

**PENGARUH KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP KEMISKINAN
STRUKTURAL: STUDI KASUS PADA PETANI GUREM DI INDONESIA**

Oleh

RUTH STEVY TOBING

2416041131

Tugas Mata Kuliah

Metode Penelitian Administrasi Publik



JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS LAMPUNG

2025

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian terdahulu merupakan kerangka penting dalam sebuah penelitian untuk membantu memetakan perkembangan pengetahuan dan memberikan gambaran dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Penelitian Terdahulu bertujuan untuk menyajikan rangkuman dan analisis kritis terhadap sejumlah studi yang berkaitan dengan topik yang diangkat. Rangkuman tersebut meliputi aspek-aspek konseptual, temuan empiris, serta metode penelitian yang digunakan. Dengan penelitian terdahulu, peneliti memperoleh gambaran mengenai kebijakan pemerintah yang mempengaruhi kesejahteraan petani gurem dan menganalisis kemiskinan structural, sekaligus menganalisis kekuatan dan kelemahan dari penelitian-penelitian terdahulu.

Tinjauan terhadap penelitian-penelitian terdahulu tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk mendukung pemahaman terhadap materi yang dikaji, tetapi juga sebagai langkah strategis untuk mengidentifikasi kekurangan, kekosongan, atau aspek yang belum tersentuh dalam literatur yang ada, yang biasa dikenal sebagai *research gap*. Dengan mengenali celah ini, peneliti dapat merumuskan tujuan dan fokus penelitian yang lebih spesifik dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Salmaa (2022) menjelaskan bahwa penelitian terdahulu adalah penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan hasilnya digunakan sebagai pembandingan dan sumber inspirasi untuk mengembangkan penelitian yang akan dilakukan selanjutnya. Melalui pemahaman terhadap penelitian-penelitian yang relevan, peneliti dapat mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan studi terdahulu serta menemukan celah penelitian (*research gap*) yang menjadi landasan penting bagi studi yang sedang dijalankan. Sugiyono (dikutip di (Salmaa, 2022)) penelitian terdahulu yang dimuat

dalam tinjauan pustaka berfungsi sebagai seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang membantu peneliti memahami fenomena secara sistematis dan membangun hubungan yang logis antar variabel. Penelitian terdahulu menjadi pijakan teoretis dan metodologis yang memandu pelaksanaan penelitian serta menjamin orisinalitas dan validitas kajian ilmiah.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan kata kunci Petani Gurem, Kebijakan Struktural, Kebijakan Pemerintah, Kesejahteraan, Kemiskinan Struktural, Indonesia. Dari kata kunci tersebut, penulis berhasil menemukan penelitian terdahulu mulai dari tahun 2000. Dalam pencarian penelitian terdahulu, penulis mendapati bahwa sedikit yang membahas tentang kebijakan pemerintah terhadap petani gurem, sehingga penulis menganalisis dari topik dan kata kunci tersebut. Beberapa penelitian terdahulu adalah sebagai berikut.

Pertama, penelitian oleh Arif (2017) yang berjudul “*Identifikasi Dan Klasifikasi Kemiskinan Petani Perkotaan (Studi Kasus Kelurahan Karang Anyar Pantai Kecamatan Tarakan Barat Kota Tarakan)*” menguraikan tentang kondisi kemiskinan yang dialami petani perkotaan di Kelurahan Karang Anyar Pantai, Kota Tarakan dengan fokus pada keterbatasan sumber daya alam dan manusia yang menyebabkan kemiskinan natural. Lahan sempit dan keterbatasan modal usaha menjadi faktor utama yang mempengaruhi kesejahteraan petani, meskipun sebagian besar masih memiliki hak kepemilikan lahan dan rumah pribadi. Pendidikan formal yang rendah serta jumlah tanggungan keluarga yang besar turut memperberat kondisi ekonomi petani, yang berdampak pada pendapatan rendah dan kualitas hidup yang tidak memadai. Hal ini mencerminkan adanya masalah kemiskinan struktural yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang belum optimal dalam menjangkau dan memberdayakan petani gurem, sehingga ketimpangan kesejahteraan masih terjadi di lingkungan perkotaan Indonesia.

