampai sekarang, do'a kalian selalu menyertai saya dimanapun saya berada hal ini lah yang menjadi sumber kekuatan untuk saya sampai detik ini walaupun banyak sekali cobaan untuk mencapai semua ini tapi berkat kalian saya bisa sampai disini.

Untuk kedua orang tua saya Bapak Usman dan Ibu Alfiah saya persembahkan secarik tulisan yang saya buat dengan segenap kemampuan serta do'a dari kedua orang tua saya rasa cinta serta sayang saya pada kalian tidak bisa saya gambarkan dengan kata-kata puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan terimakasih karena telah memberikan orang tua yang memiliki semangat tinggi agar anak-anaknya bisa mengenyam pendidikan tinggi. Tak lupa saya persembahkan untuk adik-adik saya tercinta Laelatul Afifah, Salisatun Nisa Nur Faizah dan Nizar Rasyikul Hakim dan kakek serta nenek tercinta saya Alm. Tarwad bin Darim dan Alm. Daryumi serta untuk keluarga besar Tarwad yang selalu memberikan support dan do'a-do'a baiknya selama saya kuliah dan tak lupa

saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada ibu Mabarroh Azizah S.H.I., M.H selaku dosen pembimbing saya mengucapkan terimakasih karena selalu sabar untuk membimbing saya.



## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan kenikmatan-Nya kepada kita. Shalawat dan salam semoga senantiasa terlimpahkan kepada junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat serta kepada para pengikutnya yang telah memberikan petunjuk kepada umat manusia dengan kemuliaan akhlaknya untuk mencapai kebahagiaan di dunia dan di akhirat.

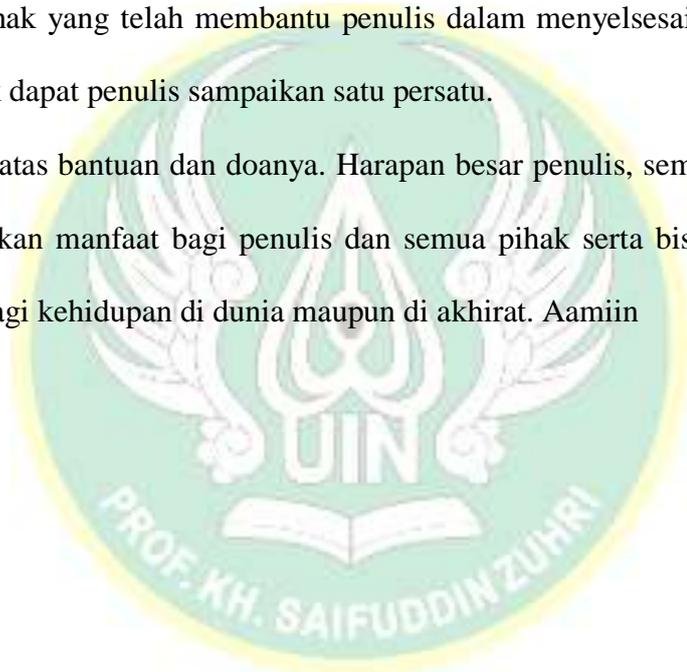
puji syukur selalu saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah di berikan sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan. Tentunya proses yang panjang ini tidak lepas dari doa, bantuan dan bimbingan dari banya pihak. Sebab itu, penulis mengucapkan beribu terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih, penulis sampaikan kepada:

1. Rektor dan Warek beserta jajarannya Universitas Islam Negeri Prof. Saefudin Zuhri Purwokerto.
2. Dekan dan Wakil Dekan beserta jajarannya Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Purwokerto.
3. Bapak Hariyanto, S.H.I M.Hum., M.Pd. Selaku Ketua Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam sekaligus Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Islam Universitas Islam Negeri Purwokerto.

4. Ibu Mabarroh Azizah, S.H.I., M.H selaku dosen pembimbing yang selalu memberikan arahan serta bimbingan hingga terselesaikan dengan baik skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Universitas Agama Islam Negeri (UIN) Purwokerto yang telah membekali berbagai ilmu pengetahuan.
6. Segenap Staf Administrasi Universitas Agama Islam Negeri (UIN) Purwokerto yang telah memberikan pelayanan.
7. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat penulis sampaikan satu persatu.

Terima kasih atas bantuan dan doanya. Harapan besar penulis, semoga skripsi ini bisa memberikan manfaat bagi penulis dan semua pihak serta bisa memberikan keberkahan bagi kehidupan di dunia maupun di akhirat. Aamiin



Purwokerto, 30 September 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lili Istianah', is written over the printed name.

LILI ISTIANAH  
NIM: 1717303026

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>NOTA DINAS PEMBIMBING.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>v</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>vi</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>x</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>xi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	10
D. Kajian Pustaka .....	12
E. Sistematika Penulisan .....	16
<b>BAB II     LANDASAN TEORI</b>	
A. Konsep Umum Pemerintahan Daerah.....	17
1. Pengertian Pemerintah Daerah .....	17
2. Asas-asas Penyelenggaraan pemerintahan.....	18
B. Konsep Kebijakan Publik .....	22
1. Pengertian kebijakan publik.....	22

2. Model-model Implementasi Kebijakan Publik.....	23
C. Konsep Implementasi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani .....	60
1. Pengertian Perlindungan Dan Pemberdayaan petani .....	60
2. Peraturan Terkait Dengan Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani.....	67
D. Konsep <i>Maşlahah Mursalah</i> .....	71
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Pendekatan Penelitian.....	79
B. Subjek dan objek penelitian.....	81
C. Sumber Data .....	82
D. Metode Pengumpulan Data.....	83
E. Definisi Oprasional.....	86
F. Metode Analisa Data .....	87
<b>BAB IV IMPLEMENTASI PERDA KABUPATEN PEMALANG NOMOR 1 TAHUN 2017 TENTANG PEMBERDAYAAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP PETANI PERSPEKTIF <i>MAŞLAHAH</i></b>	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	89
1. Sejarah Singkat Kabupaten Pematang .....	89
2. Profil Demografi .....	93

B. Analisis evektifitas Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani. ....	94
C. Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani Persepektif <i>Maşlahah</i> .....	113

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	120
B. Saran .....	122

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Berikut adalah tabel resume dari kajian pustaka diatas .....	14
Tabel 2	: Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Pematang.....	91



## DAFTAR GAMBAR

Daftar Gambar : Profil demografi ..... 93



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Lembar daftar pertanyaan
- Lampiran 2 : Perda Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani
- Lampiran 3 : Dokumentasi hasil penelitian
- Lampiran 4 : Biodata penulis



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang masalah**

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan beberapa kali, mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa pengaruh signifikan terhadap tugas dan fungsi pemerintah, khususnya pemerintahan daerah, terutama dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat. Perubahan tersebut telah meletakkan dasar konstitusional bagi terselenggaranya pelayanan umum (*public service*) oleh pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah. Dengan Adanya perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah mulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sampai digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, UU terbaru ini sudah menyesuaikan dengan kondisi serta perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Dalam perubahan UU Pemerintah daerah yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 menyebutkan perubahan baik dari susunan maupun kewenangan pemerintah daerah sehingga nantinya dapat mempermudah segala aspek yang berhubungan dengan pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembahasan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam bab tersendiri yaitu dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1950, ketentuan

---

<sup>1</sup> Undang-undang nomor 32 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

mengenai Pemerintah Daerah termaktub dalam Pasal 131 sampai dengan pasal 133 dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja.

Dalam pembentukan peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar peraturan daerah tersebut dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat di daerah. Setiap peraturan yang dibuat khususnya peraturan daerah yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa peraturan daerah akan menjamin keadilan, dari aspek sosiologis berkaitan dengan keinginan masyarakat daerah, dan dari aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah mampu memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.<sup>2</sup> Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal. Kewenangan Pemerintah daerah dalam membentuk Perda merupakan hak, karena instrumen kebijakan hukum pemerintahan daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, mengatasi berbagai masalah yang timbul baik yang sudah ada, atau kemungkinan akan ada di masa yang akan datang dalam rangka otonomi daerah.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Roni Rustandi, Kajian Teoritis Fungsi Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* Vol. 4 No.1 Juli 2017, Hal. 36-37

<sup>3</sup> Marten Bunga, Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019): 818-833. Hal.819

Dalam kerangka pembangunan ekonomi saat ini, sektor pembangunan pertanian tidak lagi ditempatkan sebagai fondasi ekonomi nasional, tetapi dijadikan buffer (penyangga) guna menyukseskan industrialisasi yang dijadikan lokomotif pertumbuhan ekonomi. Pada dasarnya formulasi kebijakan didasarkan pada berbagai pertimbangan baik politik, sosial-ekonomi, institusi, lingkungan, sumber daya, tingkat kelayakan, di samping faktor-faktor teknis. Maka muncullah kebijakan yang merupakan tindakan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah sehingga muncul lah kebijakan. Khususnya pelaksanaan, implementasi dan monitoring kebijakan pembangunan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.<sup>4</sup> Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering kali bertentangan dengan yang diharapkan oleh masyarakat, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.<sup>5</sup>

Point utama dari adanya kebijakan publik adalah Kesejahteraan rakyat yang menjadi salah satu tujuan utama yang harus bisa diciptakan karena jika mengingat bahwa manusia merupakan masyarakat yang perlu adanya sosialisasi serta saling membutuhkan oleh karenanya pemerintah daerah dalam hal ini harus dapat mencerminkan dari munculnya berbagai kebijakan. Salah satu kebijakan yang muncul dalam sarana penguatan terhadap kualitas pangan yang ada di Indonesia adalah dengan adanya Pembentukan kelompok tani

---

<sup>4</sup> Armando Soares, Ratih Nurpratiwi Dan M. Makmur, Peranan Pemerintah Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah, *Jisip: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* Issn. 2442-6962 Vol. 4, No. 2 (2015). Hal. 231-233.

<sup>5</sup> Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014 ). Hal.52

yang merupakan salah satu bentuk adanya penguatan terhadap pertahanan pangan hal ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan akan pangan yang dari tahun ke tahun makin meningkat hal ini merupakan salah satu bentuk pengamalan dari Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pasal 3 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).<sup>6</sup> Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih konkret.<sup>7</sup>

Maka muncul lah kebijakan tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani, dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 yang perlu untuk dilindungi dan di berdayakan salah satunya adalah kelompok tani, kelompok tani sendiri sesuai dalam pasal 1 ketentuan umum Kelompok Tani adalah kumpulan Petani/peternak/pekebun yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, sumber daya, kesamaan komoditas, dan keakraban untuk meningkatkan serta mengembangkan usaha anggota. Adapun tujuan dari kelompok tani seperti yang sudah terkandung dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 dalam

---

<sup>6</sup> M. Wildan Humaidi, Menakar Konstitusionalitas Kebijakan Redistribusi Tanah untuk Lahan Pertanian dalam UU No. 19 Tahun 2013, *Volksgeist* Vol. 1 No. 2 Desember 2018 DOI 10.24090/VOLKSGEIST.V1I2.1843. hal. 202

<sup>7</sup> Rossi Prabowo, Kebijakan Pemerintah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Indonesia, *Mediagro* Vol 6. No 2, 2010: Hal 64

Undang-Undang ini menjelaskan bahwa tujuan utama adanya pemberdayaan dan perlindungan petani terdapat dalam pasal 3.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 menjelaskan bahwa pemerintah perlu melakukan pemberdayaan dan perlindungan petani guna menciptakan produksi beras yang berkualitas sehingga bisa memenuhi kebutuhan pangan yang meningkat, perlunya perlindungan dan pemberdayaan petani dimana hal ini sudah di jelaskan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 pentingnya melakukan upaya ini demi menciptakan petani yang cerdas yang mampu menggunakan teknologi serta mampu membuat petani yang kompeten dan terampil, dilakukan untuk memajukan dan mengembangkan pola pikir dan pola kerja Petani, meningkatkan Usaha Tani, serta menumbuhkan dan menguatkan Kelembagaan Petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi.

Salah satu kebijakan yang muncul di daerah adalah kebijakan tentang kelompok tani yang merupakan salah satu upaya pemerintah daerah dalam melakukan optimalisasi daerah sebagai salah satu bentuk perwujudan kesejahteraan bagi para petani di kawasan pertanian sehingga petani dapat mengolah hasil pertaniannya guna meningkatkan pendapatan, salah satu daerah yang sudah mengakomodir adanya kelompok tani adalah Kabupaten Pematang yang diatur Dalam Perda Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani, dalam

perda ini Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya sudah menjelaskan salah satu tujuan adanya perda yang terdapat dalam Pasal 3.<sup>8</sup>

Dalam pasal 3 menjelaskan tentang upaya Pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani, pemerintah menginginkan dengan adanya Perda tersebut mampu memberikan peluang terhadap petani agar bisa meningkatkan sektor pertanian mereka maka pemerintah mendirikan sebuah organisasi kemasyarakatan yaitu Kelompok Tani sebagai salah satu bentuk kelembagaan bagi masyarakat petani hal ini tercantum dalam Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani. Dengan adanya suatu kebijakan juga dinilai akan membawa kebermanfaatan bagi manusia karena sangat membantu dalam menunjang kebutuhan sehari-hari serta dapat meningkatkan pendapatan bagi para petani di desa itu sendiri sehingga tingkat kemakmuran dapat tercapai.

Suatu peraturan dinilai efektif berlaku dilapangan apabila peraturan tersebut mampu menjadi wadah bagi masyarakat untuk lebih mendapatkan perlindungan hukum. Maka berlakunya suatu peraturan menjadi salah satu aspek yang paling utama karena peraturan itu mencakup semua lapisan masyarakat dan tentunya dari peraturan tersebut mampu memberi kebermanfaatan bagi masyarakat. Maka hal ini sesuai dengan konsep mashlahah al-mursalah dimana kemaslahatan orang banyak lah yang menjadi prioritas utama, kesejahteraan orang banyak menjadi point utama dalam konsep

---

<sup>8</sup> Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani Pasal 3

mashlahah mursalah sesuai firman Allah dalam QS. Al-Anbiya 107 dan QS.

Yunus 57 yang berbunyi sebagai berikut:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.

Demikian juga terdapat dalam firman Allah dan QS Yunus ayat 7

yang artinya:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman.<sup>9</sup>

*Maṣlahah Mursalah* memang lebih mengedepankan kebaikan untuk manusia yang di harapkan mampu memberikan kemudahan bagi manusia karena hakikat dari *Maṣlahah Mursalah* itu sendiri adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan mempertimbangkan sesuatu hal yang dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia, hal ini di perkuat dalam QS. An-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

فَلْأَرَأَيْتُمْ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ لَكُمْ مِّن رِّزْقٍ فَجَعَلْتُمْ مِنْهُ حَرَامًا وَحَلَالًا قُلْ إِنَّ اللَّهَ آذِنَ لَكُمْ بِأَمْرٍ عَلَى اللَّهِ تَنْفَرُونَ

Terangkanlah kepadaku tentang rezeki yang diturunkan Allah kepadamu, lalu kamu jadikan sebagiannya haram dan (sebagiannya) halal". Katakanlah: "Apakah Allah telah memberikan izin kepadamu (tentang ini) atau kamu mengada-adakan saja terhadap Allah?"

Pada hakikatnya hukum islam selalu memberikan sebuah karingan atau rukhsah bagi umatnya hal ini bertujuan agar ibadah umatnya tidak mengalami kendala sehingga kegiatan ibadah selalu berjalan dengan baik dan

<sup>9</sup> <https://tafsirweb.com/3331-quran-surat-yunus-ayat-57.html>

tentunya tidak mengingkari perintah Allah. *Maṣlaḥah Mursalah* muncul sebagai sebuah jebolan bagi umat Islam untuk menjawab sebuah permasalahan yang belum ada didalam *nash Al-Qur'an*, dalam penggunaannya *Maṣlaḥah mursalah* biasa ditemukan dengan menggunakan metode *islislah*, dan ini menjpakan dasar (sumber) hukum Islam Menurut istilah para *fuqaha*, *islislah* adalah hukum (yang ditetapkan) karena tuntutan *maṣlaḥat* yang tidak didukung maupun diabaikan oleh dalil khusus, tetapi sesuai dengan *Maqāṣid al-Syari'ah al-Ammali* (tujuan umum hukum Islam). *Istislah* merupakan jalan yang ditempuh hukum Islam untuk menerapkan kaidah-kaidah dan perintah-perintahnya terhadap berbagai peristiwa baru yang tidak ada nashnya. Juga menjadi jalan dalam menetapkan aturan yang harus ada dalam kehidupan umat manusia, agar sesuai dengan *Maqāshid al-Syari 'Ah al-Ammah*, dalam rangka menarik kemashlahatan, menolak kemafsadatan dan menegakkan kehidupan sempurna mungkin.

Dalam *Maṣlaḥah Mursalah* Para ulama ushul fikih membagi mashlahah ke dalam tiga kategori yaitu: *Maṣlaḥah* berdasarkan segi perubahan *Maṣlaḥah*, terdiri dari *al-maṣlaḥah as-sabitah* dan *al-mastahah al-muiagayyirah*, *Maṣlaḥah* berdasarkan keberadaan maslahat menurut *syara'*, terdiri dari : *al-maṣlaḥah al-mu'tabarah*, *al-maṣlaḥah al-mulghah*, dan *al-maṣlaḥah al-mursalah*, *Maṣlaḥah* berdasarkan segi kualitas dan kepentingan kemashlahatan, terdiri dari: *al-maṣlaḥah al-dharuriyyah*, *al-maṣlaḥah al-hajiyyah* dan *al-maṣlaḥah al-tahsiniyah*.

Untuk mencapai kemaslahatan tersebut harus meliputi hal-hal yang memang untuk kebaikan sehingga tidak menimbulkan kerusakan atau memberikan dampak negatif kepada manusia lainnya.<sup>10</sup> Jika dikaitkan dengan konsep *Maṣlaḥah Mursalah* maka dengan adanya kebijakan yang dibuat oleh Pemda Kabupaten Pemalang tentang perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani sudah masuk dalam kriteria memberikan kemaslahatan untuk masyarakat petani jika adanya peraturan daerah adalah sebuah kemaslahatan maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang perlu membenahi hal ini karena selain menjalankan apa yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013, adanya perda ini di nilai akan sangat membantu demi lancarnya sebuah pemerataan dan juga kesejahteraan petani dimana dalam peraturan daerah nomor 1 Tahun 2017 menjelaskan secara gamblang bahwa adanya kelompok tani merupakan salah satu bentuk perwujudan bahwa pertanian merupakan salah satu sektor yang paling dominan di Indonesia terutama daerah-daerah pedesaan yang ada di Indonesia.

Jika melihat dari peraturan yang terdapat dalam Perda Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani terdapat dalam Pasal 10 menjelaskan sarana dan prasarana yang di berikan oleh Pemda cukup menggiurkan akan tetapi nyatanya tidak di berikan dalam peraturan turunannya yaitu Peraturan Bupati Pemalang Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Di Kabupaten

---

<sup>10</sup> Mohammad Rusfi, Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum , *Al-Adalah* Vol. Xii, No. 1 Juni 2014h, Hal.64

Pemalang juga belum dijelaskan bagaimana dan kapan subsidi itu akan di berikan, selain itu peraturan daerah tersebut menurunkan kepada dinas pertanian akan hal yang sama juga terjadi tidak di jelaskan sama-sama menggantung tentang subsidi itu, hal yang sama pun dirasakan oleh ketua kelompok tani selaku pemegang utama para anggota yang tergabung dalam kelompok tani yang ada di desa-desa di Kabupaten Pemalang.

Dari uraian masalah diatas penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji secara ilmiah yang kemudian dari hasil penelitian tersebut akan dituangkan kedalam bentuk skripsi. Berdasarkan hasil pemaparan diatas kemudian penulis akan melakukan penelitian dengan judul “Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani Persepektif *Maṣlahat Mursalah*”.

## **B. Rumusan masalah**

1. Bagaimana implementasi perda Kabupaten Pemalang No. 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani?
2. Bagaimana Perda Kabupaten Pemalang No. 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani dilihat dari konsep masalah?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan penelitian

Tujuan umum penelitian adalah untuk memberikan analisis penjelasan mengenai kelompok tani yang sesuai Peraturan Daerah yang

sudah ditetapkan di Kabupaten Pemalang adapun tujuan khusus penelitian adalah untuk mendeskripsikan tentang:

- a. Untuk mengetahui apakah kelompok tani di Kabupaten Pemalang berjalan sesuai dengan peraturan daerah atau tidak?
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah konsep yang dicanangkan pemerintah daerah untuk memberdayakan petani dengan di buatnya kelompok tani?
- c. Untuk mengetahui masalah-masalah atau kendala-kendala yang dihadapi oleh kelompok tani dalam memperoleh distribusi bibit dan pupuk oleh Pemda Pemalang?

## 2. Manfaat penelitian

Adapun hasil dari penelitian secara umum diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi masyarakat luas, dan khususnya kepada:

- a. Penulis
  1. Menambah wawasan mengenai kelompok tani sebagai salah satu terobosan kebijakan pemerintah daerah kabupaten pemalang guna memberdayakan dan melindungi petani.
  2. Mampu menjelaskan apakah dalam proses serta cara untuk bergabung dan proses pendistribusian subsidi bibit dan pupuk di permudah ataukah dipersulit dan bagaimana tanggapan masyarakat mengenai hal itu.
- b. Sebagai bahan masukan yang bermanfaat bagi masyarakat ataupun bagi institusi yang terkait, khususnya bagi Universitas Iskam Negeri

Prof. Saefudin Zuhri Purwokerto, Fakultas Syariah, Pemerintah Kabupaten Pemalang, serta Dinas Kepegawaian Kabupaten Pemalang dalam memberikan pelayanan mengenai pendistribusian subsidi pupuk dan bibit.

c. Pihak lain

Sebagai bahan referensi yang nantinya dapat memberikan perbandingan dan membantu dalam mengadakan penelitian lebih lanjut di masa yang akan datang.

#### **D. kajian Pustaka**

Dalam telaah pustaka ini penulis menggunakan Peraturan Daerah atau Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, jurnal-jurnal penelitian dan skripsi.

Dalam telaah pustaka ini penulis menggunakan Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 sebagai salah satu acuan utama dalam melakukan penelitian.

Dalam telaah pustaka ini penulis menggunakan data hasil wawancara maupun data-data hasil dari penelitian lapangan yang menjadikan dasar bagi penyusunan skripsi ini.

Skripsi Dari Yuni Astuti Dari Fakultas (Ekonomi Dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri (Iain) Metro) “Yang Berjudul Peran Kelompok Tani Padi Dalam Kesejahteraan Masyarakat Desa Karangrejo 23 B Kecamatan Metro Utara Kota Metro “ dalam skripsinya menjelaskan tentang peran

kelompok tani di desa metro dalam mensejahterakan masyarakat tani sedangkan yang membedakan dengan penelitian saya adalah saya mencoba menyajikan penelitian tentang perlindungan terhadap kelompok petani yang dilihat dari aspek kegunaan kelompok tani tersebut untuk kesejahteraan masyarakat tani di Kabupaten Pemalang.

Skripsi Dari Nasri Dari Fakultas (Ushuluddin, Filsafat Dan Politik Uin Alauddin Makassar) “Peranan Kelompok Tani Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa Ulujangang Kec. Bontolempangan Kab. Gowa” dalam skripsinya menjelaskan tentang peranannya dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kelompok tani dalam peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa Ulujangang.<sup>11</sup> Dalam skripsi saya menjelaskan tentang Implementasi Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani.

Yang membedakan skripsi saya dengan yang sudah ada adalah skripsi saya mencoba menyajikan data baik secara yuridis peraturan daerah dan juga dilihat dalam perspektif *Maṣlahah Mursalah* yang dilihat dari berbagai pandangan masyarakat mengenai kelompok tani, apakah dari adanya peraturan daerah itu mampu memberikan sarana dan prasarana yang baik bagi masyarakat khususnya petani dengan di bentuknya kelompok tani, yang dinilai mampu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, sehingga skripsi saya lebih condong Kepada Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang

---

<sup>11</sup> Skripsi Nasri, *Peranan Kelompok Tani Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa Ulujangang Kec. Bontolempangan Kab. Gowa*

Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani

Tabel 1 : Berikut adalah tabel resume dari kajian pustaka diatas.

No.	Nama Penulis, judul	Skripsi	Perbedaan dengan penelitian
1.	Skripsi oleh Yuni Astuti Yang Berjudul “Peran Kelompok Tani Padi Dalam Kesejahteraan Masyarakat Desa Karangrejo 23 B Kecamatan Metro Utara Kota Metro “	Skripsi ini membahas tentang Peran kelompok tani sebagai sarana kelembagaan yang menghasilkan kondisi sosial psikologi mampu mendorong tumbuhnya kepekaan, prakarsa, daya kreatif, inovasi, motivasi, solidaritas, rasa tanggung jawab, dan partisipasi anggota kelompok tani untuk menanggapi setiap permasalahan	Dalam penelitian ini penulis akan meneliti tentang implementasi perda kabupaten pemalang No 1 Tahun 2017 tentang perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani apakah dari adanya peraturan tersebut mampu membawa petani kearah yang lebih baik ataukah malah sebaliknya.

		yang terjadi di desa Karangrejo 23 B Kecamatan Metro Utara Kota Metro.	
2.	Skripsi oleh Nasri Dari Fakultas yang berjudul “Peranan Kelompok Tani Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa Ulujangang Kec. Bontolempangan Kab. Gowa”	Dalam skripsi ini membahas tentang peranan kelompok tani dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa Ulujangang, untuk mengetahui peranannya dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kelompok tani dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa Ulujangang agar para petani agar bisa menjadi pelaku usaha dalam melaksanakan	Dalam penelitian ini di fokuskan pada menyajikan data baik secara yuridis peraturan daerah dan juga dilihat dalam perspektif <i>Maslahah al-Mursalah</i> yang dilihat dari berbagai pandangan masyarakat mengenai kelompok tani, apakah dari adanya peraturan daerah itu mampu memberikan sarana dan prasarana yang baik bagi masyarakat khususnya petani dengan di bentuknya kelompok tani, yang dinilai mampu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, sehingga skripsi saya lebih condong Kepada Implementasi Peraturan

		Agribisnis.	Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017.
--	--	-------------	---

## E. Sistematika Pembahasan

Dalam memaparkan isi penelitian ini secara menyeluruh, maka peneliti menggunakan sistematika penelitian sebagai berikut:

Bab I pendahuluan bab ini merupakan kerangka berpikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II landasan teori dalam bab ini diuraikan mengenai teori terkait dengan peraturan pemerintah daerah, kebijakan publik, asas desentralisasi, otonomi daerah, implementasi peraturan daerah dan *Maṣlahah Mursalah*.

Bab III metode penelitian, pada bab ini penulis akan memaparkan mengenai metodologi penelitian yang mencakup jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

Bab IV analisis, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai persepektif *Maṣlahah Mursalah* yang meninjau Implementasi Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani.

Bab V penutup, Dalam bab ini berisi kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian dan saran berupa rekomendasi dari penulis atas penelitian ini serta daftar pustaka.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Konsep Umum Pemerintahan Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pembentukan pemerintah daerah sudah termaktub dalam amanat Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu terdiri dari kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>12</sup>

Dari pasal 18 UUD 1945 itulah memunculkan produk-produk hukum sebagai salah satu dasar bagi terbentuknya pemerintahan daerah diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 dimana Undang-Undang terbaru ini sudah mencakup perubahan dari susunan maupun kewenangan pemerintah daerah sehingga nantinya dapat mempermudah segala aspek yang berhubungan dengan pemerintah daerah.<sup>13</sup> Secara normatif pembentukan Undang-Undang tersebut dimaksudkan supaya agar UU tersebut mampu

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18.

<sup>13</sup> Undang-undang nomor 32 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

mengikuti arus perubahan arah kebijakan pemerintah sehingga tidak mengalami stagnasi dan tentunya bisa mengikuti perubahan yang ada.

Munculnya pembagian daerah merupakan salah satu bentuk perwujudan dari *check and balances* dimana dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih demokratis sehingga akan tetap berjalannya pemerintahan yang lebih baik dan tentunya dapat memberikan pelayanan yang lebih baik pula untuk masyarakat.

## 2. Asas-asas Penyelenggaraan pemerintahan

### a. Asas Desentralisasi

Secara etimologis desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* = lepas dan *centrum* = pusat atau melepaskan diri dari pusat, atau jika dilihat dari sudut ketata negaraan maka desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, karena dinilai mampu mengelola daerah sendiri dan tentunya lebih memahami daerah masing-masing.

Dalam pasal 1 huruf (e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan “ Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka negara kesatuan republik Indonesia”. Selain itu terdapat juga dalam pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor Tahun 2004 berbunyi “ Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah daerah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>14</sup>

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa definisi Desentralisasi adalah penyerahan wewenng dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk memerintah daerah masing-masing karena dianggap lebih mampu untuk mengurus dirinya sendiri karena dinilai lebih memahami kondisi serta potensi yang dimiliki oleh daerah masing-masing, desentralisasi dapat terwujud apabila terdapat penyerahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau *overdragen*. Pengakuan desentralisasi hanya ada dalam satu bentuk yaitu otonomi padahal kalau ditilik kembali otonomi hanya salah satu bentuk dari desentralisasi disamping tugas pembantuan (*zelfberstuur*).

b. Asas dekonsentrasi.

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara secara vertikal kepada tingkat yang lebih bawah guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pasal 1 huruf (f) berbunyi “ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah”.<sup>15</sup>

Kemudian terdapat juga dalam pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menentukan bahwa “

---

<sup>14</sup> Pasal 1 Huruf (E) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 Huruf (F)

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah daerah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah”.<sup>16</sup> Selain itu juga terdapat dalam pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi “ Dekonsentrasi adalah pelimpahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”.<sup>17</sup>

c. Asas Tugas Pembantuan

Salah satu bentuk dari desentralisasi adalah adanya otonomi dan tugas pembantuan atau *medebewind*, secara etimologi tugas pembantuan merukan terjemah dari bahasa belanda *medebewind* yang berasal dari kata *mede* = serta, turut dan *bewind* = berkuasa atau memerintah. Di belanda sendiri disebut juga dengan *medebewind* atau *zelfbestuur* yang merupakan terjemah dari bagsa Inggris *Selfgovernment*, *zelfbestuur* diartikan sebagai tugas pembantuan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih diatas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah.<sup>18</sup>

Dalam pasal 1 huruf (g) Undang-Undang Tahun 1999 bahwa “ tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan Desa kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan

<sup>16</sup> Pasal 1 Hruf (F) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>17</sup> Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

<sup>18</sup> Siswanto Sunarno, “*Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*”, (Jakarta:Sinar Grafika, Cet.9 2019), Hal.22

kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan”.<sup>19</sup>

Selain itu terdapat dalam pasal 1 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan Daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Salah satu tujuan dari adanya tugas pembantuan karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi dalam hal yang berhubungan dengan perangkat atau sumber daya manusia maupun biaya. Kemudian untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintah.

### 3. Asas otonomi daerah

Secara bahasa otonomi berasal dari kata *oto* (auto = sendiri) dan *nomoi* (*nomoi* = *nomos* = undang-undang atau peraturan)<sup>20</sup> maka dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah mengatur sendiri atau bagian negara atau wilayah negara sendiri atau secara mandiri berdasarkan wilayah masing-masing atau dalam kata lain memerintah daerah itu secara mandiri baik secara keuangan atau perekonomian di daerah tersebut.

Otonomi daerah juga di sebut sebagai daerah yang memiliki kemandirian atau kebebasan (*zelfstandigheid*) akan tetapi tidak bermakna sebagai kemerdekaan bagi daerah tersebut (*Onafhankelijkheid*) dapat

<sup>19</sup> Pasal 1 Huruf (g) Undang-Undang Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>20</sup> Andi Wahyudi. Siti Zakiyah, “ Desentralisasi Dan Inovasi Daerah”, (Malang: Selaras Media Kreasindo, Cet.1 2020).Hal. 3

disimpulkan bahwa setiap daerah yang di berikan otonomi daerah berhak memberikan serta mengelola daerah sendiri<sup>21</sup> karena dianggap mampu dan lebih memahami kondisi daerah tersebut sehingga dalam pengelolaannya bisa semaksimal mungkin dengan harapan dapat memberikan kehidupan serta pelayanan yang baik bagi masyarakat, akan tetapi makna dari kebebasan dan kemandirian ini bukan berarti kemerdekaan untuk daerah tersebut hanya dalam aspek mengelola daerah tersebut. Tujuan utama dari adanya otonomi daerah ini dimaksudkan untuk mengelola daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat atau keinginan dari masyarakat tersebut untuk daerahnya sendiri.

## **B. Konsep Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian kebijakan publik**

Kebijakan publik atau sering juga di sebut *public service* merupakan salah satu produk hukum yang di keluarkan oleh pemerintah yang berupa peraturan atau keputusan.<sup>22</sup> Dimana kebijakan ini berorientasi pada pemerintahan itu sendiri, masyarakat dan tentunya sasaran yang paling luas adalah masyarakat secara umum. Karna salah satu sasaran bagi para pembuat kebijakan atau *policy maker* adalah msyarakat luas atau halayak umum yang bertujuan agar lebih memberikan pelayanan yang lebih baik sehingga msyarakat dapat menikmatinya dengan baik.

---

<sup>21</sup> Yulia Devi Ristanti, Undang-Undang Otonomi Daerah Dan Pembangunan Ekonomi Daerah, *Jurnal Riset Akutansi Keuangan* Volume 2 No.2 April 2017. Hal.199

<sup>22</sup> I Wayan Sunandi, Eksistensi Kebijakan Publik Dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* Vol. I No. 01, Tahun 2010. Hal. 12

Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia kebijakan adalah rangkaian konsep dan azas yang mejadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak.<sup>23</sup>

Jika suatu kebijakan sudah dibuat maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan atas perturan yang sudah dibuat akan tetapi imlementasi dari kebijakna publik tersebut harus mencerminkan segala aspek kebijakan publik tersebut baik dari perseptif politik maupun dari perseptif administrasi secara berimbang hal ini bertujuan agar segala aspek yang di siapkan untuk peluncuran kebijakan berjalan dengan baik karena dalam proses implementasinya harus melihat dari berbagai subtansial yang mendasar baik pada saat awal perumusan, diImplementasikan sampai pada tahap evaluasi.

## 2. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam proses implementasi kebijakan terdapat beberapa model<sup>24</sup> yang nantinya dapat di gunakan sebagai acuan bagi terselenggaranya suatu kebijakan dengan baik karena jika kita melihat dari aspek dibuatnya suatu kebijakan tentu akan bermuara pada tataran yang pas agar implementasi tersebut bermuara pada sasaran yang di tuju dengan tepat sehingga dapat teraktualisasi dengan baik.

Adapun beberapa macam model-model implementasi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

---

<sup>23</sup> Kamus besar bahasa Indonesia.

<sup>24</sup> Haedar Akib, Implementasi Kebijakan : Apa, Mengapa, Dan Bagaimana, Jurnal *Administrasi Publik*, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, Hal.5

a. Model George C. Edwards III

Edwards III mengatakan bahwa *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the precondition for successful policy implementation? What are primary obstacles to successful policy implementation?”* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pracondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik.<sup>25</sup> Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dari model Edwards III melihat dari sisi dimulainya suatu perumusan kebijakan itu dibuat dan tentunya pada saat awal perumusan harus melihat dari sisi positif dan negatif selain itu juga harus mampu mengukur sisi kesuksesan bagi kebijakan yang akan di buat serta di keluarkan.

Menurut Edwards III sebagai jawaban dari penjelasan diatas maka beliau membagi empat tips dalam melakukan implementasi kebijakan diantaranya adalah sebagai berikut : *Communication, Resources, Disposition or Attitudes, and bureaucratic Structure.* Sebuah implementasi dapat berjalan dengan lancar juga menjadi salah satu tugas dari implementator itu sendiri sehingga dituntut untuk memahami dan juga mampu mengkoordinasikan segala hal tentang apa yang akan di implementasikan. Setiap tujuan serta sasaran kebijakan

---

<sup>25</sup> Imronah, Implementasi Kebijakan : Persepektif, Model Dan Kriteria Pengukurannya, Hal.

harus disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga nantinya dapat mengurangi distorsi implementasi. Selain itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan juga dilihat dari kualitas implementator yang kompeten dan memiliki pemehama yang baik serta memiliki finansial yang mendukung.

Sumber daya manusia yang akan menjadi implementator harus memiliki watak dan karakteristik, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.<sup>26</sup> Selain hal tersebut keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar.

b. Faktor komunikasi (*comunication*)

Edwards III menjelaskan: *For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to be implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by*

---

<sup>26</sup> Sholih Muadi, Konsep Dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik, *Jurnal Review Politik* 196 Volume 06, No 02, Desember 2016.

*implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.*<sup>27</sup>

Suatu kebijakan dapat di implementasikan dengan baik dapat dilihat dari bagaimana pembuat kebijakan dapat mempertanggung jawabkan atas apa yang sudah dibuat dan harus mengetahui apa yang harus dilakukan agar implementasi itu berjalan dengan efektif dan tentunya harus di sampaikan secara akurat, jelas dan konsisten kepada orang-orang yang mampu. Apabila kegiatan implentasi tidak berjalan dengan tujuan awal mungkin saya terjadi kesalah pahaman antara si pembuat kebijakan dengan di implementator yang sudah ditunjuk karena jika sudah salah pemahaman maka tergambar dengan jelas bahwa para implementator mengalami kesulitan mengenai masalah yang sedang dilakukannya karena jika dibiarkan maka peluang kebijakan tidak diimplementasikan dengan baik dapat terjadi dan tentunya tidak keinginan bagi para pembuat kebijakan tidak terlaksana.

Faktor komunikasi menjadi salah satu acuan tersendiri bagi para pelaksana kebijakan karena dengan komunikasi yang baik suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik sebaliknya apabila terjadi komunikasi yang tidak sempurna maka akan berdampak pada implementasi kebijakan tersebut dimana nantinya para pelaksana kebijakan tersbut akan menafsirkan secara otoritas sehingga nantinya akan menyebabkan tindakan-tindakan yang menyempitkan kebijakan

---

<sup>27</sup> . Arifin Tahir ,“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, (Alfabeta: Bandung, 2014), Hal. 62

umun menjadi kebijakan spesifik. Otoritas seperti ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Dengan demikian instruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsisten dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi.

Pada intinya komunikasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus memiliki komunikasi yang baik sehingga kebijakan yang akan di implementasikan bisa berjalan secara efisien dan efektif dan tentunya akan sesuai dengan tujuan awal pembentukan suatu kebijakan, selain itu memilih para pelaksana kebijakan juga tak kalah penting karena nantinya orang-orang tersebut akan menjadi pelaksana atas kebijakan tersebut maka memilih orang yang memiliki kompetensi serta pemahaman yang baik dan selalu mampu bersikap profesional dalam bekerja juga perlu.

Maka tingkat keberhasilan suatu kebijakan dapat diukur dari bagaimna cara implementor menyampaikan informasi terkait kebijakan tersebut secara akurat dan terstruktur kepada pelaksana kebijakan tersebut, selain itu juga harus mempertimbangkan aspek kompleksitas isi kebijakan, konteks kebijakan, karakter lingkungan. Selain aspek di atas maka harus di perhatikan juga ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi

dan antar kegiatan yang dilakukan, sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik hal ini bertujuan agar mempermudah dalam proses pelaksanaan kebijakan.<sup>28</sup>

c. Faktor sumberdaya (*Resourches*)

Menurut Edward III menjelaskan : *Important resourches include staff of the proper size and with the necessary exprise: relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of other involved in implementation: the auothority to ensure tha policies are carried out as they are intended, and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or whith which to provide services. Insufficient resourches will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulation will not be developed.*<sup>29</sup>

Sumber daya yang menjadi point utama bagi terlaksananya suatu kebijakan meliputi staf yaang akan bekerja tentunya dalam ukuran yang tepat dengan keashlian yang dibutuhkan serta penyampaian informasi yang cukup dan relevan tentang cara mengimplmentasikan kebijakan dan mampu menyesuaikan dengan kondisi, serta mampu memberikan pemahaman mengenai kebijakan yang akan dilaksnakan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan atau yang dimaksudkan dan berbagai fasilitas seperti alat, tanah, bangunan

---

<sup>28</sup> Budiman Rusli, “*Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*”, (Bandung: Hakim Publishing, 2013)

<sup>29</sup> Arifin Tahir ,“*Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”,...hal 66

dan persediaan yang ada di dalamnya akan diberikan sebagai bentuk pelayanan. Sumberdaya yang tidak cukup bukan berarti bahwa implementasi dari suatu kebijakan terutama Undang-Undang tidak akan terlaksana, pelayanan tidak akan diberikan dan peraturan-peraturan yang dibuat tidak akan dikembangkan. Akan tetapi semua itu akan kembali disesuaikan dengan kecukupan fasilitas yang dimiliki sehingga pelaksanaan kebijakan akan tetap terlaksana dengan fasilitas seadanya.