Kedua, Penelitian oleh (Assan, 2019) yang berjudul “*Strategi Bertahan Hidup Petani Gurem Di Desa Tukul Kecamatan Tering Kabupaten Kutai Barat*” membahas tentang strategi bertahan hidup petani gurem yang menghadapi tantangan keterbatasan lahan dan risiko gagal panen. Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini menunjukkan bahwa petani gurem menjalankan berbagai strategi, seperti mencari pekerjaan tambahan, mengajak anggota keluarga bekerja, menerapkan pola hidup hemat, dan memanfaatkan jaringan sosial formal maupun informal sebagai sumber bantuan. Petani gurem yang memiliki lahan kurang dari satu hektar ini cenderung mengutamakan keselamatan usaha dengan meminimalkan risiko kegagalan, sehingga lebih berhati-hati dalam pengambilan keputusan bertani dan sulit berinovasi. Kondisi ini berujung pada usaha bertani yang minim sehingga kestabilan ekonomi dan kesejahteraan mereka sangat rentan terhadap perubahan lingkungan dan kebijakan pertanian yang kurang berpihak.

Ketiga, Penelitian oleh (Wibowo, 2000) yang berjudul “*Studi Tentang Pemilikan Tanah Sawah Dan Pendapatan Petani Gurem di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang*” menggambarkan bagaimana keterbatasan lahan yang dikelola petani gurem menimbulkan persoalan serius terhadap pemenuhan kebutuhan hidup minimum mereka. Dengan rata-rata kepemilikan lahan yang jauh di bawah ketentuan batas minimum sebagaimana diatur dalam peraturan agraria, pendapatan yang diperoleh petani sering kali tidak mampu keluar dari kondisi kemiskinan sehingga adanya masalah kemiskinan yang bersifat struktural. Situasi ini semakin rumit karena kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan belum sepenuhnya menyentuh kebutuhan mendasar, seperti penyediaan sarana pengairan atau intensifikasi pertanian.

Keempat, Penelitian oleh (Nirwana, 2017) yang berjudul “*Deskripsi Sosial Ekonomi Keluarga Petani Gurem di Desa Sidosari Kecamatan Natar*” memperlihatkan bahwa keterbatasan lahan garapan yang rata-rata hanya sekitar 0,17 hektar berimplikasi langsung pada rendahnya pendapatan rumah tangga, sehingga sebagian besar tidak

mampu memenuhi kebutuhan pokok minimum. Meski ada kebijakan pemerintah melalui program peningkatan produktivitas dan kelembagaan pertanian, kenyataannya masih banyak keluarga petani yang tetap berada dalam kategori miskin atau miskin sekali, dengan ketergantungan pada pekerjaan tambahan seperti buruh bangunan atau pedagang kecil. Situasi ini menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi petani gurem bukan hanya persoalan individu, melainkan bagian dari kemiskinan yang bersifat struktural.

Berikut adalah tabel perbandingan terdahulu:

Penulis	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Andreas Assan	Strategi Bertahan Hidup Petani Gurem Di Desa Tukul Kecamatan Tering Kabupaten Kutai Barat	Bagaimana strategi bertahan hidup yang dilakukan oleh keluarga petani gurem	Bentuk strategi yang digunakan yaitu strategi aktif (mencari pekerjaan sampingan, melibatkan anggota keluarga bekerja, memanfaatkan sumber daya), strategi pasif (hidup hemat, meminimalisir pengeluaran), dan strategi jaringan (memanfaatkan bantuan sosial, kerabat, atau jaringan formal-informal)
Arif	Identifikasi Dan Klasifikasi Kemiskinan Petani Perkotaan (Studi Kasus Kelurahan Karang Anyar Pantai Kecamatan Tarakan Barat Kota Tarakan)	mengidentifikasi serta mengklasifikasi bentuk kemiskinan yang dialami petani perkotaan, serta menganalisis penyebab dan faktor yang mempengaruhi kemiskinan	Jenis kemiskinan yang dialami petani adalah kemiskinan natural, terutama akibat keterbatasan sumber daya alam dan manusia. Penyebab kemiskinan bersumber dari faktor internal (usia petani, jumlah tanggungan keluarga) dan faktor eksternal (status kepemilikan serta luas lahan, kepemilikan rumah, tingkat pendapatan, dan modal usaha). Faktor yang paling dominan mempengaruhi kemiskinan petani adalah sempitnya lahan garapan dan