Faktor sumberdaya menjadi point yang penting karena akan menyangkut tentang konsistensitasnya suatu lembaga pembuat kebijakan serta harus mampu mengatur segala ketentuan serta akan bertanggung jawab secara penuh apabila dalam proses pengimplementasiannya kurang efektif bahkan tidak terlaksana dengan baik hal ini dikarenakan apabila tidak bertanggung jawab secara penuh maka dampak yang ditimbulkan adalah tidak akan terlaksana dengan baik kebijakan yang sudah dibuat.<sup>30</sup>

Selain itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan hal ini agar nantinya akan tepat sasaran karena tenaga yang dibutuhkan sudah sesuai dengan apa yang akan diimplementasikan. Sedangkan dana yang digunakan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang

---

<sup>30</sup> Neneng Siti Maryam, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi* Volume Vi No. 1 Juni 2016, Hal.11.

relefan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut sehingga nantinya dana yang akan di gelontorkan akan sesuai dengan apa yang dibutuhkan dilapangan.

d. Faktor sikap pelaksana (*dispotition*)

Faktor selanjutnya mengenai implementasi kebijakna publik menurut edward III menjelaskan bahwa : *The dispotition or attitude of implementations is the critical factor in our approuch to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectiviely, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation policies. One of the reacons for this is theis independence from their nominal supperiors who formulate the policies. Another reason is the complecity of the policies themselves. They way in which implementers exercise their direction, however, depends in large part upon their dispotition to ward the policies. Their attitude, in turn, will be influenced by their views toward the policeis per se and by how the policeis effecting their organizational and personal interest.*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan daerah",... hal.69

Sikap pelaksana merupakan salah satu faktor yang terpenting selanjutnya dalam melakukan pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung secara efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya akan tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.<sup>32</sup> Kebanyakan para pelaksana hanya menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan oleh independensi mereka terhadap pembuat kebijakan.

Alasan yang lain adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang mengacu pada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka sehingga proses implementasi itu sendiri akhirnya tidak berjalan dengan baik bahkan terkadang sedikit mengalami penyelewengan yang mengakibatkan kurang efektifnya suatu kebijakan sehingga nantinya jika sampai pada

---

<sup>32</sup> Habil Maranda Maghfirullah, Teori dan Model Implementasi Kebijakan Publik, artikel July 2018 : <https://www.researchgate.net/publication/326405219>

khalayak umum akan sedikit mengalami perbedaan dengan kebijakan awal yang diarahkan oleh si pembuat kebijakan.

Jika para pelaksana bisa melakukannya dengan baik dan pada posisi bisa memahami lebih dari tujuan awal pembentukan kebijakan tersebut maka akan sangat membantu bahkan hasilnya juga akan sangat memuaskan terutama bagi si pembuat kebijakan. Akan tetapi apabila sebaliknya maka akan menimbulkan pemahaman serta penafsiran yang berbeda sehingga nantinya dalam proses implementasi tersebut akan sangat menambah tingkat kerumitan terutama bagi si pembuat kebijakan itu sendiri hal ini dianggap karena pelaksana kebijakan memiliki persepsi serta tafsiran yang berbeda mengenai kebijakan tersebut. Beberapa orang yang mengimplementasikan kebijakan dalam beberapa hal independen dari banyak atasan mereka yang secara langsung berpartisipasi pada awal pemberian keputusan kebijakan. Karena para pelaksana secara umum memiliki kebijakan, perilaku mereka terhadap kebijakan mungkin menghambat efektivitas implementasi kebijakan. Pada intinya suatu kebijakan bisa berjalan dengan baik apabila koordinasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan terselesaikan dengan baik.

e. Faktor struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Edward III menjelaskan bahwa : *Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it. Implementation may still be thwarted because of*

*deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.*<sup>33</sup>

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya akan tetapi tetap saja implementasi kebijakan masih mengalami hambatan karena dipengaruhi oleh inefisiensi struktur birokrasi itu sendiri.<sup>34</sup> Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna mencapai keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan harus mampu menentukan kapan akan menjalankan secara rutin proses pelaksanaan kebijakan sebagaimana kegiatan rutin yang sudah biasa dilakukan, hal ini

---

<sup>33</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", ...hal.71

<sup>34</sup> Andi Luhur Prianto, Good Governance Dan Formasi Kebijakan Publik Neo-Liberal, Jurnal Ilmiah Otoritas, Vol.1 No.1 April 2011, Hal.2

bertujuan agar meminimalisir penyelewengan oleh anggotanya, akan tetapi akan sangat kurang efektif jika diterapkan pada kebijakan yang baru hal ini dikarenakan membutuhkan proses penyusunan jadwal baru yang nantinya akan disesuaikan dengan kebijakan yang baru, dalam hal ini biasanya para administrator kebijakan sedikit mengalami kesulitan sehingga terkadang tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh si pembuat kebijakan.

f. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van mater dan van horn mengatakan bahwa “ merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variable yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan”. Kemudian van mater dan van horn membagi enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yaitu:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan.
- 2) Sumberdaya.
- 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas.
- 4) Karakteristik agen pelaksana.
- 5) Lingkungan ekonomi, sosial dan poliik.
- 6) Sikap para pelaksana.<sup>35</sup>

Menurut van mater dan van horn suatu kebijakan dalam proses implementasinya juga dipengaruhi oleh masing-masing sikap si pembuat kebijakan sehingga hal ini juga dipengaruhi oleh sifat dari si

---

<sup>35</sup> Arifin Tahir ,“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.72

pembuat kebijakan dalam mengimplementasikannya. Untuk itu van mater dan van horn mencoba menawarkan suatu pendekatan antara isu dalam pengimplementasiannya dan juga model yang lebih konseptual yang mengaitkan dengan prestasi bekerja (*performance*) karena van mater dan van horn menganggap bahwa control dan juga kepatuhan bertindak merupakan salah satu konsep yang penting dalam melakukan implementasi secara prosedural.<sup>36</sup>

Jika melihat dari penjelasan konsep diatas hal ini nantinya akan lebih menjurus pada hambatan-hambatan yang terjadi dalam melakukan pengenalan awal terhadap perubahan sebuah organisasi, hal ini juga nantinya akan mempengaruhi control setiap jenjang permasalahan yang berhubungan dengan anggota organisasi tersebut apakah nantinya mereka tertarik dengan gambaran yang dibuat oleh si pembuat kebijakan serta dapat mengukur tingkat kepatuhan bagi anggota organisasi tersebut. Kemudian dari penjelasan ini van mater dan van horn mencoba memaparkan sebuah tipologi kebijakan diantaranya : jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat di dalam proses implementasi.

Alasan dari van mater dan van horn menyatakan hal ini adalah proses implementasi juga nantinya akan dipengaruhi oleh dimensi suatu kebijakan semacam ini, dalam arti bahwa sebuah implementasi

---

<sup>36</sup> Eko Handoyo, "*Kebijakan Publik*", (Semarang: Widya Karya, 2008), Hal.105

akan berhasil apabila perubahan yang dibuat relative sedikit dan tujuan mereka untuk mengimplementasikan kebijakan itu relative tinggi dalam arti semangat untuk pelaksanaan kebijakan tinggi. Selain itu alasan lain yang dikemukakan oleh van mater dan van horn ada jalan lain yang akan menghubungkan kebijakan dan prestasi kerja yang dipisahkan melalui sejumlah variable bebas ( *independent variable* ) yang nantinya akan saling berkaitan satu sama lain yaitu : pertama ukuran dan tujuan kebijakan, yang kedua sumber-sumber kebijakan, ketiga ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, keempat komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, kelima sikap para pelaksana dan yang terakhir adalah lingkungan ekonomi, social dan politik.

g. Model Merliee S. Grindle

Grindle mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi dimana grindle memandang bahwas suatu implementasi sangat di tentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya.<sup>37</sup> Dalam teorinya Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan serat sasaran yang semula sudah terperinci secara detail dimana rincian ini meliputi program-program yang akan di paparkan beserta dana yang akan digelontorkan untuk mewujudkan kebijakan tersebut.

---

<sup>37</sup> Abdullah Ramdhani, Muhammad Ali Ramdhani, Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik, Jurnal Publik Vol. 11; No. 01; 2017, Hal.6

Isi kebijakan menurut Grindel adalah sebagai berikut:

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 5) Siapa pelaksana program.
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.<sup>38</sup>

Pada dasarnya isi dari suatu kebijakan juga akan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan juga posisi pembuat kebijakan itu karena hal ini dipengaruhi oleh bagaimana implementasi kebijakan itu akan dilakukan.<sup>39</sup> Karena konteks dari kebijakan sangat mempengaruhi proses implementasi. Disini yang dimaksudkan konteks kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Dimensi isi kebijakan ini dipertajam oleh *Goggin et al* yang memperkenalkan model komunikasi kebijakan. Menurut *Goggin et al* keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan

---

<sup>38</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah",...hal.75

<sup>39</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah, (Jakarta: 2007)

implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya. Faktor kedua menurut *Goggin et al* yaitu bentuk pesan kebijakan yang meliputi kejelasan kebijakan yang diformulasikan, kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi dan pesan yang dapat diterima oleh pelaksana di lapangan. Selain itu, pandangan Grindle ini memiliki relevansi dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam melihat implementasi dalam keterkaitannya dengan lingkungan.

h. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining.

Pandangan David L. Weimer dan Aidan R. Vining yang mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:<sup>40</sup>

- 1) Logika kebijakan.
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan
- 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Sedangkan *Bardach* mengemukakan “*Teori the implementation game* (implementasi dalam bentuk permainan).” Teori ini menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di dalamnya terjadi tawar-menawar, persuasif manuver yang berlangsung di bawah kondisi tidak pasti dengan tujuan agar bisa melakukan kontrol terhadap hasil yang diinginkan. Dalam kondisi seperti ini para pelaksana harus mampu belajar dan memahami serta harus mampu untuk menguasai aturan

---

<sup>40</sup> Arifin Tahir, “Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.78.

permainan, selain itu keahlian dalam menggunakan taktik dan strategi serta mampu mengontrol arus komunikasi dan mencermati krisis dan situasi tidak pasti yang mungkin terjadi.

Berbeda halnya dengan Mayone dan Wildavsky yang mengemukakan *teori evolution* (evolusi) dalam implementasi kebijakan. Teori evolusi lebih menekankan implementasi sebagai suatu proses yang senantiasa memerlukan perubahan atau penyesuaian dengan mendefinisikan dan menafsirkan kembali terhadap tujuan-tujuan dan dampak yang dihasilkannya. Dalam teori ini dikatakan bahwa proses implementasi boleh jadi tidak dipisahkan dari tahap-tahap perumusan kebijakan, pengkombinasian tujuan-tujuan dan hasil. Konsepsi tersebut juga mengimplikasikan bahwa implementasi tidak akan berakhir. Implementasi selalu akan mengalami evolusi, dan implementasi selalu dirumuskan ulang sepanjang pelaksanaan kebijakan karena pengimplementasian suatu kebijakan akan terus berubah menyesuaikan perubahan zaman serata arah kebijakan yang tentunya akan berbeda pula karena pada dasarnya permainan suatu kebijakan akan mengikuti kebijakan yang baru.

i. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983)

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir yang terkenal dengan model kerangka analisis implementasi. Dalam tulisannya Mazmanian dan sabateir memaparkan konsisi atau faktor apa saja yang mendorong atau menghambat suatu implmentasi

kebijakan, keduanya berpendapat bahwa implementasi yang ideal memerlukan seperangkat kondisi optimal.<sup>41</sup>

Dalam pemetaan model ini hanya bersifat sentralitas dari atas kebawah dan lebih berada pada mekanisme paksa dari pada mekanisme pasar. Proses implementasi kebijakan secara sentralitas akan berjalan secara efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya tujuan yang jelas dan konsisten.
- 2) Memiliki teori kausal yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan.
- 3) Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal.
- 4) Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen.
- 5) Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa.
- 6) Adanya perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa.

Kemudian menurut mazmanian dan paul A. Sabateir menjelaskan ada tiga variable yang sangat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu:<sup>42</sup>

- 1) Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator dukungan teori dan teknologi,

---

<sup>41</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah",...hal.80

<sup>42</sup> Budiman Rusli, "Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif", (Bandung: Hakim Publishing, 2013) Hal.108

keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variable ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah.

- 2) Variabel Intervening, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variable ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.
- 3) Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenaan dengan indikator, kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Berkaitan dengan hal sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier mengkatagorikan tiga persepektif yang berbeda yaitu pembuat kebijakan dengan substansi kebijakannya, pejabat pelaksana di lapangan sebagai implementor dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

a) Model Korelasi Antara Perumusan Strategi Dan Implementasi Strategi

Suksesnya perumusan suatu kebijakan bukan merupakan suatu jaminan bahwa implementasinya akan berhasil dengan baik. Karena itu menurut Salusu “Para eksekutif perlu memberi perhatian pada hubungan antara perumusan strategi dan implementasi strategi tersebut.”<sup>43</sup> Dalam model ini ditegaskan oleh Bonoma bahwa sel pertama yaitu pertemuan antara formulasi strategi yang tepat dan implementasi yang ekselen membawa sukses organisasi untuk mencapai sasaran dan sekaligus memberi kepuasan bagi seluruh anggota organisasi.<sup>44</sup> Pada sel kedua, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang kurang tepat dengan pelaksanaan yang prima membantu organisasi dalam mencegah kegagalan. Sedangkan pada sel ketiga, yaitu pertemuan antara strategi yang rumusannya sangat tepat dengan implementasi yang buruk menghasilkan kegagalan, karena dengan pelaksanaan yang buruk sasaran tidak tercapai. Pada sel terakhir, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang tidak tepat dengan pelaksanaan yang buruk, hasilnya sudah dapat dipastikan, yaitu kegagalan total, artinya apa yang dikehendaki oleh semua unsur dalam organisasi tidak dapat direalisasikan.

---

<sup>43</sup> Arifin Tahir, “Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.80

<sup>44</sup> Erwan Agus Purwanto. Dyah Ratih Sulistyastuti, “Implementasi Kebijakan Publik: Konsep Dan Penerapannya Di Indonesia”,(Yogyakarta: Gava Media, 2012).Hal.124

b) Model Charles O.Jones

Jones mengatakan bahwa : implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoprasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Karena menurut jones ketiga aktivitas tersebut sangat berpengaruh dalam pengimpenetasian kebijakan. Tiga aktivitas tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>45</sup>

- 1) Oragnisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan dengan lancar.
- 2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, serta
- 3) Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Untuk itu perlu disadari bahwa bagi pra implementor kebijakan harus mengetahui bahwa implemnetasi kebijakan itu merupakan hal yang palung berat hal ini dikarenakan tataran masalah yang muncul terkadang tidak di temui dalam perumusan kebijakan, akan tetapi sebaliknya akan muncul dengan sendirinya di lapangan pada saat kebijakan itu diimplementasikan.

---

<sup>45</sup> Arifin Tahir ,*“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”*,...hal.81

c) Model Implementasi kebijakan model Hoogwood dan Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (dalam menyetujui bahwa:

Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :<sup>46</sup>

- 1) Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- 2) Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumber daya waktu,
- 3) Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada,
- 4) Syarat keempat apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal,
- 5) Syarat kelima adalah seberapa hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan “sebab akibat”, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dicapai,
- 6) Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasinya tidak akan berjalan secara efektif,

---

<sup>46</sup> Arifin Tahir ,“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.82-90

- 7) Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
- 8) Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan diletakkan dalam urutan yang benar,
- 9) Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi sempurna,
- 10) Syarat kesepuluh adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.<sup>47</sup>

Dari pemaparan di atas dapat dijelaskan bahwa :

- 1) Kondisi Eksternal Yang Dihadapi Oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak Akan Menimbulkan Gangguan/Gendala Yang Serius

Beberapa kendala/hambatan (constraints) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, semisal kalau program pembangunan pertanian di suatu wilayah terbengkalai dan mengalami kemacetan total lantaran musim kemarau yang berkepanjangan atau karena berkembang biaknya hama penyakit tanaman. Ada pula kemungkinan

---

<sup>47</sup> Tachjan, "Implementasi Kebijakan Publik", (Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP), 2006), Hal.41.

hambatan-hambatan yang bersifat politis, dalam artian baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang di perlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait (misalnya tokoh-tokoh partai politik tertentu, golongan militer) yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala yang semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator (dalam kapasitasnya sebagai penasehat) ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

## 2) Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu Dan Sumber-Sumber Yang Cukup Memadai

Syarat kedua ini sebagaimana tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sifat dan perilaku (misalnya, usaha-usaha untuk mengubah sikap diskriminatif masyarakat

terhadap orang-orang cacat tubuh atau cacat mental, atau bekas narapidana, bekas pelacur dan lain sebagainya).

Masalah lain yang biasanya terjadi ialah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia (semacam proyek INPRES), tetapi harus dapat di habiskan dalam tempo yang sangat singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif menyerpnya. Perlu pula di tegaskan disini, bahwa dana/uang itu pada dasarnya bukanlah resources/sumber itu sendiri, sebab ia tidak lebih dari sekedar tiket dengan mana akan dapat di peroleh sumber-sumber yang sebenarnya. Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengembalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada setiap akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada dalam situasi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang juga terbeli atau dilakukan hal-hal yang sesungguhnya tidak perlu.

### 3) Perpaduan Sumber-Sumber Yang Diperlukan Benar-Benar Tersedia

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan yang kedua dimana dalam artian disatu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber

yang diperlukan, dan dilain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar di sediakan.

Dalam praktek, khususnya bila hak ini menyangkut proyek-proyek kontruksi (semisal proyek bendungan atau perumahan) seringkali terjadi hambatan yang serius. Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang di perlukan untuk membangun proyek tersebut seharusnya dapat di persiapkan secara serentak, namun ternyata salah satu atau mungkin kombinasi dari beberapa sumber tersebut mengalami kelambatan dalam penyediannya sehingga berakibat proyek tertenda pelaksanaan dan penyelesaiannya dalam beberapa bulan.

Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan program atau proyek secara tepat sudah tentu berada di pundak para staf adminitrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah di bekali dengan sejumlah kemampuan teknik adminitrasi tertentu, semisal network planning and control, manpower fore casting dan inventory control, sehingga dapat diharapkan bahwa sejak dini setiap hambatan yang bakal terjadi dapat diantisipasi/diperkirakan sebelumnya, dan tindakantindakan yang cepat dan tepat dapat segera dilakukan.

4) Kebijakan Yang Akan Diimplementasikan Didasari Oleh Suatu Hubungan Kausalitas Yang handal.

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono/asa-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang brengsek. Penyebab dari kesemua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijaksanaan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan di tanggulangi sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masaalanya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.

5) Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung Dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya.

Pada kebanyakan proram pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijaksanaan jauh lebih kompleks dari pada sekedar berupa: jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai hubungan kausalitasnya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z. Dalam hubungan ini Pressman dan Wldavsky memperingatkan, bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang

mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik di antara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya.

6) Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (single agency), yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/ instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya.

Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tanggapan dan jaringan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitee terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar actor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

7) Pemahaman Yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan.

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan, dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor dengan baik sehingga dalam proses pengimplementasiannya sesuai dengan harapan si pembuat kebijakan dan tentunya masih akan tetap sana dengan tujuan awal pembuatan kebijakan.

8) Tugas-tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk mengerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang haru dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang

sempurna ini tidak dapat kita sangsikan lagi disamping itu, juga di perlukan, maka dapat dikatakan tak dapat dihindarkan, keharusan adanya ruang yang cukup lagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirangkai secara tepat. Beberapa teknologi administrasi, semisal network planning and control, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan antara hubungan di antara masing-masing tugas dan urutan logis pelaksanaannya.

#### 9) Komunikasi dan Koordinasi Yang Sempurna

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu system satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satu satuan komando tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya. Sehingga kemungkinan untuk berpecah belah akan sedikit terkendali.

10) Pihak-pihak Yang memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

Pernyataan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah atau komando dari siapa pun dalam system administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan system informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh system pengendalian yang handal sehingga akan mengurangi resiko kesalahan dalam mengambil keputusan.

d) Model El More, Lipsky, Hjem dan David O'porter.

Model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjem dan David O'Porter menyatakan bahwa : model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat didalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka, tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.<sup>48</sup>

Model kebijakan ini didasari pada jenis kebijakan yang digunakan untuk mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih tetap melibatkan pemerintah dalam proses implementasinya, oleh karenanya setiap kebijakan yang dibuat harus tetap sesuai dengan apa yang

---

<sup>48</sup> Arifin Tahir ,*“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”*,...hal.91-92

diharapkan, keinginan publik yang sesuai dengan target yang nantinya akan menjadi pelaksanaannya. Biasanya kegiatan implementasi ini langsung diprakarsai oleh masyarakat itu sendiri atau lembaga swadaya masyarakat.

Secara garis besar model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi jaringan para implementor yang terlibat.
- 2) Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level bawah.
- 3) Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
- 4) Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui LSM.

Model yang di tawarkan oleh El More, Lipsky, Hjem dan David O'porter membagi dua variable utama yaitu:

- 1) Isi kebijakan (content of policy) dan Konteks implementasinya (content implementation), dimana content of policy meliputi:
  - a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan,
  - b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
  - c) Derajat perubahan yang diinginkan.
  - d) kedudukan pembuat kebijakan.
  - e) Pelaksana program.

2) Sumber data yang dikerahkan.

Dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi, Manfaat dari program, Perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

e) Model implementasi kebijakan Jan Merse.

Model implementasi kebijakan sebagai mana dikemukakan oleh Jan Merse mengatakan bahwa :

“Model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut yang meliputi informasi, isi kebijakan, dukungan masyarakat (fisik dan non fisik), dan pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu stakeholder dalam proses pelaksana program”.<sup>49</sup>

Penjelasan diatas pada dasarnya telah membuktikan bahwa pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap implemenasi kebijakan dalam program pembangunan, untuk itu setiap adanya sebuah implemntasi kebijakan memerlukan sebuah dukungan dari masyarakat.

f) Model implementasi kebijakan Warwic

Menurut Warwic mengatakan bahwa dalam suatu implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu di perhatikan dengan baik, yaitu:<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Arifin Tahir ,“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.93

<sup>50</sup> Arifin Tahir ,“Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”,...hal.93-94

1) Kemampuan organisasi.

Kemampuan dalam proses pelaksanaannya serta mampu memahami dengan baik apa yang harus dilakukan nantinya. Kemampuan organisasi ini terdiri dari tiga unsur yang meliputi, kemampuan teknis serta kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koordinasi antar unsur terkait dan yang terakhir adalah meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan “SOPs” (*Standar Operating Procedures*).

2) Informasi.

Kemudian informasi, informasi yang baik akan sangat berperan sangat penting, hal ini dikarenakan kurangnya informasi yang dimiliki dapat mempengaruhi kebijakan itu sendiri nantinya.

3) Dukungan.

Apabila terdapat kekurangan kesediaan obyek-obyek kebijakan “terkait” kegiatan atau kewajiban tertentu dan apabila tingkat kepatuhan mereka makin sedikit maka nantinya isi kebijakan akan bertentangan dengan pendapat atau keputusan yang akan diambil oleh si pembuat kebijakan.

4) Pembagian potensi.

Dalam pembagian potensi tentu harus memperhatikan wewenang serta tanggung jawab yang kurang disesuaikan

dengan pembagian tugas sehingga nantinya akan ada batasan-batasan terkait dengan proses implementasinya apabila pembagian tugas tidak dijelaskan dengan baik akan ditakutkan nantinya akan muncul desentralisasi dalam pelaksanaannya.

g) Model Rippley dan Franklin.

Rippley dan Franklin mengemukakan bahwa kriteria pengukuran tingkat keberhasilan implementasi kebijakan berdasarkan tiga persepektif, yaitu:

- 1) Persepektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya.
- 2) Persepektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah.
- 3) Persepektif peksana yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.<sup>51</sup>

Menurut Rippley dan Franklin ketiga persepektif tersebut akan menjadi penghambat atau bahkan pendukung dalam proses implementasi kebijakan. Ini menandakan bahwa ketiga persepektif itu harus diperhatikan secara ekstra terutama dalam proses pengimplementasian suatu kebijakan. Menurut Rippley dan Franklin implementasi kebijakan akan berhasil apabila mampu memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yaitu:

---

<sup>51</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah",...hal.95

- 1) Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.
  - 2) Kelancaran ritunitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan public sedapat mungkin meminimalisir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi problem solver bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
  - 3) Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.
- h) Model implementasi kebijakan melalui MSN Approach

Model implementasi kebijakan melalui pendekatan MSN *Approach*, merupakan suatu model yang dikembangkan oleh Yuliato Kadji. Menurutnya bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan akan bermuara atau bersinggungan

langsung dengan tiga dimensi *policy of stakeholders*, yaitu *governments, private sector, dan civil society*.<sup>52</sup>

Pemerintah (*Goverments*) dalam eksistensinya baik sebagai pembuat dan pengambil kebijakan bersama legislative (actor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implemendor kebijakan. Sektor swasta (pengusaha, wiraswasta) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang mengintervensi stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan untuk ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan public. Sementara masyarakat (*civil society*) sebagai pihak yang menyadari bahwa masyarakat tidak lagi sekedar obyek dari sebuah kebijakan, tapi sekaligus sebagai subyek dari kebijakan.

Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap aspek kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengamanan hasil-hasil pembangunan yang benar bersentuhan dengan kepentingan public. Oleh sebab itu sebagai konsekuensi logis dari pandangan di atas maka dalam tahapan implementasi kebijakan perlu mensinergiskan ketiga dimensi tersebut dan dapat diwujudkan melalui pendekatan *mentality, systems* dan

---

<sup>52</sup> Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah",...hal.95-96

*networkin*, atau yang disebut implementasi kebijakan melalui *MSN-Approach*.

### C. Konsep Implementasi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

#### 1. Pengertian Perlindungan Dan Pemberdayaan petani

Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim. Sedangkan pemberdayaan petani adalah salah satu upaya untuk mengembangkan dan memajukan pola pikir petani agar lebih maju dalam melakukan pengembangan usah tani mereka.

##### a) Pengertian Petani.

Warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman pangan hortikultura, perkebunan, atau peternakan.<sup>53</sup>

##### b) Hak-hak Terhadap Petani.

Semua manusia makan dari hasil pertanian, itu sebuah fakta karena sektor pertanian tentu menghasilkan banyak kebutuhan manusia baik padi sayur maupun rempah-rempah dapur. Meski teknologi industri berkembang begitu pesatnya, usaha pertanian masih menjadi hal pokok kegiatan manusia di muka bumi.<sup>54</sup> Terlebih lagi di

---

<sup>53</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani

<sup>54</sup> Sigit Sapto Nugraha Dan Muhammad Tohari, “ Hukum Untuk Petani Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Dalam Era Global”, (Klaten: Lakeisha, Cet.I 2019)

Indonesia, lebih dari setengah rakyatnya hidup dan bergantung pada sektor pertanian. Dengan demikian pertanian bukanlah sekedar suatu usaha ekonomi melainkan juga sebuah tradisi yang sudah turun temurun dilakukan untuk menyambung sistem perekonomian terutama untuk Usaha pertanian itu sendiri yang merupakan sebuah kehidupan bagi masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, kelangsungan hidup manusia sangat ditentukan oleh keberlangsungan budaya pertanian. Melindungi dan memenuhi hak-hak asasi petani sebagai produsen pertanian merupakan suatu keharusan untuk kelangsungan kehidupan manusia itu sendiri. Namun kenyataannya pelanggaran terhadap hak asasi manusia terhadap petani sangatlah tinggi. Jutaan kaum tani telah tergusur dari tanah pertaniannya, dan akan semakin tergusur lagi dimasa depan untuk itu perlu adanya perlindungan terhadap mereka sehingga pertanian di Indonesia tidak mati dan terus berjalan.<sup>55</sup>

Karena jika kita melihat pada era sekarang pembangunan juga menjadi salah satu sasaran yang tak kalah menjadi sorotan, sebenarnya hal ini juga lah yang menjadi tantangan baru bagi para petani karena disini para petani dituntut untuk mampu mempertahankan tanah mereka dengan baik karena tentunya pembangunan juga membutuhkan tanah agar bisa mendirikan bangunan karena dapat dilihat dilapangan bahwa banyak persawahan yang sudah berubah menjadi pertokoan

---

<sup>55</sup> Eliza Aprilia Dkk, Motivasi Petani Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Padi Sawah Di Desa Jatiragas Hilir, Kecamatan Patok Besi, Kabupaten Subang, "Jurnal Ilmiah Mahasiswa Agroinfo Galuh" Volume 4 Nomor 3, Mei 2018.

bahkan pabrik. Adapun Hak Asasi Petani berdasarkan Deklarasi *La Via Campesina Regional Asia Tenggara Asia Timur* Tentang Hak Asasi Petani di antaranya sebagai berikut:

Bagian satu : I Hak Atas Penghidupan Yang Layak.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak atas hidup seperti golongan masyarakat lainnya, sebagaimana dijamin dalam piagam HAM PBB.
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak akan perlindungan dari berbagai ancaman dan hal lainnya dalam rangka keamanan dan keselamatan dirinya.
- c) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk hidup secara layak, sejahtera dan bermartabat;
- d) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak akan makanan yang cukup, aman, sehat dan bergizi secara berkelanjutan.

Bagian II : Hak Atas Sumber-Sumber Agraria.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak memiliki tanah secara layak adil untuk tempat tinggal maupun untuk tanah pertanian baik secara individu maupun kolektif.
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk menggarap atas tanah tanah milik atau yang dibebani hak lainnya

- c) Hak hak dari petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya atas kepemilikan atau akses kepada sumber-sumber agraria dan ke mampuan pribadi dalam hukum dan pelaksanaannya tidak membedakan perbedaan jenis kelamin, agama, golongan, suku dan budayanya.
- d) Hak-hak dari petani baik laki-laki perempuan dan keluarganya atas kepemilikan atau akses kepada sumber-sumber agraria dan ke mampuan pribadi dalam hukum dan pelaksana anya tanpa membedakan jenis, umur atau senioritas berdasarkan hukum dan praktek adat dan ke biasaan yang berlaku tanpa melanggar rasa keadilan dan kebenaran.

Bagian III : Hak Atas Budidaya tanaman.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk bebas menentukan jenis dan varietas tanaman.
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk menolak jenis dan varietas tanaman yang membahayakan secara ekonomi, ekologi dan budaya petani.
- c) Petani baik laki-laki maupun perempuan keluarganya berhak untuk secara bebas menentu kan sistem dan atau cara budidaya pertanian;
- d) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk bebas melestarikan dan mengembangkan kearifan lokal dalam pertanian.

Bagian IV : Hak Atas Modal Dan Sarana Pertanian.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan alokasi dana secara khusus bagi pengembangan pertanian dari negara
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan jaminan modal usaha pertanian yang adil
- c) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan modal dari pihak-pihak lain yang tidak mengikat
- d) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk terlibat secara aktif dalam perencanaan, perumusan serta menentukan alokasi anggaran untuk petani dan usaha pertanian.

Bagian V : hakl Atas Akses Informasi dan Teknologi Pertanian.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan informasi yang benar dan seimbang tentang modal, pasar, kebijakan, harga, teknologi dan lain-lain hal yang berhubungan dengan kepentingan petani.
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan informasi tentang kebijakan negara maupun perjanjian internasional yang mempengaruhi kehidupan petani dan pertanian.
- c) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak mendapatkan alat-alat p si dan teknologi tepat guna lainnya yang

menguntungkan petani tanpa menghilangkan nilai-nilai lokal masyarakat.

- d) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan informasi yang benar, lengkap tentang barang-barang dan jasa-jasa yang dikonsumsinya sehingga ia dalam mengambil keputusan konsumsinya tidak dalam situasi terpaksa secara langsung maupun tidak langsung.

Bagian VI : Hak Atas Menentukan Harga Dan Pasar Produksi Pertanian.

- a) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak memprioritaskan penggunaan hasil produksinya untuk kepentingan keluarga, dan komunitasnya;
- b) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk menyimpan hasil produksinya sejumlah yang dibutuhkan oleh keluarganya untuk mencukupi kebutuhan pokok hidup layak serta untuk bibit selama sekurang-kurangnya satu musim tanam dan selebihnya dua musim tanam atau selama diramalkan secara ilmiah terjadi keadaan tidak panen;
- c) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak atas pasar yang berkeadilan;
- d) Petani baik laki-laki maupun perempuan dan keluarganya berhak untuk mendapatkan harga produksi yang menguntungkan.

Dari pemaparan diatas pada setiap bagian-bagian sudah menjelaskan betapa petani dijaga dengan baik bahkan banyak dinegara-negara yang maju petani dilindungi dengan baik, untuk itu bisa bercermin bahwa di Indonesia petani masih menjadi prioritas utama sebagai salah satu sumber penghasilan masyarakat. Maka perlu sekali pemerintah memperhatikan petani dengan baik karena dapat dilihat bahwa tanpa mereka maka kondisi pangan akan tidak stabil dan bisa dikatakan akan menurun kualitasnya.

c) Subsidi Pertanian.

Subsidi pertanian ini di berikan oleh pemerintah daerah melalui kelompok tani yang bisa berupa pupuk, bibit pohon dan bibit tanaman lainnya, subsidi ini diberikan agar para petani tetap mampu mengembangkan sektor pertanian mereka tanpa ada hambatan suatu apapun dan tentunya para petani akan tetap terpantau dengan baik.

d) Kelompok Tani.

Kelompok tani disini di bentuk untuk mempermudah dalam proses penyaluran subsidi maupun dalam proses penyaluran informasi terkait dengan pendidikan para petani, dimana kelompok petani biasanya berisi 10-15 orang dalam setiap kelompoknya, dalam kelompok tani ini tidak hanya berisi tentang petani padi saja akan tetapi berisi peternak baik sapi, ayam ataupun peternak lainnya.

Kelompok tani sendiri terdiri dari ketua kelompok dan juga para anggotanya, kelompok tani terdapat di setiap dusun dalam satu

kelurahan kemudian setiap dusun itu akan memberi nama untuk kelompoknya masing-masing. Pembentukan kelompok tani sendiri merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap para petani. Peran petani sangat dibutuhkan untuk keberadaan kelompok tani karena unsur terbesar dari kelompok tani adalah para petani itu sendiri sehingga munculnya kelompok tani ini sebagai wadah bagi para petani agar tetap bersinergi dalam pertanian Indonesia. Karena para petani sendiri dinilai lebih memahami lebih dalam terkait dengan sumber daya alam serta dalam mengelola segala jenis tanah.<sup>56</sup>

## 2. Peraturan Terkait Dengan Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani.

Pengertian serta pemberdayaan dan perlindungan petani sudah termaktube dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani yang terdapat dalam pasal 1 menyebutkan :

- a. Pasal 1 Ayat (1) Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> I Ketut Sukanata Dkk, Hubungan Karakteristik Dan Motivasi Petani Dengan Kinerja Kelompok Tani (Studi Kasus Desa Cisaat Kecamatan Dukupuntang), *Jurnal Agrijati* Vol 28 No 1, April 2015, Hal.17

<sup>57</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani pasal Pasal 1 Ayat (1)

- b. Pasal 1 ayat (3) Petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman pangan hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan.<sup>58</sup>
- c. Pasal 1 Ayat (4) Pertanian adalah kegiatan peternakan yang mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan Komoditas Pertanian mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agro ekosistem.<sup>59</sup>
- d. Pasal 1 Ayat (6) Usaha Tani adalah kegiatan dalam bidang Pertanian, mulai dari sarana produksi, produksi/budi daya, penanganan pascapanen, pengolahan, pemasaran hasil, dan/atau jasa penunjang
- e. Pasal 1 Ayat (7) Pelaku Usaha adalah Setiap Orang yang melakukan usaha sarana produksi Pertanian, pengolahan dan pemasaran hasil Pertanian, serta jasa penunjang Pertanian yang berkedudukan di wilayah hukum Republik Indonesia.
- f. Pasal 1 Ayat (8) Setiap Orang adalah orangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

---

<sup>58</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani pasal Pasal 1 Ayat (3)

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani pasal Pasal 1 Ayat (4)

- g. Pasal 1 Ayat (9) Kelembagaan Petani adalah lembaga yang ditumbuh kembangkan dari, oleh, dan untuk Petani guna memperkuat dan mem perjuangkan kepentingan Petani.
- h. Pasal 1 ayat (10) kelompok tani adalah kumpulan petani/peternak/perkebunan yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, sumber daya, kesamaan komoditas dan keakraban untuk meningkatkan serta mengembangkan usaha anggota.
- i. Pasal 1 ayat (11) gabungan kelompok tani adalah kumpulan beberapa kelompok tani yang bergabung dan bekerja sama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efeisiensi usaha.
- j. Pasal 1 ayat (12) asosiasi komoditas pertanian adalah kumpulan dari petani, kelompok tani, dan/atau gabungan kelompok tani untuk memperjuangkan kepentingan petani.
- k. Pasal 1 ayat (13) Dewan Komoditas Pertanian Nasional adalah suatu lembaga yang beranggotakan Asosiasi Komoditas Pertanian untuk memperjuangkan kepentingan petani.
- l. Pasal 1 ayat (14) kelembagaan ekonomi petani addalah lembaga yang melaksanakan kegiatan usaha tani yang di bentuk oleh, dari dan untuk petani, guna meningkatkan produktivitas dan efisiensi

Usaha Tani, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.<sup>60</sup>

Adapun tujuan dari pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani terdapat dalam pasal 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Pasal 3 berbunyi :<sup>61</sup>

- a. Mewujudkan kedaulatan dan kemandirian Petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik;
- b. Menyediakan prasarana dan sarana Pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan Usaha Tani;
- c. Memberikan kepastian Usaha Tani;
- d. Melindungi Petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biaya tinggi, dan gagal panen;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas Petani serta Kelembagaan Petani dalam menjalankan Usaha Tani yang produktif, maju, modern dan berkelanjutan; dan
- f. Menumbuhkembangkan ke lembaga pembiayaan Pertanian yang melayani kepentingan Usaha Tani.

---

<sup>60</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani Pasal 1 Ayat (7)-(14)

<sup>61</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani.

Kemudian terdapat dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Lingkup pengaturan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Perlindungan Petani;
- c. Pemberdayaan Petani;
- d. Pembiayaan dan pendanaan;
- e. Pengawasan; dan
- f. Peran serta masyarakat;

Selain Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani setiap daerah juga memiliki peraturan daerah masing-masing terkait pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani salah satunya adalah Daerah Kabupaten Pemalang terdapat peraturan tersebut yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan terhadap petani.

#### **D. Konsep *Maṣlahah Mursalah***

1. Pengertian *Maṣlahah Mursalah*.

*Maṣlahah*, secara etimologi adalah kata tunggal dari *al-masalih*, yang searti dengan kata *salah*, yaitu "mendatangkan kebaikan. Terkadang digunakan juga istilah lain yaitu *al-istislah* yang berarti "mencari kebaikan". Tak jarang kata masalah atau istilah ini disertai dengan kata

*al-munasib* yang berarti "hal-hal yang cocok, sesuai dan tepat penggunaannya.

*Maṣlaḥah Mursalah* secara mutlak diartikan oleh ahli ushul fiqih sebagai suatu kemashlahatan yang secara hukum tidak di syariatkan oleh *syar'i*, serta tidak ada dalil *syar'i* yang menerangkan atau membatalkannya. *Maṣlaḥah* disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Atau lebih mudahnya bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaṣlahatan manusia, artinya mendatangkan keuntungan, menolak mudarat dan menghilangkan kesulitan dari mereka. Karena sesungguhnya kemaṣlahatan manusia itu tidak terbatas pada bagian-bagiannya dan individu-individunya.<sup>62</sup> Kemaṣlahatan akan terus menerus muncul bersamaan dengan perkembangan situasi dan kondisi manusia akibat perbedaan lingkungan. Pensiaryatan hukum terkadang mendatangkan kemanfaatan pada suatu masa dan pada masa yang lain mendatangkan mudarat. Pada saat yang sama, kadangkala suatu hukum dapat mendatangkan manfaat dalam lingkungan tertentu, namun justru mendatangkan mudarat dalam lingkungan yang lain.

## 2. Tokoh dan pemikirannya terhadap *Maṣlaḥah Mursalah*.

Para jumbuh ulama telah sepakat bahwa *maṣlaḥat* dapat diterima dalam fiqih islam sehingga mashlahat wajib dalam proses pengambilah hukum islam dan menjadikan maṣlaḥat sebagai salah satu sumber dari

---

<sup>62</sup> Abdul Wahhan Khallaf, "Ilmu Ushul Fiqih", (Semarang: Karya Toha Putra, Ed.2 2014), Hal.139

hukum islam itu sendiri selama mashlahat tidak dilatar belakngi oleh dorongan syahwat dan hawa nafsu serta tidak bertentangan dengan *nash* serta *maqasyid as-syari* '(tujuan-tujuan syara).