			keterbatasan modal usaha, sehingga sulit untuk meningkatkan hasil pertanian dan kesejahteraan mereka
Sugeng Wibowo	Studi Tentang Pemilikan Tanah Sawah Dan Pendapatan Petani Gurem Di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang	Luas kepemilikan tanah sawah petani gurem di Kecamatan Kragan dan tingkat pendapatan petani gurem apakah mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum keluarga.	Rata-rata kepemilikan tanah sawah oleh petani gurem hanya sekitar 0,0928 hektar, jauh di bawah ketentuan minimum menurut UU No. 56/Prp/1960 (2 hektar). Pendapatan yang diperoleh dari tanah tersebut belum mampu memenuhi standar kebutuhan hidup minimum dan bahkan termasuk dalam kategori miskin sekali (kurang dari Rp 257.190). Peningkatan pendapatan petani hanya bisa ditempuh melalui usaha intensifikasi pertanian dan dukungan pembangunan sarana pengairan karena wilayah penelitian merupakan tanah sawah tadah hujan.
Nita Nirwana	Deskripsi Sosial Ekonomi Keluarga Petani Gurem di Desa Sidosari Kecamatan Natar	kondisi sosial ekonomi keluarga petani gurem (kepemilikan lahan, jumlah tanggungan keluarga, tingkat	Rata-rata luas lahan yang dimiliki petani gurem hanya sekitar 0,17 hektar per keluarga dengan rata-rata jumlah anak 3 orang dan mayoritas kepala keluarga hanya di jenjang SD. Sebagian besar petani memiliki pekerjaan tambahan, terutama sebagai buruh bangunan, pedagang,

		pendidikan, pekerjaan tambahan, pendapatan, dan sejauh mana kebutuhan pokok minimum dapat terpenuhi)	atau buruh tani. Total pendapatan keluarga petani gurem rata-rata Rp 11,6 juta per tahun, namun tingkat pemenuhan kebutuhan pokok minimum masih rendah. Berdasarkan klasifikasi, 29,74% keluarga tergolong miskin sekali, 59,45% miskin, dan 10,81% hampir miskin.
--	--	--	--

Dari keempat penelitian terdahulu yang telah dianalisis dan ditelaah, masing-masing memberikan dan menambah wawasan. Selain itu, penelitian terdahulu juga membantu dalam mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan studi terdahulu serta menemukan celah penelitian (*research gap*) yang menjadi arahan bagi penelitian yang sedang dijalankan.

2.2 LANDASAN TEORI

Di Indonesia, kesejahteraan petani gurem masih belum diperhatikan. Pemerintah seharusnya bertanggung jawab dalam memastikan bahwa kebijakan agraria, pertanian, dan sosial yang benar-benar memperhatikan kebutuhan dasar kelompok masyarakat yang paling rentan. Tetapi kenyataan di lapangan, keberadaan petani gurem yang masih terjebak dalam kemiskinan struktural mencerminkan adanya kesenjangan dalam implementasi nilai kesejahteraan yang seharusnya menjadi perlindungan melalui kebijakan pemerintah.

Dalam administrasi publik, teori menjadi pijakan penting untuk menjelaskan bagaimana kebijakan pemerintah dapat memengaruhi kehidupan masyarakat. Teori dalam administrasi publik dapat diklasifikasikan ke dalam tiga macam, yaitu *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory*. *Grand theory* berfungsi sebagai kerangka besar untuk memahami akar permasalahan kemiskinan struktural dalam masyarakat. Teori ketimpangan sosial yang dikembangkan Karl Max menekankan bahwa struktur sosial dan ekonomi menciptakan kelas-kelas yang tidak seimbang, di mana kelompok lemah, seperti petani gurem, berada pada posisi yang dirugikan. Di Indonesia, kebijakan impor beras menjadi salah satu faktor yang memperburuk ketidakadilan struktural ini. Beras impor yang dijual dengan harga murah menyebabkan hasil produksi lokal tidak dapat bersaing dan berdampak pada petani gurem yang memiliki keterbatasan lahan semakin ditekan dengan harga gabah yang rendah. Hal ini menjadikan mereka tetap terjebak dalam lingkaran kemiskinan struktural karena struktur ekonomi nasional lebih berpihak pada mekanisme pasar global daripada keberlangsungan hidup petani kecil.