Perbedaan pendapat para ulama fiqih juga menjadi salah satu sorotan tersendiri dimana imam syafi'iyah dan juga nahafiyah sangat memperketat ketentuan *maṣlaḥat*, berpendapat bahwa mashlahat harus mengacu pada *qiyas* yang mempunyai '*illat* yang jelas batasannya (*mundhabithah*) oleh karena itu mashlahat harus terdapat *ashl* (sumber pokok) yang dijadikan maqis alaih (landasan qiyas). Dan ilat harus jelas batasannya (*mundlabithah*) yang mengandung esensi *maṣlaḥat* meskipun kemashalahatan terkadang tidak mengandung '*illat* dalam kondisi tertentu.

Sedangkan golongan maliki dan hambali berpendapat bahwa sifat *munasib* yang merupakan alasan adanya mashlahat, meskipun tidak jelas batasannya dan itu patut menjadi '*illat* bagi *qiyas*. Kalau memang demikian sifat *munasib* dapat dijadikan '*illat* bagi qiyas maka *maṣlaḥat Mursalah* termasuk kedalam macam *qiyas*. Oleh karena itu mashlahat dapat diterima sebagai sumber hukum sebagaimana halnya diterimanya *qiyas* berdasarkan sifat *munasib* yaitu *hikmah*, tanpa memandnag apakah '*illat* itu *mundhabithah* atau tidak dikarena sifat dari mashlahat dikatakan dekat dengan pengertian sifat *munasib* sehingga sebagian ulama mazhab maliki menggap bahwa sesungguhnya ulama ahli fiqih memakai dalil *maṣlaḥat*, meskipun mereka menamakannya *munasib*, atau memasukannya kedalam bagian *qiyas*.

### 3. Dasar hukum *Maṣlaḥah Mursalah*.

Dasar hukum dari adanya *Maṣlaḥah Mursalah* terdapat dalam Qs. al-Anbiya: 107 dan Qs. Yunus : 57, yang berbunyi sebagai berikut:<sup>63</sup>

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Qs. al-Anbiya : 107

dan tidaklah kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”, Qs. al-Anbiya : 107

Dan Qs. Yunus : 57

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman”. Qs. Yunus : 57

### 4. Klasifikasi *Maṣlaḥah Mursalah*.

Mashlaha mursalah terbagi atas beberapa macam dimana hal itu sudah disesuaikan dengan kemanfaatan dan menitik beratkan keserasian hukum dimana dasarnya hukum harus mamou melayani kepentingan setiap kebutuhan masyarakat semua. Diantaranya:

#### a. *Maṣlaḥah* berdasarkan segi perubahan *maṣlaḥat*.

*Maṣlaḥah* berdasarkan segi perubahan *maṣlaḥat* terdiri dari *al-maṣlaḥah as-sabitah* yaitu kemashlahatan yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman, yang kedua *al-maṣlaḥah al-mutaqayyirah* yaitu kemashlahatan yang berubah-ubah sesuai perubahan tempat, waktu dan subjek hukum kemashlahatan seperti berkaitan dengan *maṣlaḥah mualamalah* dan adat kebiasaan.

<sup>63</sup> Muhammad Abu Zahrah, “*Ushul Fiqih*”. (Jakarta:Pt.Pustaka Firdaus,Cet.3 2019).Hal.440

b. *Maṣlahah* berdasarkan keberadaan mashlahat menurut *syara'*.

Dalam mashlahat menurut *syara'* terbagi atas tiga macam yaitu  
 :<sup>64</sup>

1) *Al-Maṣlahah al-Mutabarah*

*Al-maṣlahah al-Mutabarah* adalah kemaslahatan yang mendapat dukungan oleh *syara'*. Baik jenis maupun bentuknya Artinya, adanya dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan.

2) *Maṣlahah al-Mulghah*.

*Al-Maṣlahah al-Mulghah* adalah kemaslahatan yang ditolak oleh *syara'* karena *bertentangan* dengan ketentuan *syara'*.

3) *Al-maṣlahah al-Mursalah*

*Al-Maṣlahah al-Mursalah* adalah kemaslahatan yang didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadis), bukan oleh nash yang rinci Kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung *syara'* dan tidak pula dibatalkan (ditolak) *syara'* melalui dalil yang rinci Kemaslahatan dalam bentuk ini terbagi dua . yaitu kemaslahatan yang sama sekali tidak ada dukungan dari *syara'*, baik secara rinci maupun secara umum , dan kemaslahatan yang tidak didukung oleh dalil *syara'* secara rinci, tetapi didukung oleh makna sejumlah nash Kemaslahatan yang pertama disebut sebagai *al- maṣlahah al-garibah* ( kemaslahatan yang asing ),namun para

---

<sup>64</sup> Zakaria, “*Al Ishlah Kajian Tentang Sunnah, Bid’ah, Mashlahat Mursalah Dan Masalah Khilafiyah*”,(Garut: IBN Azka Press, Cet.1 2016),Hal.163

ulama tidak dapat mengemukakan contohnya secara pasti Bahkan Imam asy-Syatibi mengatakan kemaslahatan seperti ini tidak ditemukan dalam praktek, sekalipun ada dalam teori Sedangkan kemaslahatan dalam bentuk kedua disebut *al-maṣlaḥah al-mursalah* Kemaslahatan ini didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadis), bukan oleh nash yang rinci.

c. *Maṣlaḥat* berdasarkan segi kualitas dan kepentingan *kemaṣlaḥatan*.

Para ulama fiqih mengemukakan beberapa pembagian mashlahat berdasarkan segi kualitasnya dan juga kepentingan kemashlahatan, yaitu:<sup>65</sup>

1) *Al-Maṣlaḥah al-Dharuriyyah*

*Al-Maṣlaḥah al-Dharuriyyah* yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat Dengan kata lain *al-Maṣlaḥah al-Dharuriyyah* (kebutuhan primer) adalah kebutuhan mendasar yang menyangkut mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok yaitu : memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta Menurut para ahli usul fikih, kelima kemaslahatan ini disebut *al-masalih al-khamsah*. Apabila kemaslahatan ini hilang, maka kehidupan manusia akan bisa hancur karenanya, dan tidak akan selamat baik di dunia maupun di akhirat Menurut al-Syathibiy, dari kelima hal

---

<sup>65</sup> Muhammad Abu Zahrah, “*Ushul Fiqih*”. (Jakarta:Pt.Pustaka Firdaus,Cet.3 2019).Hal.430

ini adalah agama dan dunia dapat berjalan seimbang dan apabila dipelihara akan dapat memberi kebahagiaan bagi masyarakat dan pribadi.

2) *Al-Maṣlahah al-Hajiyyah*

Kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok atau mendasar sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia. Dengan kata lain, kebutuhan *al-Hajiyyah* (kebutuhan sekunder), adalah suatu yang dibutuhkan bagi kehidupan manusia, akan tetapi tidak mencapai tingkat dharury. Seandainya kebutuhan ini tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak akan meniadakan atau merusak kehidupannya sendiri, namun keberadaannya dibutuhkan untuk memberi kemudahan dalam kehidupannya.

3) *Al-Maṣlahah al-Tahsiniyyah*

Kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa kekeluasan yang dapat melengkapi keemaslahatan sebelumnya. Dengan kata lain adalah sesuatu kebutuhan hidup yang sifatnya komplementer dan lebih menyempurnakan kesejahteraan hidup manusia. Jika kemaslahatan Tahsiniyyah ini tidak terpenuhi, maka kemaslahatan hidup manusia akan terasa kurang indah dan kurang nikmat, kendatipun tidak sampai menimbulkan kemelaratan dan kebinasaan hidup.

5. Peran *Maṣlahah al-Mursalah* untuk kemanfaatan orang banyak.

Munculnya mashlahah mursalah merupakan salah satu cara yang tepat untuk mempermudah manusia yang apabila mengalami permasalahan yang belum terdapat dalam nash *al-Qur'an* sehingga nantinya dapat memecahkan masalah yang belum ada<sup>66</sup>, salah satu alasan pembentukan hukum pada mashlahah mursalah itu merupakan salah satu metode yang benar karena membuka pintu agar bisa terbuka dengan lebar sehingga hukum Islam akan tetap bisa mengikuti perubahan zaman yang semakin kompleks dan apabila pintu *Maṣlahah Mursalah* tidak terbuka maka akan terjadi stagnasi hukum Islam sehingga tidak bisa mengikuti perubahan zaman tentunya situasi, kondisi dan lingkungan.

Dari sini kita dapat melihat bahwa pembentukan hukum baru merupakan salah satu sasaran yang tepat karena hukum juga harus mampu menyesuaikan, karena pada zaman sekarang permasalahan-permasalahan yang muncul cukup kompleks dimana permasalahan-permasalahan yang muncul itu tidak terdapat dalam nash-nash *al-Qur'an*. Misalnya munculnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani dari munculnya kebijakan ini merupakan salah satu bentuk terobosan untuk memberikan kebaikan kepada petani sehingga dalam proses penanaman atau dalam proses pemeliharaan dapat terpantau dengan baik hal ini mendatangkan kebaikan tersendiri bagi para petani.

---

<sup>66</sup>Mukhsin Nyak Umar, "Al-Mashlahah Al-Mursalah (Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam), (Banda Aceh: Turats, Cet.1 2017), Hal.7

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Metode Pendekatan Penelitian.

Metode penelitian merupakan salah satu cara yang akan digunakan untuk melakukan suatu penelitian terhadap objek yang akan diteliti. Atau bisa di sebut juga bahwa Metodologi penelitian adalah ilmu atau studi yang berhubungan dengan penelitian, sedangkan penelitian (*research*) menunjukkan kegiatan pelaksanaan dari metodologi penelitian. Atau cara untuk menyusun ilmu pengetahuan.<sup>67</sup> Dalam penulisan kali ini peneliti akan menggunakan metode sebagai berikut:

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian lapangan yaitu *field research*, dimana jenis pengumpulan data yang dilakukan secara langsung oleh peneliti ditempat terjadinya suatu peristiwa yang terkait dengan segala sesuatu yang hendak diteliti. Ide pentingnya adalah bahwa peneliti berangkat ke“lapangan” untuk mengadakan pengamatan tentang suatu fenomena dalam suatu keadaan secara alamiah yang dinilai secara objektif kemudian akan ditarik kesimpulan.<sup>68</sup>

Lokasi penelitian akan dilakukan dilokasi kecamatan watukumpul kabupaten pemalang dan daerah-daerah lain di kabupaten pemalang swcara acak, dimana objek yang diteliti adalah anggota kelompok tani

---

<sup>67</sup> Suryana, “*Metodologi Peneleitian Model Praktid Model Penelitian Kuantitatis Dan Kualitatif*”,(Universitas Pendidikan Indonesia) Hal. 10

<sup>68</sup> Yusril Faza Arlian, “*Implementasi Akad Ijarah Terhadap Praktik Jasa Penilaian Properti Dan Bisnis Di Kantor Jasa Penilai Publik Sapto Kasmodiard Dan Rekan Purwokerto* “, Skripsi (Purwokerto: Iain Purwokerto,2020), Hal.59

yang digunakan sebagai salah satu upaya untuk mensejahterakan petani di desa-desa di kecamatan watakumpul daerah-daerah di kabupaten pemalang dimana penentuan tempat akan dilakukan secara acak. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan data secara tepat sasaran dan tentunya akan mendapatkan data yang lebih spesifik terkait dengan adanya kelompok tani.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif. Pendekatan normatif yuridis merupakan jenis pendekatan dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undang atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berprilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya.

Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 01 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani. Kemudian melakukan pengamatan secara normatif terhadap objek penelitian yaitu kelompok tani sebagai upaya perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani. Sehingga adanya peraturan daerah kabupaten pemalang Nomor 01 Tahun 2017 tentang perlindungan dan perbadayaan petani menjadi salah satu acuan serta dasar bagi adanya penelitain tersebut, kemudian adanya

pengamatan bertujuan untuk membuktikan peraturan daerah tersebut sudah terealisasi sesuai dengan amat yang terdapat dalam peraturan daerah tersebut atau tidak, sehingga nantinya pengamatan tersebut akan menjadi data utama dalam penelitian.

## **B. Subjek dan objek penelitian**

Menurut Tatang M. Amirin yang dikutip dalam buku metode penelitian oleh Rahmadi mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan subjek penelitian adalah sumber tempat memperoleh suatu keterangan penelitian atau lebih tepat dikatakan seseorang atau sesuatu hal mengenai ingin diperoleh keterangan. Atau dalam arti lain adalah seseorang yang mengetahui secara persis mengenai suatu kejadian yang dinilai mampu memberikan informasi secara tepat dimana mereka adalah orang-orang yang mengetahui suatu kejadian dan ikut merasakan suatu kejadian tersebut. Selain itu tempat menjadi salah satu point utama dalam suatu penelitian agar memperoleh data sesuai dengan yang dibutuhkan yang bisa berupa hasil keterangan dari responden ataupun data-data lain yang di peroleh dilapangan atau tempat terjadinya penelitian.<sup>69</sup>

Sedangkan objek penelitian adalah masalah yang diangkat atau permasalahan yang hendak diteliti oleh peneliti. Dari pemaparan diatas maka subjek dari penelitian kali ini adalah anggota ketua kelompok tani, kelompok tani dan dinas pertanian kabupaten pemalang, yang bertempat di Kabupaten

---

<sup>69</sup> Rahmadi, "Pengantar Metodologi Penelitian", (Kalimantan Selatan: Antasari Press, Cet, 2011), Hal.61-62

pemalang sedangkan yang menjadi objek dari penelitian adalah perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani yang diwujudkan dengan pemebentukan kelompok tani dan gabungan kelompok tani yang bergerak dalam sektor pertanian yang tidak hanya berorientasi pada petani padi saja akan tetapi dalam sektor pertanian lain, sehingga penelitian ini akan mengkaji bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani sehingga dalam peneltian kali ini akan mengkaji bagaimana implementasinya di lapangan apakah sudah terlaksana dengan baik atau kah sebaliknya.

### **C. Sumber Data.**

Dalam sebuah penelitian lapangan sumberdata memang menjadi hal yang paling utama dan wajib karena nantinya akan berhubungan secara langsung mengenai apa yang akan diteliti dilapangan, karena dengan data itulah akan dilakukan analisis data yang diteliti berdasarkan data yang telah diperoleh kemudian ditarik kesimpulan dan memberikan solusi atas permasalahan yang sedang diteliti. Dalam sumberdata ini terbagi menjadi dua pencarian sumber yaitu sekunder dan primer.

#### **1. Sumber Data Primer**

Yang dimaksud dengan sumber data primer yaitu data penelitian yang di peroleh secara langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang diteliti. Sumber primer dari penelitian kali ini adalah penyuluh kemlompok tani, ketua kelompok tani, anggota kelompok tani di Kecamatan Watukumpul Kebaupaten Pemalang.

Data utama yang penulis gunakan adalah Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani yang digunakan sebagai acuan utama untuk bahan penelitian, kemudian peneliti menggunakan data ahasil observasi dan juga data hasil wawancara yang dilakukan secara random di kecamatan watukumpul kabupaten pemalang.

## 2. Sumber data sekunder

Sumber sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada. Dalam kata lain, sumber data sekunder merupakan sumber data yang dapat dijadikan sebagai penunjang data primer yaitu: buku-buku yang berkaitan, foto, jurnal; penelitian, Peraturan Daerah Pemalang No. 1 Tahun 2017 dan dokumen-dokumen lain sebagainya.

## **D. Metode Pengumpulan Data**

### 1. Obsevasi

Observasi adalah melakukan pengamatan secara langsung keobjek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan. Obsevasi merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan melakukan pengamatan dan pencatatan secara terstruktur terhadap gejala atau fenomena yang ada dalam objek penelitian. Dimana Peneliti akan turun langsung ke lapangan untuk mengambil data yang butuhkan untuk menyajikan data baik secara sekunder maupun primer.

Dalam penelitian kali ini peneliti akan melakukan observasi secara langsung dilapangan untuk melihat apakah Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani sudah terealisasi dengan baik sesuai dengan apa yang terdapat dalam peraturan daerah. Dengan turun langsung kelapangan nantinya akan mengetahui lebih dalam terkait objek yang akan di teliti selain itu juga akan secara langsung berinteraksi dengan para anggota kelompok tani sehingga dalam proses pencarian data bisa seakurat mungkin.

## 2. Wawancara

Wawancara atau interview adalah suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui komunikasi verbal untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya. Wawancara digunakan apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal yang lebih mendalam dan dimungkinkan jika respondennya berjumlah sedikit atau didefinisikan sebagai interaksi bahasa yang berlangsung antara dua orang dalam situasi saling berhadapan salah seorang, yaitu yang melakukan wawancara meminta informasi atau ungkapan kepada yang diteliti yang berputar disekitar pendapat dan keyakinannya. Wawancara yang dimaksud adalah mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak dibatasi jawabannya, artinya pertanyaan yang mengundang jawaban terbuka.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Ismail Nurdin Dan Sri Hartati, "Metodologi Penelitian Sosial",( Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2014),Hal 182

Dalam wawancara pertanyaan dan jawaban diberikan secara verbal dan biasanya dilakukan dengan komunikasi langsung secara *face to face*, namun dapat juga melalui telepon. Wawancara dapat dilakukan antara dua orang atau lebih. Dalam penelitian kali ini peneliti akan melakukan wawancara terkait dengan apa yang hendak diteliti oleh peneliti baik seputar keaktifan anggota kelompok, bagaimana tanggapan mereka terkait adanya kelompok tani yang digunakan sebagai perwujudan untuk melakukan pemberdayaan terhadap petani, selain itu metode wawancara ini akan dilakukan dengan menggunakan sampel dari setiap anggota mulai dari ketua sampai anggota kelompoknya dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Peneliti akan menggunakan teknik wawancara tidak terstruktur dimana wawancara yang hanya memuat garis besar yang akan ditanyakan sehingga nantinya akan mempercepat dalam proses penyediaan data hasil wawancara serta tidak memakan waktu yang lama.

### 3. Dokumentasi.

Dokumentasi ditujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, peraturan-peraturan, laporan kegiatan, foto-foto, film dokumenter, data yang relevan pada saat melakukan penelitian. data dari berbagai buku maupun jurnal lain itu metode dokumentasi peneliti akan menggunakan jurnal untuk lebih mengetahui mengenai masalah dalam penelitian yang kemudian nantinya akan dimasukkan kedalam konsep *Masalah Mursalah* dalam Implementasi Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 01 Tahun 2017 Tentang

Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani. Kemudian nantinya akan digabungkan menjadi data yang lebih relevan.

#### **E. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan dapat diamati. Secara tidak langsung definisi operasional itu akan menunjuk alat pengambil data yang cocok digunakan atau mengacu pada bagaimana mengukur suatu variabel.

##### **1. Implementasi**

Menurut materi dan horn implementasi kebijakan publik adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

##### **2. Perda Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017**

Peraturan ini ditetapkan pada tanggal 30 Mei 2017, oleh Bapak Junaedi sebagai perantara pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat terhadap pelaksanaan pemberdayaan dan perlindungan petani di Kabupaten Pematang

##### **3. Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Kelompok Tani**

Perlindungan petani adalah segala upaya untuk membantu petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim. Sedangkan pemberdayaan petani adalah salah satu upaya untuk mengembangkan dan memajukan

pola pikir petani agar lebih maju dalam melakukan pengembangan usaha tani mereka kelompok tani merupakan salah satu perkumpulan petani yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten pemalang guna mempermudah dalam proses pemberian subsidi kepada kepada kelompok tani. selain itu kelompok tani juga

#### 4. Mashlahah

*Mashlahah mursalah* secara mutlak diartikan oleh ahli ushul fiqh sebagai suatu kemashlahatan yang secara hukum tidak di syariatkan oleh *syar'i*, serta tidak ada dalil *syar'i* yang menerangkan atau membatalkannya. Mashlahah disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Atau lebih mudahnya bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemashlahatan manusia, artinya mendatangkan keuntungan, menolak mudarat dan menghilangkan kesulitan dari mereka. Karena sesungguhnya kemashlahatan manusia itu tidak terbatas pada bagian-bagiannya dan individu-individunya.

#### F. Metode analisa data

Dalam metode analisis data ini penulis akan menggunakan data dari hasil pengumpulan data baik dokumentasi, observasi, wawancara serta dari dokumen pendukung seperti buku dan juga jurnal selain itu peneliti juga akan menggunakan data tambahan seperti foto yang dijadikan sebagai acuan apabila terdapat kekeliruan dalam proses penganalisaan data. Dalam metode penganalisa data peneliti akan mencoba menggabungkan data-data yang sudah

terkumpul terkait dengan implementasi perda kabupaten pemalang nomor 1 tahun 2017 dengan *maṣlahah maṣlahah* dimana *maṣlahah mursalah* ini bertindak sebagai pandangan agama islam terkait dengan adanya kebijakan yang dibuat terkait perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani karena munculnya kebijakan ini digadang-gadang menjadi pintu yang terbuka lebar untuk para petani hingga tercapai kesejahteraan terhadap para petani yang ada di daerah-daerah yang ada di Indonesia.



**BAB IV**  
**IMPLEMENTASI PERDA KABUPATEN PEMALANG NOMOR 1 TAHUN**  
**2017 TENTANG PEMBERDAYAAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP**  
**PETANI PERSPEKTIF *MAŞLAĦAH***

**A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

1. Sejarah singkat kabupaten pemalang

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang terletak di pantai utara Pulau Jawa. Secara astronomis Kabupaten Pemalang terletak antara 1090 17' 30" – 1090 40' 30" BT dan 80 52' 30" – 70 20' 11" LS. Dari Semarang (Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah), Kabupaten ini berjarak kira-kira 135 Km ke arah barat, atau jika ditempuh dengan kendaraan darat memakan waktu lebih kurang 2-3 jam. Kabupaten Pemalang memiliki luas wilayah sebesar 1.115,30 km<sup>2</sup>. Wilayah ini di sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Purbalingga dan di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Pekalongan dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tegal. Dengan demikian Kabupaten Pemalang memiliki posisi yang strategis, baik dari sisi perdagangan maupun pemerintahan.

Kabupaten Pemalang memiliki topografi bervariasi. Bagian Utara merupakan daerah pantai dengan ketinggian berkisar antara 1-5 meter di atas permukaan laut. Bagian tengah merupakan dataran rendah yang subur dengan ketinggian 6-15 m di atas permukaan laut dan bagian Selatan merupakan dataran tinggi dan pengunungan yang subur serta berhawa

sejuk dengan ketinggian 16-925 m di atas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Pemalang ini dilintasi dua buah sungai besar yaitu Sungai Waluh dan Sungai Comal yang menjadikan sebagian besar wilayahnya merupakan daerah aliran sungai yang subur.

Secara administratif Kabupaten Pemalang terdiri atas 14 kecamatan, yang dibagi lagi atas sejumlah desa dan kelurahan. Pusat pemerintahan berada di Kecamatan Pemalang, kecamatan-kecamatan tersebut adalah Pemalang, Taman, Petarukan, Bantarbolang, Randudongkal, Moga, Warungpring, Belik, Pulosari, Watukumpul, Ampelgading, Bodeh, Comal, dan Ulujami.<sup>71</sup> Adapun batas-batas wilayah administrasi Kabupaten Pemalang adalah sebagai berikut :



---

<sup>71</sup> <https://www.pemalangkab.go.id/profil-kabupaten-pemalang/> diakses pada tgl 28 juni 2021

Tabel 1 : Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Pemalang

kecamatan	kelurahan	kecamatan	Desa/kelurahan	Kecamatan	Desa/kelurahan
pulosari	batusari Cikendung Clakatan Gambuhan Gunungsari Jurangmangu Karangsari Nyalembeng Pagenteran Penakir Pulosari siremeng	belik	Badak Belik Beluk Bulakan Gombong Gunungjaya Gunungtiga Kalisaleh Kuta Mendelem Sikasur simpur	watukumpul	Bongas Bodas Cawet Cikadu Gapura Jojogan Majakerta Medayu Majalangu Pagelaran Tambi Tlagasana Tundangan Watukumpul Wisnu
Moga	Banyumudal Walangsanga Sima Gendowang Plakaran Kebanggan Mandiraja Wangkelang Moga Pepedan	Bantarbolan	Banjarsari Bantarbolang Glandang Karanganyar Kebongede Kuta Lenggerong Pabuaran Pedagung Pegiringan Peguyangan Purana Sarwodadi Sambeng Sumurkidang Suru Wanarata	Randudongkal	Banjaranyar Gembyong Gunseng Kalimas Kalitorong karangmoncol Kecepit Kejene Kreyo Lodaya Mangli Mejagong Penusupan Randudongkal Rembul Semaya Semingkir Tanahbaya
Warungpri	Pakembaran	Pemalang	Banjarmulya	Taman	Asemdoyong

ng	Karangdawa Datar Cibuyur Mereng Warungpring		Bojongbata Bojongnangka Danasari Kebondalem Kramat Lawangrejo Mengori Mulyoharjo Paduraksa Pegongsoran Pelutan Saradan Sewaka Sugihwaras Sungapan Surajaya Tambakrejo Wanamulya Widuri		Banjaran Banjardawa Beji Cibelok Gondang Jebed Jrakah Kabunan Kaligelang Kedungbanjar Kejambon Pedurungan Pener Penggarit Sitemu Sokawangi Taman Wanarejan
Petarukan	Bulu Iser Kalirandu Karangasem Kendaldoyong Kendalsari Klareyan Loning Panjunan Pengundan Pesucen Petanjungan Petarukan Serang Sirangkang Tegalmlati Temuireng Widodaren				

## 2. Profil demografi



### a. Jumlah dan kepadatan penduduk

Jumlah penduduk Kabupaten Pemalang pada tahun 2013 adalah 1.279.596 orang, yang terdiri dari 633.482 penduduk laki-laki dan 646.114 penduduk perempuan. Dari jumlah penduduk tersebut terlihat tiga kecamatan yang merupakan urutan teratas jumlah penduduk yaitu Kecamatan Pemalang sebesar 175.994 orang, Kecamatan Taman sebesar 160.277 orang serta Kecamatan Petarukan sebesar 145.250 orang. Sedangkan Kecamatan Warungpring, Bodeh dan Pulosari adalah tiga kecamatan urutan terbawah dengan jumlah penduduk paling sedikit, yaitu Penduduk Kecamatan Warungpring berjumlah 38.401 orang, Kecamatan Bodeh sebanyak 53.912 orang dan Kecamatan Pulosari 55.253 orang.

Dengan luas wilayah Kabupaten Pemalang sekitar 1.115,31 kilometer persegi yang didiami oleh 1.279.596 orang maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Pemalang adalah sebanyak 1.147 orang per kilometer persegi. Kecamatan yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya adalah Kecamatan Comal yakni sebanyak 3.315 orang per kilometer persegi, sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Watukumpul dengan kepadatan sebanyak 497,31 orang per kilometer persegi. Secara umum jumlah penduduk perempuan lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk laki-laki, hal ini dapat ditunjukkan dengan besarnya angka sex ratio yang ada. Sex ratio penduduk Kabupaten Pemalang tahun 2013 adalah sebesar 98 yang berarti bahwa jumlah penduduk perempuan 2 persen lebih banyak dibanding penduduk laki-laki. Sex ratio terbesar terdapat di Kecamatan Belik yakni sebesar 101 dan yang terkecil terdapat di Kecamatan Bantarbolang 93 yang berarti jumlah penduduk perempuan 7 persen lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk laki-laki.

#### **B. Analisis epektifitas Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani.**

Jika dilihat dari cara berlakunya peraturan daerah ini maka bisa dilihat ada sebuah harapan baru untuk para petani dengan adanya peraturan ini, jika ditelusuri dengan baik maka dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan

Terhadap Petani di gadang-gadang mampu untuk menjadi sebuah tameneg untuk para petani. Salah satu kebijakan yang muncul adalah dengan di bentuknya kelompok tani yang merupakan salah satu upaya pemerintah daerah dalam melakukan optimalisasi daerah, yang di gunakan sebagai salah satu bentuk perwujudan kesejahteraan bagi para petani di kawasan pertanian sehingga petani dapat mengolah hasil pertaniannya guna meningkatkan pendapatan, salah satu daerah yang sudah mengakomodir adanya kelompok tani adalah Kabupaten Pematang Jaya yang diatur Dalam Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani, dalam perda ini Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya sudah menjelaskan salah satu tujuan adanya perda yang terdapat dalam Pasal 3.<sup>72</sup>

Dalam pasal 3 menjelaskan tentang upaya Pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani, pemerintah menginginkan dengan adanya Perda tersebut mampu memberikan peluang terhadap petani agar bisa meningkatkan sektor pertanian mereka maka pemerintah mendirikan sebuah organisasi kemasyarakatan yaitu Kelompok Tani sebagai salah satu bentuk kelembagaan bagi masyarakat petani hal ini tercantum dalam Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani. Dengan adanya kebijakan dinilai akan membawa kebermanfaatan bagi manusia karena sangat membantu dalam menunjang kebutuhan sehari-hari serta dapat meningkatkan pendapatan bagi para petani di desa itu sendiri sehingga tingkat kemakmuran dapat tercapai.

---

<sup>72</sup> Perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani Pasal 3.

sebuah fakta bahwa sektor pertanian lebih banyak menghasilkan kebutuhan manusia baik padi sayur maupun rempah-rempah dapur. Meski teknologi industri berkembang begitu pesatnya, usaha pertanian masih menjadi hal pokok kegiatan manusia di muka bumi<sup>73</sup> Terlebih lagi di Indonesia, lebih dari setengah rakyatnya hidup dan bergantung pada sektor pertanian. Dengan demikian pertanian bukanlah sekedar suatu usaha ekonomi melainkan juga sebuah tradisi yang sudah turun temurun dilakukan untuk menyambung sistem perekonomian terutama untuk Usaha pertanian itu sendiri yang merupakan sebuah kehidupan bagi masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, kelangsungan hidup manusia sangat ditentukan oleh keberlangsungan budaya pertanian. Melindungi dan memenuhi hak-hak asasi petani sebagai produsen pertanian merupakan suatu keharusan untuk kelangsungan kehidupan manusia itu sendiri. Namun kenyataannya pelanggaran terhadap hak asasi manusia terhadap petani sangatlah tinggi. Jutaan kaum tani telah tergusur dari tanah pertaniannya, dan akan semakin tergusur lagi dimasa depan untuk itu perlu adanya perlindungan terhadap mereka sehingga pertanian di Indonesia tidak mati dan terus berjalan.<sup>74</sup>

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di kecamatan Watukumpul dan kecamatan Belik yang dilaksanakan pada tanggal 12 juli sampai 14 juli 2021. Peneliti melakukan penelitian dikecamatan watukumpul dengan mengambil 3 sempel desa yaitu desa Jojogan desa Majalangu dan desa

---

<sup>73</sup> Sigit Supto Nugraha Dan Muhammad Tohari, “ Hukum Untuk Petani Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Dalam Era Global”, (Klaten: Lakeisha, Cet.I 2019)

<sup>74</sup> Eliza Aprilia Dkk, Motivasi Petani Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Padi Sawah Di Desa Jatiragas Hilir, Kecamatan Patok Besi, Kabupaten Subang, “Jurnal Ilmiah Mahasiswa Agroinfo Galuh “Volume 4 Nomor 3, Mei 2018

Cikadu. Di desa Jojogan bertempat di Rt 03 Rw 01 terdapat satu kelompok tani yang di ketuai oleh bapak Muslim beranggotakan kurang lebih 10 orang anggota. Kemudian di desa Cikadu terdapat tiga kelompok tani yaitu kelompok tani Karya Bakti, Karya Sari dan Maju Tani untuk kelompok tani Karya Bakti diketuai oleh bapak Kamilin terdapat kurang lebih 10 anggota kemudian untuk kelompok tani Karya Sari diketuai oleh bapak Sahmad dengan anggota kurang lebih 10 orang dan selanjutnya untuk kelompok tani Maju Tani diketuai oleh bapak Suagianto dengan anggota kurang lebih 15 orang. Selanjutnya untuk desa Majalangu terdapat 2 kelompok tani yang terletak didusun Kali Ayur Rt 02 Rw 04 dan desa Pakuncen Rt 01 Rw 07. Di dusun Kaliayur terdapat kelompok tani Sido Dadi diketua oleh bapak Muaedin beranggotakan 18 orang sedangkan untuk dusun pakuncen yang diketuai oleh bapak Abdul Karim dengan anggota 50 orang.

Hasil penelitian di kecamatan Belik terdapat 4 sempel yang telah diambil terdiri dari desa Gunung Jaya, desa Kuta, desa Gunung Tiga dan desa Belik. Desa Kuta terdapat satu kelompok tani dengan nama Serba Guna diketuai oleh bapak Taroni dengan anggotanya 44 orang yang terletak di desa Kuta Rt 41 Rw 09. Kemudian Desa gunung tiga dengan nama kelompok tani Dewi Sri yang diketuai oleh Bapak Sutanto dengan anggota 24 orang. selanjutnya desa Gunung Jaya terdapat 20 kelompok tani, data yang berhasil didapat berupa struktur keanggotaan yaitu berkah mulya (bapak Verry), Sumber Rejeki (anggota: 35 orang, ketua: Tolani, bendahara : Sarkowi, sekertaris : Rohanan), Pandan Arum (50 anggota, ketua: Amber Widiatmoko,

bendahara : Nasihin, sekretaris : Murito), Mugi Rahayu (ketua : supardjo, bendahara : Daryanto, sekretaris : Tarno), Sekar Wangi (ketus : Suprihatino, sekretaris : Holil, bendahara : Tarino). Dan untuk desa Belik di Rt 05 Rw 01 dengan nama kelompok tani Tulus Rahayu diketuai oleh bapak Tulus Handoyo dengan jumlah anggota kurang lebih 24 orang.

Dari hasil penelitian diatas dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan kelompok tani sangatlah tinggi hal ini diharapkan mampu memberikan harapan baru serta mampu menciptakan petani yang memiliki kualitas dalam mengembangkan sektor pertanian mereka sehingga tak banyak dari mereka mengharapkan ada pemantauan dari pemerintah terhadap jalannya kelompok tani yang sudah terbentuk. Dari hasil penelitian yang sudah dilakukan pada tanggal 12 Juli 2021 di Kecamatan Watukumpul di desa Jojogan terdapat satu kelompok tani yang diketuai oleh bapak Muslim Rt 03 Rw 01 yang beranggotakan 11 mengatakan bahwa:

“betul mbak untuk penyuluhan sendiri hanya dilakukan ketika akan panen atau bahkan sesudah panen bukan setiap sebulan sekali dan bisa dikatan penyuluhan itu tidak pasti bahkan kadang tidak sama sekali, dan untuk penyuluhannya sendiri hanya seputar bagaimana cara bercocok tanam saja tanpa ada penyuluhan tentang pengembangan teknologi terbaru selain itu untuk subsidi sendiri juga sangat jarnag di berikan kepada kami sekalinya ada itu juga tidak pasti dan lebih parahnya itu bantuan datang ketika pemerintah ada program dengan kelompok tani baru kami diberi bantuan seperti pupuk dan juga benih selain itu tidak diberi sama sekali dan untuk pupuk sendiri pada awal pembentukan saja kami diberi sampai sekarang kami belum diberikan lagi pupuk organiknya bahkan kami merasa bahwa pupuk itu dihanguskan atau dtiadakan mba”.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Hal wawancara dengan bapak muslim selaku kelompok tani desa jojogan kecamatan watukumpul.

Dari data wawancara diatas dapat dilihat bahwa minimnya sosialisasi serta penyuluhan dari dinas pertanian membuat berkurangnya kepercayaan terhadap pemerintah dalam memberdayakan kelompok tani yang sudah dibentuk. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani pasal 7 Ayat (3) bentuk pemberdayaan terhadap petani dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, Fasilitas pembiayaan dan permodalan, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi, regenerasi Petani dan penguatan Kelembagaan Petani.<sup>76</sup> Menurut kelompok tani karya bakti desa Cikadusun Kali Bengang yang di ketuai oleh bapak Kamilin menyampaikan bahwa:

“iya mbak untuk penyuluhan sendiri itu sangat jarang bahkan dari kelompok tani yang di ketuai oleh saya tidak pernah ada yang namanya penyuluhan dari dinas pertanian selain itu Untuk bantuan padi sendiri terakhir di beri itu pada tahun 2019 dan sampai sekarang belum ada lagi, dulu waktu di beri hanya untuk percobaan yaitu 50 orang saja dan banyak yang tidak mendapatkannya. Waktu itu pernah di beri obat semprot gulma tapi hanya pada tahun 2020 sebelum dan sesudah taun itu tidak di beri lagi dan itu juga berlaku untuk bantuan bibit mbak. Harapan kami ya tentunya kami bisa diperhatikan sebagaimana mestinya dan jujur saja adanya kelompok tani seperti tidak membawa efek apapun kepada kami karena kami merasa bahwa adanya kelompok tani juga tidak membantu sama sekali”.<sup>77</sup>

Munculnya keluhan dari kelompok tani sebenarnya sudah memberi isyarat kepada pemerintah daerah bahwa mereka membutuhkan perhatian serta

---

<sup>76</sup> Pasal 7 Ayat (3) perda kabupaten pematang nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani.

<sup>77</sup> Hal wawancara dengan bapak kamilin selaku ketua kelompok tani karya bakti desa cikadu kecamatan watukumpul.

dimudahkannya akses untuk mendapatkan bantuan. Tidak bisa dipungkiri bahwa pengelolaan lahan agar tetap subur membutuhkan proses yang cukup panjang untuk itu pemberian informasi terkait pengolahan lahan agar tetap subur harus diberikan kepada petani agar mereka mampu mempraktekkan hasil dari informasi yang sudah didapat. Dinas pertanian harus mampu memberikan informasi terkait dengan pertanian kepada petani secara rutin dengan ini pemberdayaan petani dapat dicapai.

Setiap daerah di Kabupaten Pematang Jaya memiliki kondisi tanah yang berbeda sehingga dalam proses pengolahan lahan harus disesuaikan dengan kondisi lahan untuk itu Dinas Pertanian harus mampu mengakomodir dengan baik agar pemberian informasi pada saat penyuluhan tidak salah sasaran. Tidak berjalannya penyuluhan menimbulkan kekecewaan bagi petani karena mereka seakan-akan dibiarkan begitu saja setelah adanya pembentukan kelompok tani. Menurut bapak Abdul Karim selaku ketua kelompok tani Sida Reja dusun Pakuncen desa Majalangu Rt 1 Rw 7 bahwa:

“ sebenarnya untuk penyuluhan dari dinas pertanian tidak pernah ada dan bahkan ini mbak kami hanya di undang apabila ada bantuan saja disana pun tidak ada penyuluhan sama sekali atau pemberian informasi terkait dengan pertanian otomatis saya pulang dengan tangan kosong tanpa ilmu apapun dan saya juga merasa bahwa ada dan tidak adanya kelompok tani sama saja”.<sup>78</sup>

Bentuk penyuluhan yang diberikan berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani 7 Ayat (3) berupa pemberian informasi dan tata cara melakukan pengolahan lahan selain

---

<sup>78</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Abdul Karim Ketua Kelompok Tani Sida Reja Dusun Pakuncen Desa Majalangu Kecamatan Watukumpul.

itu dinas pertanian juga harus mampu untuk memberikan informasi terkait dengan cara pengelolaan bibit tanaman yang sesuai dengan kondisi tanah sehingga petani mendapatkan hasil panen yang bagus dan tentunya lebih banyak, adanya penyuluhan seharusnya mampu memberi titik terang kepada masyarakat tani bahwa kerugian akibat hama serta tidak subur nya tanah bisa di atasi dengan memperbaharui penggunaan pupuk kimia berganti dengan pupuk alami. Fungsi dari penyuluhan harus mampu memberikan pandangan baru kepada petani bahwa masih banyak metode yang bisa digunakan untuk melakukan pengolahan.