Administrasi publik tidak hanya sekadar mekanisme teknis tetapi juga sebagai instrumen negara dalam mengelola sumber daya dan merancang kebijakan yang berdampak langsung pada ketimpangan sosial. Dalam memahami kemiskinan petani gurem memerlukan perspektif *grand theory* yang menempatkan kebijakan impor beras

dalam kerangka ketimpangan struktural yang lebih luas. Kemiskinan petani gurem bukan sekadar akibat kelemahan individu, melainkan karena struktur sosial-ekonomi yang timpang dan kebijakan yang tidak berpihak.

Dalam *middle theory* lebih menekankan pada hubungan antara kebijakan publik tertentu dengan dampaknya di masyarakat. Kebijakan impor beras yang seharusnya untuk menstabilkan harga dan memastikan ketersediaan pangan ternyata menimbulkan penurunan harga gabah yang berakibat merugikan petani gurem. Mueller (2020) menjelaskan bahwa kegagalan kebijakan publik seringkali disebabkan oleh sifat sistem yang kompleks dalam kebijakan publik. Mueller menyoroti lima "*pathologies*" (kelainan) sistem kompleks yang menghambat kontrol, evaluasi, dan prediksi hasil kebijakan secara efektif. Pendekatan tradisional yang mengandalkan kontrol dan prediksi menjadi tidak memadai dalam menangani masalah kebijakan yang kompleks.

Menurut Mueller (2020), kebijakan publik dalam sistem kompleks seringkali non-linear dan menghasilkan fenomena emergent yang sulit diprediksi, tidak mencapai keseimbangan yang stabil, sehingga hasil kebijakan sulit diprediksi, berubah dan berevolusi seiring waktu sehingga implementasi kebijakan memerlukan adaptasi berkelanjutan, terpengaruh oleh bias kognitif yang membuat perilaku pelaku kebijakan dan masyarakat sulit diatur secara rasional, dan responsif terhadap perubahan perilaku masyarakat yang dapat menghambat efektivitas kebijakan. "*Public policy fails so often when it is beset with so many obstacles in complex systems, and... policy fails when complex problems are addressed using standard linear and reductionist approaches that presuppose more knowledge and control than possible in such situations*" (Mueller, 2020).

Pada kasus petani gurem, implementasi kebijakan impor beras menunjukkan adanya *policy failure* karena hanya memperhatikan sisi konsumen (stabilisasi harga) tanpa memperhitungkan dampak jangka panjang terhadap produsen kecil. Dengan demikian, *middle theory* memungkinkan kita untuk menelusuri bagaimana kebijakan

publik yang secara normatif dirancang untuk kepentingan umum justru menghasilkan ketidakadilan baru yang memperparah kemiskinan struktural.

Applied theory berfokus pada penerapan konsep pelayanan public untuk merumuskan kebijakan yang dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Salah satu kerangka yang relevan adalah *New Public Service* (NPS) yang dikembangkan oleh Denhardt & Denhardt (2000) menekankan pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan publik dan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan. Kebijakan pemerintah yang idealnya harus bersifat pro-rakyat dan melibatkan partisipasi aktif petani dalam penentuan kebijakan, termasuk dalam mengatur impor beras. Pelayanan publik yang responsif dan inklusif dapat membantu mengurangi kemiskinan struktural dengan menciptakan kebijakan yang berkeadilan dan berkelanjutan bagi petani gurem. *Applied theory* ini menjadi dasar bagi pemerintah untuk merancang kebijakan yang mengoptimalkan kesejahteraan kelompok rentan.

Administrasi publik seharusnya menempatkan kebijakan pembangunan dan pemberdayaan pertanian dan pelaku sebagai kebijakan penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani dan juga dalam mengurangi kemiskinan struktural di Indonesia.

2.2.1 PETANI GUREM

Petani gurem adalah petani yang mengusahakan lahan pertanian dengan luas sangat kecil, yaitu kurang dari 0,5 hektar (BPS, 2023). Petani gurem biasanya memiliki sumber daya terbatas dan bergantung pada lahan sempit yang hanya mampu menghasilkan pendapatan minimum untuk menyambung hidup keluarga. Ciri khas petani gurem adalah orientasi usahanya yang lebih menekankan pada meminimalisir risiko kerugian atau gagal panen daripada mencari keuntungan besar. Sikap ini disebabkan ketidakpastian hasil dan ketergantungan besar pada hasil pertanian sebagai sumber penghidupan utama keluarga mereka. Mereka cenderung memilih pola tanam konvensional dan

enggkan mengambil risiko inovasi yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya.

2.2.2 KEMISKINAN STRUKTURAL

Menurut Selo Soemardjan (mengutip dalam Ahmad, 2022), kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang dialami oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial yang menghalangi mereka menggunakan sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia. Hal ini menyebabkan ketidakmampuan kelompok miskin untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi secara penuh. Kemiskinan Struktural adalah fenomena kemiskinan yang bersifat sistemik dan menyangkut akar penyebab yang ada dalam struktur sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Kemiskinan ini tidak hanya bersifat sementara atau akibat ketidakberuntungan individu, melainkan hasil ketidakseimbangan akses terhadap sumber daya, pelayanan publik, dan peluang ekonomi yang dipengaruhi oleh kebijakan dan struktur sosial yang ada.

2.2.3 KEBIJAKAN PEMERINTAH

Kebijakan Pemerintah dalam konteks ini merupakan sejumlah langkah dan strategi yang diambil oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini difokuskan pada mengatasi kemiskinan struktural melalui berbagai program pembangunan agraria, subsidi pertanian, perlindungan sosial, serta pemberdayaan ekonomi di tingkat desa.

2.2.4 KESEJAHTERAAN

Kesejahteraan adalah kondisi di mana individu atau kelompok memiliki kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, memperoleh penghasilan yang layak, layanan kesehatan dan pendidikan yang memadai, serta memiliki kesempatan yang merata untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Dalam konteks petani gurem, kesejahteraan diukur berdasarkan kemampuan mereka untuk

meningkatkan produksi, pendapatan, dan standar hidup sehingga dapat keluar dari kemiskinan.