Selain dari bentuk penyuluhan bantuan subsidi dari pemerintah berupa pupuk organik, POC (pupuk organik cair), bibit pado, jagung, kedelai, bibit kopi sedangkan untuk alat-alat sendiri berupa traktor pompa semprot dan juga pompa air. Subsidi dari dinas pertanian menjadi terosbosan baru untuk tetap memberdayakan petani yang ada di Kabupaten Pematang Jaya akan tetapi dalam proses turunnya subsidi membutuhkan jangka waktu yang tidak bisa dipastikan kapan subsidi akan turun kepada petani. Menurut bapak Sugianto selaku ketua kelompok tani Maju Tani mengatak:

“sebenarnya mbak bentuk bantuan yang di terima kelompok tani tidak pasti, Semua bentuk bantuan sama hanya saja untuk kelompok tani ini di beri bibit kopi dan jangka waktunya juga tidak pasti ini juga baru ada selama 10 tahun sekali hal ini membuat saya merasa kalau ada dan tidak adanya kelompok tani sama saja buat kami yang tergabung dalam kelompok tani karena kami tidak meraskan manfaat dari adanya kelompok tani ini yang katanya mendapatkan subsidi secara rutin”.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Sugianto Dari Ketua Kelompok Tani Maju Tani Desa Cikadu Dusun Tembelang

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) Perda Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani sudah dijelaskan bahwa salah satu strategi pemberdayaan petani adalah dengan diturunkannya subsidi dan bantuan kepada petani akan tetapi dalam proses turunnya subsidi yang sangat berbelit-belit dan memakan waktu yang sangat lama menimbulkan keraguan kelompok tani sehingga stabilitas kelompok tani yang sudah dibentuk semakin hari semakin menurun dan keanggotaannya pun sedikit demi sedikit meninggalkan kelompok tani dan beralih secara mandiri. Hal yang sama dirasakan oleh kelompok tani yang ada di kecamatan Watukumpul Desa Jojogan menurut bapak Muslim (ketua kelompok tani desa jojogan):

“Bantuan saja jarang sekali datang untuk di bagikan kepada petani bahkan itu saja tidak sama sekali ada bantuan datang, dan terkadang itu bantuan-bantuan itu datang ketika pemerintah daerah ada program baru bantuan pupuk datang kalau pemda tidak ada program maka tidak ada bantuan dari pemerintah daerah”.<sup>80</sup>

Hal itu dibenarkan oleh bapak Sahmad selaku ketua kelompok tani Karya Sari bahwa adanya subsidi bibit dan subsidi lainnya ada jika pemerintah daerah ada program saja beliau mengatakan:

“Untuk pemberian bantuan pupuk dan juga bibit sendiri hanya jika pemda memberikan saja bahkan sampai puluhan tahun kelompok tani tidak di beri bantuan subsidi”.<sup>81</sup>

Munculnya asumsi bahwa pemerintah daerah dinilai hanya memanfaatkan kelompok tani untuk kepentingannya sendiri menimbulkan banyak kelompok tani yang sudah terbentuk akhirnya membubarkan diri dan

---

<sup>80</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Muslim Ketua Kelompok Tani Desa Jojogan Kecamatan Watukumpul Kabupaten Pemalang

<sup>81</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Sahmad Ketua Kelompok Tani Karya Sari Desa Cikadu Dusun Kalilingseng

kembali seperti semula tanpa tergabung dengan kelompok tani. Pemerataan bantuan harusnya bisa dilakukan dengan baik sehingga kesejahteraan serta pemberdayaan. Menurut bapak Abdul Karim selaku ketua kelompok tani Sida Reja desa Pakuncen Rt 01 Rw 07

“sebenarnya pembentukan kelompok tani masih Tidak terlalu ada manfaatnya malah lebih cenderung seperti tidak ada kelompok tani karena memang kami menggunakan dana pribadi dan bisa dikatan bahwa kami mandiri sehingga banyak anggota saya merasa bahwa percuma saja ada kelompok tani tapi tidak memiliki manfaat untuk kami”.<sup>82</sup>

Wilayah pemalang selatan yang lebih banyak daerah pegunungan membuat para petani kesulitan mendapatkan air untuk pengairan lahan garapannya seharusnya terdapat sistem peringatan dini yang di berikan oleh pemerintah karena adanya perubahan iklim sehingga para petani bisa menyiapkan lahan garapannya agar beralih ketanaman lain selain padi. menurut bapak Sutanto selaku ketua kelompok tani dewi sri desa Gunung Tiga bahwa:

“sebenarnya Kendala yang kami hadapi mbak itu kesulitan air yang menyebabkan para petani mencoba beralih dari padi kejagung hal ini dikarena adanya penggundulan hutan, dari dinas sendiri masih blm memberikan solusi untuk hal ini, pernah waktu itu mbak selama 2 kali panen kelompok tani malah gagal panen walaupun itu sudah beralih ke tanan jagung hal ini dikarenakan kurangnya air untuk penggarpan adapun air itu hanya di gunakan untuk konsumsi pribadi masyarakat saja mbak”.<sup>83</sup>

Selain kendala air yang di hadapi petani kesulitas mendapatkan pupuk kimia juga menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh petani stok

---

<sup>82</sup> Hal wawancara dengan bapak abdul karim dari ketua kelompok tani sida reja rt 1 rw 7 dusun pakuncen desa majalangu

<sup>83</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Sutanto Ketua Kelompok Tani Desa Gunung Tiga Kecamatan Belik

yang di berikan kepada petani dipasaran sangat terbatas untuk cara pembeliannya menggunakan kartu tani yang sudah dibuat dan untuk petani yang belum memiliki kartu tani tidak bisa membeli pupuk kimia yang sudah disediakan didepot secara otomatis mereka harus membeli pupuk kimia di laur daerah. Pupuk kimia masih menjadi incaran petani karena efek yang ditimbulkan sangat cepat berbeda dengan pupuk organik yang memiliki efek yang lama, penggunaan pupuk kimia untuk tumbuhan padi membutuhkan waktu 3-4 bulan petani bisa mendapatkan hasil panen sedangkan untuk pupuk organik lebih lama lagi bisa mencapai 6 samapi 9 bulan baru memperoleh hasil panen. Kesulitan mendapatkan pupuk kimia masih menjadi wacana utama dikalangan para petani hal ini juga di benarkan oleh bapak Verry selaku ketua kelompok tani Berkah Mulya desa Gunung Jaya dusun depok Rt 01 Rw 01 bahwa:

“Keluhan utama yang kami rasakan mbak sebagai anggota kelompok tani adalah sulitnya mendapatkan pupuk meskipun sudah mendapatkan kartu tani, selain itu untuk membuat kartu tani sendiri juga membutuhkan waktu yang cukup lama sehingga sangat menghambat untuk kinerja penggarapan lahan itu sendiri, selain itu untuk biaya oprasional sendiri juga sangat mahal dan untuk para petani lain yang belum tergabung dalam kelompok tani juga tidak bisa membeli pupuk”.<sup>84</sup>

Menurut bapak Tulus Handoyo ketua kelompok tani Tulus Rahayu mengatakan bahwa:

“jadi begini mbak bagi petani yang belum mendapatkan kartu tani membeli pupuk masih menggunakan uang pribadi, karena yang menjadi kendala untuk pembuatan kartu tani sendiri selain orang-orang

---

<sup>84</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Verry Ketua Kelompok Tani Berkah Mulya Desa Gunung Jaya Kecamatan Belik

yang sudah sepuh dari pihak bank juga dalam proses pembuatannya sangat lama sehingga menimbulkan rasa malas terlebih dahulu”.<sup>85</sup>

Jika kendala yang dihadapi kelompok tani adalah sulitnya keterbukaan masyarakat terhadap teknologi yang baru maka perlu adanya sosialisasi terkait hal ini dengan memberikan informasi dan tata cara yang harus dilakukan dengan kartu tani tersebut sehingga semua petani bisa menggunakan kartu tani untuk membeli kebutuhan pertanian maka dari itu perlu adanya perhatian khusus sehingga adanya pemberdayaan terhadap petani bisa berjalan sesuai dengan amanat yang erdapat dalam pasal 3 perda kabupaten pemalang nomor 01 Tahun 2017 tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani, sedangkan untuk perlindungan terhadap petani sudah di atur dalam Undang-Undnag Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap petani.

Implementasi dari suatu peraturan sudah menjadi keharusan demi tercapainya suatu kepastian hukum terutama bagi masyarakat. Implementasi suatu peraturan baik itu perda, UU dan lain sebagainya memang sudah menjadi bagian dari adanya pelayanan publik, suatu peraturan dapat di implementasikan dengan baik apabila dari implementatornya sendiri mampu mengimplemetasikan dengan baik peraturan tersebut, keberhasilan implementasi suatu kebijakan juga tidak luput dari kualitas sumber daya manusia itu sendiri apakah manusia itu bisa mengendalikan keadaan apabila

---

<sup>85</sup> Hal Wawancara Dengan Bapak Tulus Handoyo Ketua Kelompok Tani Tulus Rahayu Desa Belik

terdapat kendala dalam pengimplementasian tersebut sehingga tidak dinilai asal-asalah dalam proses pengimplementasian peraturan tersebut.

Jika dilihat adanya peraturan daerah kabupaten pemalang nomo 1 tahun 2017 tentang perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani memang menarik serta memberi kapastian hukum bagi petani akan tetapi dalam realitanya perda tersebut sepertinya tidak berjalan sebagaimana amanat yang ada di perda tersebut. Dalam pasal 3 ketentuan umum menjelaskan bahwa untuk melakukan pemberdayaan terhadap petani bisa dilakukan dengan pemebntukan kelompok tani, gabungan kelompok tani, pemberian bantuan pupuk, bibit tanaman seperti jagung, kedelai, kopi, dan juga padi hal ini bertujuan agar masyarakat tani mamapu mengembangkan sektor pertanian mereka dan dnegan adanya pemebntukan serta bantuan dari pemerintah di harapkan mampu memberikan peluang bagi petani agar mampu menyetabilkan kondisi pertanian dengan selalu tersedianya kebutuhan petani.

Pembentukan kelompok tani digunakan untuk mempermudah pemerintah untuk mendata siapa saja yang masih menggarap tanah selain itu adanya kelompok tani juga diharapkan bisa untuk gotong royong dalam pembangunan maupun penggarapan lahan. Sedangkan berdasarkan hasil penelitian yang saya lakukan bahwasannya adanya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani kurang berjalan sebagaimana mestinya bagaimana dilihat dilapangan bahwa masih ada kelompok tani yang dari awal pembentukan samapi sekarang belum mendapatkan bantuan sama sekali hal ini menunjukan kurangnya perhatian

dari pemerintah kepada kelompok tani yang sudah dibuat selain itu hal ini juga memberikan dampak munculnya mosi tidak percaya kepada pemerintah untuk itu bisa dikatakan bahwa ketika bantuan datang para kelompok tani tidak berpartisipasi dengan baik.

Selain tidak meratanya bantuan kepada kelompok tani menimbulkan kecemburuan sosial antar kelompok tani dari perbedaan inilah yang dinilai bahwa pemerintah kurang mampu memberikan kesejahteraan kepada mereka, lamanya subsidi yang diturunkan kepada petani juga mempengaruhi kestabilan kelompok tani itu sendiri pada awal pembentukan tentu saja mereka berpartisipasi dengan baik bahkan memiliki semangat yang luar biasa karena mendapatkan hal-hal yang sudah lama diharapkan dari pemerintah akan tetapi pada kenyataannya lama-kelamaan mereka hanya dibiarkan saja dan tentunya keaktifan mereka juga semakin berkurang bahkan sudah banyak yang mulai meninggalkan kelompok tani dan kembali seperti semula.

Jika melihat bahwa wilayah kabupaten pemalang terutama pemalang selatan memang sekitar 80% sumber mata pencahariannya adalah pertanian terutama padi dan sangat jarang sekali mereka beralih kepada tanaman lain selain padi karena memang hal ini sudah menjadi hal pokok bagi mereka bahkan jika melihat ke daerah lain Kabupaten Pemalang selain Pemalang selatan mereka sudah mulai meninggalkan pertanian dan beralih kepertambangan, perkebunan jati, perkebunan nanas dan usaha lain yang tidak hanya mengandalkan pertanian sehingga banyak yang awalnya daerah

pertanian sudah banyak yang berkurang dan berganti dengan bangunan-bangunan perumahan dan juga pabrik.

Jika lahan pertanian semakin menipis maka bisa dikatakan bahwa Pemalang pun akan kehilangan sumber pendapatan daerah dari sektor pertanian selain itu persediaan bahan pangan terutama beraspun akan semakin menipis dan lama-kelamaanpun hilang. Untuk itu perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah agar tetap lestari dan tentunya petanipun tidak akan kehilangan tanah garapan mereka, munculnya peraturan daerah ini sebenarnya memberikan peluang yang cukup bagus untuk tetap menjadikan pertanian sebagai sumber pendapatan serta sebagai mata pencaharian dikabupaten pemalang terutama pemalang selatan. Perlunya mempermudah akses untuk petani terutama pupuk juga harus menjadi prioritas bagi pemerintah selain pemerataan usbsidi kepada para petani karena pupuk masih menjadi kebutuhan utama untuk para petani agar tanaman yang mereka rawat menghasilkan hasil panen yang memuaskan dan tentunya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Suatu kebijakan dapat dianggap berhasil apabila kebijakan tersebut mampu berjalan dengan apa yang diamanatkan dan hal ini tidak lepas dari cara yang digunakan para implementator dalam proses pengaplikasiannya dilapangan sumber daya manusia menjadi faktor utama implementasi berjalan dengan baik. pemanhama akan kondisi lapangan dan situasi masyarakat mejadi poin utama. Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Petani dalam

pengimplemetasiannya dari segi prosesnya kurang memahami kondisi lapangan serta kondisi masyarakatnya sehingga pada saat pengimplementasiannya kurang berjalan dengan baik serta kurangnya kerjasama antara implmentator memberikan dampak yang kurang baik akhirnya membuat kelompok tani terbengkalai tanpa menerima informasi apapun yang seharusnya didapatkan dari dinas pertanian. inilah yang membuat peraturan daerah ini kurang berjalan dengan baik salah satu faktor utamanya adalah kurangnya kerjasama antara implementator serta kurangnya kerja sama petugas implementator dilapangan.

Menurut *edward III* menjelaskan bahwa Sumber daya yang menjadi point utama bagi terlaksananya suatu kebijakan meliputi staf yaang akan bekerja tentunya dalam ukuran yang tepat dengan keashlian yang dibutuhkan serta penyampaian informasi yang cukup dan relevan tentang cara mengimplmentasikan kebijakan dan mampu menyesuaikan dengan kondisi, serta mampu memberikan pemahaman mengenai kebijakan yang akan dilaksnakan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan atau yang dimaksudkan dan berbagai fasilitas seperti alat, tanah, bangunan dan persediaan yang ada di dalamnya akan diberikan sebagai bentuk pelayanan. Sumberdaya yang tidak cukup bukan berarti bahwa implemetasi dari suatu kebijakan terutama Undang-Undang tidak akan terlaksana, pelayanan tidak akan di berikan dan pertauran-peraturan yang di buat tidak akan di kembangkan. Akan tetapi semua itu akan kembali disesuaikan dengan kecukupan fasiltas yang dimiliki sehingga pelaksanaan kebijakan akan tetap terlaksana dengan fasilitas

seadaanya. Kesejahteraan petani seharusnya tetap diperhatikan dengan baik agar tujuan dari adanya pemberdayaan dan perlindungan petani bisa dilaksanakan dengan baik berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani menyebutkan bahwa :

Pasal 1 Ayat (1) Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

Suatu peraturan memang tidak bisa dinilai terimplementasi dengan baik hanya dengan melihat bahwa para aktor implementator terjun kelapangan akan tetapi dilihat bagaimana masyarakat merasakan dampak dari adanya peraturan tersebut. Munculnya peraturan daerah Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani lebih condong memberikan fasilitas pada bibit pertanian yang dinilai mudah didapatkan sehingga bisa didistribusikan dengan baik namun pada kenyataannya pemerintah tidak memberikan bibit padi maupun jagung seperti yang sudah dijadwalkan dimana pemberian subsidi dilakukan setiap 3 bulan sekali atau sesudah masa panen selesai, berdasarkan teori Edward III yaitu faktor birokrasi dimana suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik apabila implementator mampu mengetahui apa yang harus dikerjakan dan memiliki struktur kegiatan yang akan dilaksanakan dilapangan sehingga suatu kebijakan itu bisa diimplementasikan dengan baik, dari teori Edward III dapat dilihat bahwa implementasi perda Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2017

kurang di implementasikan dengan baik dilihat dari tidak teraturnya pemberian subsidi serta dinas pertanian tidak memberikan penyuluhan kepada kelompok tani secara rutin hal ini membuktikan bahwa memang kurang terstukturanya agenda yang akan di laksanakan dilapangan. Lambannya pemberian subisidi kepada kelompok tani terutama bibit padi dan jagung memicu perdebatan antara kelompok tani dan sehingga kelompok tani yang sudah didirikan semakin hari semakin hilang maka perlunya.

Maka munculnya kebijakan ini dinilai kurang memberikan manfaat bagi petani karena lamanya proses turunnya subsidi serta petani tidak bisa bergantung kepada pemerintah daerah untuk menanam padi maupun jagung dengan durasi yang sangat lama karena akan membuat kondisi serta tekstur tanah semakin mengeras sehingga untuk ditanam kembali akan sangat sulit karena membutuhkan proses yang lama untuk mengolah tanah agar dapat ditanami. walaupun bibit padi maupun jagung turun kapasitas yang diberikan tidak cukup karena setiap individu hanya mendapatkan 10 Kg saja sedangkan bibit normal dalam satu lahan membutuhkan 20-25 Kg bibit padi sedang kan turunnya subsidi bibit padi maupun jagung bisa dihitung setiap 3-4 tahun sekali, jika petani hanya mengandalkan pemerintah maka petani akan terancam mengalami krisis pangan.

Munculnya perda ini dinilai tidak memberikan dampak apaun kepada petani karena petani sendiri akhirnya bekerja dilahan mereka tanpa bantuan dari pemerintah daerah dan memberili bibit secara mandiri hal ini dikarenakan sektor pertanian menjadi sumber utama mata pencaharian di kabupaten

pemalang terutama pemalang selatan. Instrumen kebijakan pemberdayaan terhadap petani ini berisi kemudahan petani dalam mengakses bibit padi maupun jagung serta petani berhak mendapatkan kemudahan mendapatkan pupuk maupun alat-alat pertanian namun pada kenyataannya semua instrumen kebijakan itu tidak terlaksana dengan baik karena petani sendiri belum mendapatkan apa yang menjadi haknya yang dijanjikan oleh pemerintahan.

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani ini kurang memberikan dampak positif bagi petani karena adanya kebijakan ini hanya bersifat pemanis bagi petani di awal pembuatan kelompok tani tapi setelah dari tahun ketahun subsidi tidak diberikan sama sekali sehingga petanipun merasa tanpa kelompok tanipun mereka bisa dan tidak bergantung kepada pemerintah. Lamanya subsidi turun membuktikan bahwa Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani kurang berjalan dengan baik dan kurang terimplementasikan dengan baik sehingga menjadikan perda ini hanya sebuah peraturan tanpa bukti terealisasi dengan baik karena masih banyak kelompok tani yang tidak merasakan efek apapun dari adanya kelompok tani dan dari adanya kebijakan tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani.

Selain itu munculnya kebijakan pembentukan kelompok tani dinilai menambah kesulitan bagi petani hal ini dikarenakan pembelian pupuk juga semakin sulit dan harus menggunakan kartu tani sedangkan kebanyakan penggarap lahan pertanian sudah berusia lanjut usia sehingga banyak petani

yang merasa keberatan dengan adanya kelompok tani. Subsidi bibit pertanian seperti jagung dan juga padi ketika diberikan kepada kelompok tani tidak cukup untuk semua anggota kelompok tani dalam satu kelompok tani minimal terdapat kurang lebih 20 sampai 50 anggota sedangkan bibit padi yang diberikan jumlahnya tidak mencukupi.

**C. Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017  
Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani Persepektif  
*Maṣlahah***

Munculnya peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani membuka jalan baru dalam bidang pertanian dimana segala akses yang berhubungan dengan kebutuhan petani bisa didapat dengan mudah terutama akses mendapatkan pupuk kimia depot pupuk bersubsidi sudah disediakan di setiap kecamatan. Munculnya kebijakan ini memberikan kemudahan bagi petani untuk lebih mengembangkan pertanian mereka dengan menggunakan metode baru yang diberikan oleh pemerintah daerah melalui penyuluhan oleh dinas pertanian.

Dalam Islam adanya perda ini membawa Kemaslahatan untuk umat manusia sehingga sesuai dengan kaidah hukum Islam yaitu *Maṣlahah Mursalah* yang berarti membawa kebaikan untuk umat manusia dan menolak keburukan.

Penggunaan *Maslahah Mursalah* sudah dijelaskan dalam<sup>86</sup> Qs. al-Anbiya: 107 dan Qs. Yunus : 57, yang berbunyi sebagai berikut:<sup>87</sup>

1. Qs. al-Anbiya : 107

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Dan tidaklah kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam , Qs. al-Anbiya : 107

2. Dan Qs. Yunus : 57<sup>88</sup>

يَأْتِيهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman”.