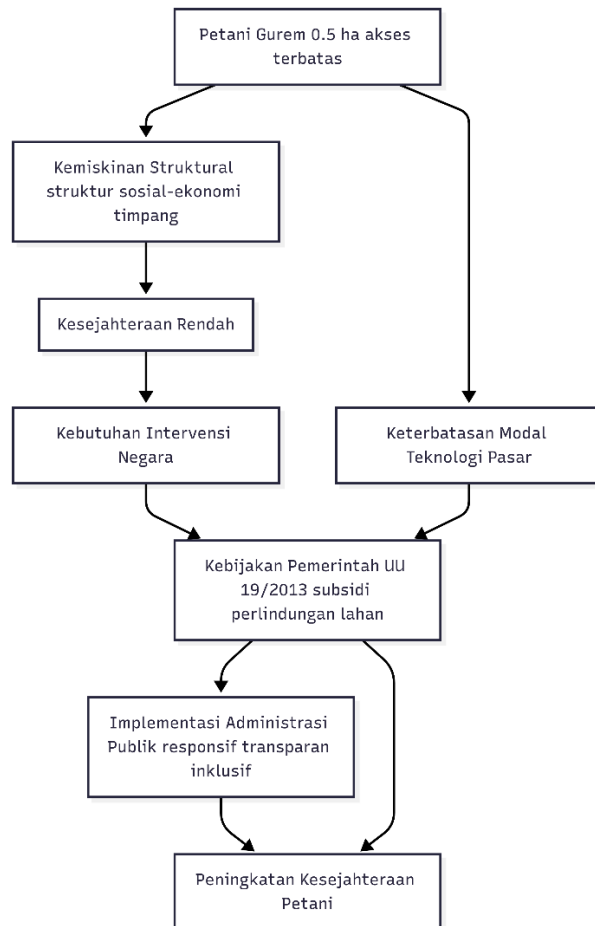
2.3 KERANGKA BERPIKIR

Petani gurem merupakan petani dengan lahan sangat terbatas kurang dari 0,5 hektar yang mengalami keterbatasan akses terhadap sumber daya produksi, teknologi, dan pasar sehingga rentan terhadap kemiskinan struktural (BPS, 2023). Menurut Selo Soemardjan (mengutip dalam Ahmad, 2022), kemiskinan struktural bukanlah hasil dari kelemahan individu, melainkan akibat ketidakadilan dalam distribusi sumber daya yang membuat kelompok miskin tidak mampu mengakses peluang ekonomi.

Untuk mengatasi kondisi ini, pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan struktural yang fokus pada pemberdayaan petani gurem melalui penyediaan pembiayaan, pelatihan, perlindungan hak atas lahan, dan dukungan kelembagaan lokal, sesuai amanat Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Undang-undang ini yang mengatur tentang perlindungan dan pemberdayaan petani secara komprehensif, sistemik, dan berkelanjutan di Indonesia. Undang-undang ini lahir sebagai respons negara atas ketimpangan dan kerentanan petani dalam menghadapi perubahan iklim, risiko usaha, dan sistem pasar yang kurang berpihak kepada petani agar mereka mendapat keadilan sosial dan kemakmuran yang lebih baik.

Kebijakan ini harus dilakukan dengan prinsip administrasi publik yang responsif, transparan, dan fokus utama pada peningkatan kesejahteraan masyarakat agar petani gurem mampu memenuhi kebutuhan dasar, memperoleh penghasilan yang layak, serta memiliki kesempatan untuk mobilitas sosial yang lebih baik. Kebijakan publik seharusnya berorientasi pada prinsip keadilan distributif, sehingga distribusi lahan dan sumber daya dapat lebih adil. Dari penjelasan diatas, maka dapat

disimpulkan kerangka pikir yang ada dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, B. (2022). Dampak Kultur Terhadap Lifestyle Masyarakat Nelayan (Analisis Kemiskinan Kultural pada Masyarakat Nelayan). *KOPI SUSU: Jurnal Komunikasi, Politik & Sosiologi*, 4(1), 1–17.
- Arif. (2017). *IDENTIFIKASI DAN KLASIFIKASI KEMISKINAN PETANI PERKOTAAN (Studi Kasus Kelurahan Karang Anyar Pantai Kecamatan Tarakan Barat Kota Tarakan)*. Universitas Borneo Tarakan.
- Assan, A. (2019). STRATEGI BERTAHAN HIDUP PETANI GUREM DI DESA TUKUL KECAMATAN TERING KABUPATEN KUTAI BARAT. *EJournal Sosiatri-Sosiologi*, 2019(3), 54–67.
- BPS. (2023). *PETANI GUREM, Siapa Mereka?* BPS Provinsi Jambi.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Marx, K. (1977). *Capital: A Contribution to the Critique of Political Economy* (Vol. 1). Progress Publishers: Moscow.
- Mueller, B. (2020). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economia*, 21(2), 311–323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>
- Nirwana, N. (2017). DESKRIPSI SOSIAL EKONOMI KELUARGA PETANI GUREM DI DESA SIDOSARI KECAMATAN NATAR. *Jurnal Universitas Lampung*, 1–14.
- Salmaa. (2022, July 19). *Cara Membuat Penelitian Terdahulu*. Deepublish.
- Wibowo, S. (2000). *STUDI TENTANG PEMILIKAN TANAH SAWAH DAN PENDAPATAN PETANI GUREM DI KECAMATAN KRAGAN KABUPATEN REMBANG*. Sekolah Tinggi Pertanian Nasional.