Qs. Yunus : 57

Penggunaan *Maslahah Mursalah* juga harus memenuhi syarat-syarat berhujah agar manusia tidak bisa menggunakan *Maslahah Mursalah* karena hawa nafsu dan juga karena ada keinginan tertentu dari manusia tersebut untuk itu perlu adanya syarat-syarat tertentu agar *Maslahah Mursalah* dapat digunakan sebagai dasar hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Harus berdasarkan kemashlahatan yang hakiki bukan yang bersifat dugaan, maksud dari syarat pertama ini bahwa pembentukan suatu hukum harus berdasarkan pembuktian bahwa pemebntukan hukum ini bersifat memberi kemashlahatan untuk orang banyak bukan hanya bersudut pada kepentingan pribadi saja, dan apabila penggunaan mashlahah hanya bersifat dugaan saja dan tidak ada pertimbangan bahaya yang akan di dihadapi maka mashlahah ini dianggap hanya sebuah dugaan saja

<sup>86</sup> Muhammad Abu Zahrah, “Ushul Fiqih”. (Jakarta:Pt.Pustaka Firdaus,Cet.3 2019).Hal.440

<sup>87</sup> <https://tafsirq.com/21-al-anbiya/ayat-107>

<sup>88</sup> <https://tafsirweb.com/3331-quran-surat-yunus-ayat-57.html>

(*Maṣlahah Wahmiyyah*). Maka munculnya peraturan daerah kabupaten pemalang nomor 1 tahun 2017 tentang pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani muncul sebagai pembawa kemashlahatan bagi umat manusia terutama masyarakat tani yang menjadikan pertanian sebagai sumber pendatan utama.

Kemashlahatan bersifat umum dan bukan bersifat pribadi, artinya bahwa pembentukan suatu hukum dengan menggunakan *Maṣlahah Mursalah* digunakan untuk kemashlahatan serta untuk kebahagiaan serta kepentingan umat manusia secara umum dan digunakan untuk menolak adanya bahaya yang mengancam mereka untuk itu tidak boleh adanya kepentingan pembentukan hukum baru digunakan untuk kepentingan diri sendiri. Dalam pembentukan hukum baru tidak diperbolehkan jika digunakan untuk kepentingan ormas, kepentingan pejabat dan pembesar negara karena hal ini akan mengesampingkan kepentingan umat.

2. Bahwa pembentukan hukum berdasarkan kemaṣlahatan, tidak bertentangan dengan hukum atau prinsip yang berdasarkan *nash* dan *ijma'*. Tidak boleh dalam penggunaan *Maṣlahah Mursalah* yang mengakibatkan pertentangan dengan hukum asal yaitu *Al-Qur'an*.

Langkah yang diambil pemerintah dalam menangani kebutuhan manusia yang berhubungan dengan bahan pangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Terhadap Petani akan menjadi peluang bagi umat manusia untuk tetap menjaga kebutuhan pokok manusia seperti beras, jagung kedelai dan bahan

pangan lainnya. Munculnya peraturan ini sangat membantu dengan memberikan kemanfaatan untuk manusia. Munculnya Undang-Undang nomor 19 tahun 2013 memberikaj peluang bagi petani untuk menggali semua informasi terkait dengan pertanian sehingga kereatifitas petani bisa digali dengan baik agar mampu berdaya saing tinggi di era global. Pemberian subsidi dari pemerintah menjadi sebuah harapan baru bagi petani untuk terus berkreatifitas menciptakan metode baru serta meningkatkan pendapatan hasil pertanian dengan ini kemashlahatan manusia akan tetap terjaga sehingga kebutuhan *Daruriyyah* manusia tetap terpenuhi. *Maṣlahah Mursalah* digunakan untuk menentukan hukum baru yang tidak terdapat didalam nash *Al-Qur'an* ataupun Hadist dengan tujuan memudahkan manusia dalam menjalankan kehidupan.

Adanya pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah memeberikan pemerintah daerah agar mampu mengembangkan dengan baik didaerahnya masing-masing atau disebut dengan otonomi daerah, dengan dibuatnya Perda Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani memberikan nafas baru bagi pemerintah daerah untuk memajukan sektor pertanian yang menjadi prioritas utama pendapatan masyarakatnya sehingga pemerintah daerah dapat mejamin tetep berjalannya sektor pertanian yang menjadi pendapatan utama di pemerintah daerah kabupaten Pematang secara geografis kabupeten pematang memiliki sumber kekayaan yang cukup melimpah dimana segala jenis tanaman bisa tumbuh

dengan baik terutama padi sehingga sumber utama pendapatan di kabupaten pemalang berasal dari sektor pertanian.

Dalam Islam Kemaslahatan umat manusia sendiri sudah ditegaskan oleh Allah SWT dalam surat al-anbiya:107 yang berbunyi:<sup>89</sup>

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

dan tiadalah kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”. (Qs.al-Anbiya : 107)

Dari ayat yang sudah Allah SWT turunkan ini menjelaskan bahwa setiap manusia yang turun kebumi adalah keberkahan tersendiri sehingga manusia itu harus mampu menjaga apa yang telah Allah berikan. Dengan adanya peraturan daerah ini diharapkan mampu memberikan peluang bagi umat manusia untuk senantiasa belajar dan terus belajar untuk mengembangkan kualitas pertanian. Maka dari itu munculnya peraturan daerah ini sangat membantu memberikan jaminan keberlangsungan pangan untuk manusia. Kemaslahatan manusia menjadi point utama bagi kesejahteraan manusia begitu juga berlaku dalam sektor pertanian keberlangsungan pangan ditentukan oleh majunya suatu sistem pertanian jika kesejahteraan petani terencana maka bisa dipastikan kebutuhan pokok manusia juga akan mengalami penurunan otomatis manusia akan kehilangan kebutuhan pokoknya. Untuk itu munculnya peraturan daerah ini sebenarnya baik akan tetapi karena kurang berjalan dengan baik membuat perda ini seperti hanya sebuah wacana tanpa ada bukti.

---

<sup>89</sup> <https://tafsirq.com/21-al-anbiya/ayat-107>

Munculnya *maṣlahah mursalah* diharapkan mampu memberikan terobosan baru terkait hukum-hukum baru yang diciptakan dengan tujuan kemaslahatan umat manusia serta memberikan kemudahan dalam menjaga keberlangsungan kebutuhan pokok manusia. Adanya Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani memiliki tujuan utama pembangunan sektor pertanian dengan tujuan utama pembangunan petani yang melek teknologi serta mampu mengelola tanah dengan baik sehingga petani tidak tertinggal di era global dan dengan teknologi yang semakin maju petani harus mampu membuktikan diri bahwa petani layak untuk menyumbangkan distribusinya dalam sektor pertanian terutama padi.

Adanya perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan Terhadap Petani seharusnya memberikan kemaslahatan kepada petani karena menjaga keberlangsungan pangan dikabupaten pemalang serta membantu petani untuk tetap mendapatkan pendapatan mereka setiap 3 bulan sekali. Berdasarkan teori *maṣlahah* dinilai kurang karena *maṣlahah* melihat bagaimana suatu hukum baru itu memberikan kemudahan kepada masyarakat umum dan bukan pribadi, namun munculnya perda ini memberikan kemaslahatan kepada petani karena tidak sesuai dengan apa yang sudah terdapat dalam pasal 3 yang menyebutkan bahwa pemberdayaan terhadap petani berupa pemberian bibit padi, jagung dan alat-alat pertanian lainnya. Turunnya subsidi

harusya setiap 3 bulan sekali namun tidak turun sama sekali sehingga perda ini disatu sisi memebrikan mashlahat dan satu sisi masfsadat.

Sektor pertanian menjadi dominasi utama dikabupaten pemalang untuk itu perlunya pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani perlu dilakukan akan tetapi harus mampu memberikan pelayanan yang baik serta memberikan apa yang seharusnya di berikan kepada petani seperti bibit padi dan juga jagung sehingga perda ini memberikan kemashlahatan dan tidak memberikan mafshadat, namun dengan tidak diturunkannya subsdi kepada petani memberikan kesengsaraan dan menghalangi apa yang mejadi hak petani untuk mendapatkan bantuan bibit dari pemerintah. Munculnya perda pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani seharusnya mempu menghindarkan petani dari kesengsaraan dalam memperoleh bibit dan juga dalam proses memperoleh pupuk tanaman agar hasil panen memuaskan dan bukan sebaliknya mempersulit petani dalam memperoleh subsdi pertanian.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan dapat disimpulkan bahwa implementasi Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani tidak berjalan dengan baik dilapangan karena banyaknya permasalahan yang muncul serta banyaknya kekecewaan yang muncul akibat dari adanya peraturan daerah ini. Banyak kelompok tani yang tidak mendapatkan subsidi padi maupun jagung dari awal pembentukan sampai sekarang bahkan penyuluhan jarang dilakukan oleh dinas pertanian. Seharusnya peraturan daerah ini mampu memberikan fasilitas yang memadai untuk petani dan memberikan apa yang mereka butuhkan sehingga kesejahteraan petani bisa dicapai serta pemberdayaan terhadap petani dapat dilakukan karena melihat kabupaten pemalang masih mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber pendapatan utama. Lamanya subsidi turun menimbulkan kelompok tani yang sudah didirikan membubarkan diri.

Berdasarkan teori Edward III tentang implementasi kebijakan terutama pada sikap pelaksana menjadi salah satu sorotan penting dimana implementator harus mampu menguasai suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan dilapangan yang bertujuan untuk menghindari dari kesalahan dalam proses implementasi sehingga kebijakan yang sudah dibuat bisa dilaksanakan dengan baik serta tidak mengecewakan pembuat kebijakan.

Berdasarkan konsep *maṣlahah* bahwasannya hukum baru diciptakan untuk memberikan kemudahan kepada umat manusia agar senantiasa mampu menjalani hidupnya dengan baik dan tanpa hambatan suatu apapun, maka salah satu syarat penggunaan *mashlahah* adalah suatu hukum bisa berlaku apabila hukum itu berfisat umum dan harus berdasarkan kasus nyata dengan dibentuknya Perda Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Terhadap Petani sebenarnya memberikan sebuah kemudahan bagi petani dengan cara diberikannya subsidi pertanian berupa bibit padi, bibit jagung dan juga alat-alat pertanian dengan jangka waktu setiap 3 bulan sekali serta dengan dibentuknya kelompok tani memudahkan petani dalam mengkoordinasi subsidi dari pemerintah.

Namun dengan berjalannya waktu subsidi yang di berikan kepada kelompok tani tidak berjalan bahkan dalam jangka waktu yang sangat lama 3 samapi 4 tahun sekali baru di berikan kepada kelompok tani hal ini menjadikan petani merasa dibohongi oleh pemerintah. Sehingga pemberdayaan dan perlindungan terhadap petani kurang berjalan dengan baik disatu sisi perda ini memberikan kemashalatan dengan memberikan jaminan kepada kelompok tani terkait dengan akan diberikannya subsidi bibit dan juga alat-alat pertanian dan disisi lainnya perda ini memberikan kemafsadatan kepada petani dengan tidak diberikannya subsidi pertanian kepada mereka. Maka bisa dikatan bahwa secara umum perda pemberdayaan terhadap petani bagus akan tetapi dalam proses impelmentasinya dilapangan kurang memeberikan dampak yang baik bagi petani.

## B. Saran

Dalam upaya untuk pemberdayaan dan perlindungan petani di kabuapten pemalang maka dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Diharapkan kepada pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan kepada kelompok tani yang telah berbadan hukum mendapatkan apa yang sudah menjadi hak mereka yaitu subsidi dari pemerintah yang berupa bibit tanaman dan alat-alat pertanian sehingga pemberdayaan terhadap petani bisa dijalankan dengan baik.
2. Dengan adanya kelompok tani diharapkan mampu tetap menjaga apa yang sudah menjadi ciri khas kabupateng pemalang terutama pemalang selatan yang prioritas utama pendapatan mereka adalah pertanian.
3. Diharapkan dengan adanya skripsi ini mampu memberikan harapan baru kepada kelompok tani agar mendapatkan apa yang sudah menjadi haknya serta diharapkan mampu memberikan penjelasan serta mampu memberikan informasi terkait keadaan yang dihadapi oleh petani.
4. Dinas pertanian harus mampu mengakomodir dengan baik pupuk yang di berikan kepada petani agar petani tidak meraskan kesulitan harga pupuk yang cenderung tidak stabil juga memberikan dampak yang kurang baik bagi petani.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. Implementasi Kebijakan : Apa, Mengapa, Dan Bagaimana, “*Jurnal Administrasi Publik*”, Volume 1 No. 1 Thn. 2010.
- Amri, Miftaakhul. Konsep Masalah Dalam Penetapan Hukum Islam (Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najamuddin At- Thu>Fi), *Et-Tijarie* Volume 5, Nomor 2 2018.
- Aprilia Eliza, Dkk, Motivasi Petani Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Padi Sawah Di Desa Jatiragas Hilir, Kecamatan Patok Besi, Kabupaten Subang, “*Jurnal Ilmiah Mahasiswa Agroinfo Galuh*” Volume 4 Nomor 3, Mei 2018.
- Arifin, Bustanul. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, ( Jakarta: Kompas,2004).
- Arlan, Yusril Faza, “Implementasi Akad Ija’Rah Terhadap Praktik Jasa Penilaian Properti Dan Bisnis Di Kantor Jasa Penilai Publik Sapto Kasmodiard Dan Rekan Purwokerto “, Skripsi .Purwokerto: Iain Purwokerto,2020.
- Aziza, Tri Noor. Menilik Kebijakan Pembangunan Pertanian, Pelaksana Bidang Kajian Aparatur Di Pkp2a Iii Lan Samarinda.
- Bunga, Marten. Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019).
- Fadlilah, Siti Nur. Reklamasi Koperasi Gabungan Kelompok Tani Barokah Desa Lodan Kulon Perspektif Hukum Positif Dan Masalah Mursalah, *Journal Of Islamic Business Law* Volume 4 Issue 3 2020. <http://Urj.Uin-Malang.Ac.Id/Index.Php/Jibl>.
- Fauzan, Muhamad, Bahatrudin Dkk, *Impelemntasi Pemerintan Yang Bersih Dalam Kerangka Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RAD-PK) (Studi Di Kabupaten Pematang)*.
- Handoyo, Eko . “*Kebijakan Publik*”, (Semarang: Widya Karya, 2008).
- Hartati, Ismail Nurdin Dan Sri, “*Metodologi Penelitian Sosial*”, Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2014
- Imronah, Implemetasi Kebijakan : Persepektif, Model Dan Kriteria Pengukurannya.
- Kamus besar bahasa Indonesia.
- KhallafA, bdul Wahhan. “*Ilmu Ushul Fiqih*”. Semarang: Karya Toha Putra, Ed.2 2014.

- Maghfirullah, Habil Maranda, Teori dan Model Implementasi Kebijakan Publik, artikel July 2018 : <https://www.researchgate.net/publication/326405219>
- Maryam, Neneng Siti. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, “*Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*”, Volume Vi No. 1 Juni 2016.
- Menurut Tegus Dalam <https://dosenppkn.com/metodologi-penelitian/> Diakses Tanggal 14 November 2019
- Muadi, sholih, Konsep Dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik, “*Jurnal Review Politik*” 196 Volume 06, No 02, Desember 2016.
- Nugraha, Sigit Sapto Dan Muhammad Tohari, “ *Hukum Untuk Petani Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Dalam Era Global*”, (Klaten: Lakeisha, Cet.I 2019).
- Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani
- Perda Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Terhadap Petani Pasal 3
- Prabowo, Rossi. Kebijakan Pemerintah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Indonesia, *Mediagro* Vol 6. No 2, 2010.
- Prianto, Andi Luhur. Good Governance Dan Formasi Kebijakan Publik Neo-Liberal, “*Jurnal Ilmiah Otoritas*”, Vol.1 No.1 April 2011.
- Purwanto, Erwan Agus. Dyah Ratih Sulistyastuti, “*Implementasi Kebijakan Publik: Konsep Dan Penerapannya Di Indonesia*”,(Yogyakarta: Gava Media, 2012).
- Ramdhani, Abdullah dan Muhammad Ali Ramdhani. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik, “*Jurnal Publik*” Vol. 11; No. 01; 2017.
- Ristanti, Yulia Devi. Undang-Undang Otonomi Daerah Dan Pembangunan Ekonomi Daerah, “*Jurnal Riset Akutansi Keuangan*”, Volume 2 No.2 April 2017.
- Rosyadi, Imron. Pemikiran Asy-Syâtibî Tentang Masalah Mursalah, *Profetika, Jurnal Studi Islam*, Vol. 14, No. 1, Juni 2013: 79-89.
- RusfiM, ohammad. Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum , *Al-‘Adalah* Vol. Xii, No. 1 Juni 2014.
- Rusli, Budiman.“*Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*”, (Bandung: Hakim Publishing, 2013).

- RusliB, udiman, “*Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*”, (Bandung: Hakim Publishing, 2013).
- Rustand. Roni. Kajian Teoritis Fungsi Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* Vol. 4 No.1 Juli 2017.
- Siyoto, Sandu Dan Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*.(Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015).
- SoaresA, rmando, Ratih Nurpratiwi Dan M. Makmur, Peranan Pemerintah Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah, Jisip: *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* Issn. 2442-6962 Vol. 4, No. 2 (2015).
- Sukanata, I Ketut Dkk. Hubungan Karakteristik Dan Motivasi Petani Dengan Kinerja Kelompok Tani (Studi Kasus Desa Cisaat Kecamatan Dukupuntang), “*Jurnal Agrijati* “Vol 28 No 1, April 2015.
- Sunandi, I Wayan. Eksistensi Kebijakan Publik Dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, “*Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*”, Vol. I No. 01, Tahun 2010.
- Sunarno, Siswanto. “*Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*”, (Jakarta:Sinar Grafika, Cet.9 2019).
- Suryana. *Metodologi Peneleitian Model Praktid Model Penelitian Kuantitatis Dan Kualitatif*.(Universitas Pendidikan Indonesia).
- Tachjan, “*Implementasi Kebijakan Publik* “, (Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), 2006).
- Tahir, Arifin .“*Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, (Alfabeta: Bandung, 2014).
- Tahir, Arifin. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014 ).
- Umar, Mukhsin Nyak. “*Al-Mashlahah Al-Mursalah (Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam)*”, (Banda Aceh: Turats, Cet.1 2017).
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Dan Perlindungan Terhadap Petani
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang nomor 32 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Wahyudi, Andi dan Siti Zakiyah, “ Desentralisasi Dan Inovasi Daerah”, (Malang: Selaras Media Kreasindo, Cet.1 2020).

Yudhoyono, Susilo Bambang. “*Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah*”, (Jakarta: 2007).

Zahrah, Muhammad Abu, “*Ushul Fiqih*”. (Jakarta:Pt.Pustaka Firdaus,Cet.3 2019).

Zakaria, “*Al Ishlah Kajian Tentang Sunnah, Bid’ah, Mashlahat Mursalah Dan Masalah Khilafiyah*”,(Garut: IBN Azka Press, Cet.1 2016).

### **Wawancara**

Hasil wawancara dengan bapak Muslim (ketua kelompok tani Desa Jojogan Kecamatan Watukumpul) pada tanggal 12 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Kamilin (ketua kelompok tani karya bakti Desa Cikadu dusun Kali Bengang Kecamatan Watukumpul) pada tanggal 13 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Sahmad (ketua kelompok tani Karya Sari desa Cikadu dusun Kali Lingseng Kecamatan Watukumpul) pada tanggal 13 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Sugianto (ketua kelompok tani Maju Tani desa Cikadu Kecamatan Watukumpul ) pada tanggal 13 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Karim (ketua kelompok tani Sida Reja Desa Majalangu Dusun Pakuncen Kecamatan Watukumpul) yang dilaksanakan pada tanggal 13 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Muaedin (ketua kelompok tani Sido Dadi Desa Majalangu Dusun Kali Ayur Kecamatan Watukumpul) dilaksanakan pada tanggal 13 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Taroni (ketua kelompok tani Serba Guna Desa Kuta Kecamatan Belik) dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Sutanto (ketua kelompok tani Dewi Sri Desa Gunung Tiga Kecamatan Belik) dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Tulus Handoyo ( ketua kelompok tani Tulus Rahayu Desa Belik kecamatan belik) dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2021

Hasil wawancara dengan bapak Verry (ketua kelompok tani Sumber Rejeki Desa Gunung Jaya Kecamatan Belik) dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2021