

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

IMPLEMENTASI INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 2012 TENTANG KEBIJAKAN PENGADAAN GABAH/BERAS DAN PENYALURAN BERAS OLEH PEMERINTAH (Studi Tentang Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah(HPP) atas Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur)



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

WIWIK HERAWATI

NIM: 017982393

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2013**

ABSTRAK**IMPLEMENTASI INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 2012 TENTANG
KEBIJAKAN PENGADAAN GABAH/BERAS DAN PENYALURAN BERAS
OLEH PEMERINTAH**

(Studi tentang Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP)
atas Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur)

Wiwik Herawati
Universitas Terbuka
wiwikherawatipradisti@gmail.com

Kata Kunci : Implementasi, HPP, Gabah, Beras

Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif tentang : 1) proses implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur; 2) peran aktor dalam implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur; 3) Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Untuk pengambilan data dilaksanakan dengan melakukan pengamatan (observasi), wawancara dan dokumentasi (pencatatan), dengan teknik pengambilan data secara snowball sampling.

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan HPP sudah dilaksanakan, tetapi belum optimal. Terdapat perbedaan persepsi tentang HPP di lapangan. Besaran harga HPP berbeda jauh dengan harga di pasaran. Peran aktor utama dipegang oleh BULOG sebagai pelaksana tunggal yang ditunjuk oleh pemerintah. Peran pemerintah daerah melalui dinas terkait (DP3KP) sebagai fasilitator bagi kemitraan petani dan BULOG, dan lebih terfokus pada pembinaan peningkatan produksi, panen dan pasca panen. Faktor pendukung implementasi kebijakan HPP meliputi ketersediaan dana yang memadai untuk pengadaan beras, komitmen pihak BULOG dalam penyerapan beras petani, serta koordinasi dan kerjasama antar pihak terkait. Sedangkan faktor penghambat, diantaranya adalah kurangnya SDM dan sarana prasarana, SOP yang terkesan rumit untuk ukuran petani sehingga belum ada petani yang menjadi mitra langsung BULOG.

Dari hasil temuan tersebut diharapkan bahwa besaran HPP perlu ditinjau kembali dan disesuaikan dengan kondisi pasar. Peningkatan kualitas dan jumlah SDM perlu segera direalisasikan, begitu juga dengan sarana prasarana panen dan pasca panen. Serta standar operasional prosedur (SOP) mitra BULOG perlu disederhanakan, sehingga dapat diterapkan oleh petani.

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul "**IMPLEMENTASI INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN GABAH / BERAS DAN PENYALURAN BERAS OLEH PEMERINTAH (Studi Tentang Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Atas Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur)**" adalah hasil karya saya sendiri dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Palangka Raya, Desember 2013
Yang menyatakan,


**METERAI
TEMPEL**
PAJAK NEGARA
69255ACF244172764
6000 **DJP**

Wiwik Herawati
NIM. 017982393

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

NAMA : WIWIK HERAWATI
NIM : 017982393
PROGRAM STUDI : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK (MAP)/90
JUDUL TAPM : Implementasi Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah / Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah (Studi tentang Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas Gabah dan Beras di Kab. Kotawaringin Timur)

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari / Tanggal : Sabtu / 14 Desember 2013
Waktu : 16.30 – 18.30 WIB
Dan telah dinyatakan LULUS / TIDAK LULUS

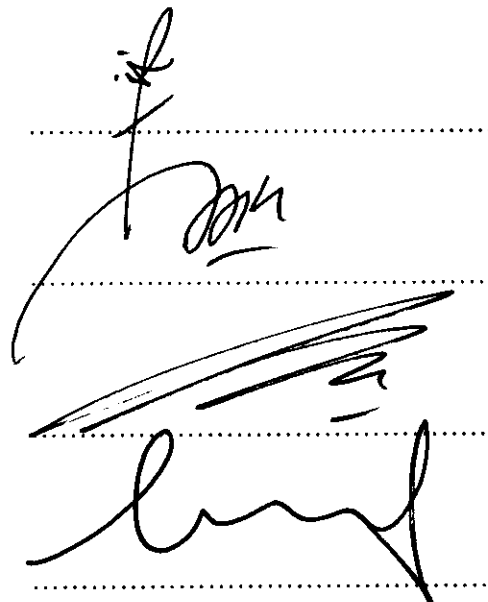
Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji
Dr. Sri Listyarini, M.Ed

Penguji Ahli :
Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA.

Pembimbing I :
Prof. Dr. Abdul Hakim, MSi.

Pembimbing II :
Dr. Sidik R.Usop ,MS



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur senantiasa kami panjatkan ke Hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan Rahmat dan KaruniaNya penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) pada waktunya. Tesis dengan Judul “Implementasi Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Pengadaan gabah / Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah (Studi tentang Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur)” disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik, Universitas Terbuka.

Penulis menyadari bahwa proses penulisan ini tidak terlepas dari peran serta berbagai pihak dengan kompetensi masing-masing. Sehubungan dengan itu penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Holten Sion, MPd, selaku Kepala UPBJJ Universitas Terbuka Palangkaraya beserta staf atas bantuan dan kerjasamanya yang baik;
2. Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si dan Bapak Dr. Sidik R. Usop, MS., selaku Dosen Pembimbing, yang telah berkenan meluangkan waktu dan pemikirannya demi terselesaikannya tesis ini;
3. Bapak Kepala Dinas Pertanian Peternakan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kotawaringin Timur (Bapak Ir. Jakatan) beserta staf atas ijin dan kerjasamanya dalam penyelesaian studi;

4. Bapak Kepala Perum BULOG Subdivre Sampit (Bapak Zaindraweli, SH.) beserta staf atas arahan dan kerjasamanya dalam penelitian dan penulisan tesis ini;
5. Bapak dan Ibu (Alm), Suamiku (Trianto Edy) dan ketiga puteriku tercinta (Nadya Ratri Pradipta, Nadifa Aulia Prastiwi, Nashwa Azzahra Pradisti), yang telah memberikan dorongan dan motivasi;
6. Rekan-rekan sejawat, rekan seperjuangan, sahabat, serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah banyak memberikan saran dan kritik sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Penulis memahami bahwa tidak ada kesempurnaan dalam diri penulis sebagai manusia, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Sampit, Desember 2013
Penulis,



Wiwik Herawati
NIM. 017982393

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR BAGAN	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah Penelitian	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Kajian Teoritis	20
1. Penelitian Terdahulu	20
2. Kebijakan Publik	23
3. Ketahanan Pangan	39
B. Kerangka Berpikir	42
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	47
A. Desain Penelitian	47
B. Fokus Penelitian	48
C. Lokasi Penelitian	48
D. Jenis dan Sumber Data	49
E. Instrumen Penelitian	52

DAFTAR BAGAN

	Halaman
1. Bagan 4.1 Struktur Organisasi Perum BULOG Subdivre Sampit ...	17
2. Bagan 2.1 Model Implementasi Kebijakan Marilee S. Grindle	36
3. Bagan 2.2 Model Implementasi George C. Edward III	39
4. Bagan 2.3 Kerangka Berpikir Implementasi HPP	45
5. Bagan 3.1 Analisis Data Model Interaktif (Model Miles dan Hubberman (1992)	57
6. Bagan 4.1 Struktur Organisasi Satgas ADA DN	59
7. Bagan 4.2 Alur Pemasaran Gabah Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur	70

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Peta Wilayah Kalimantan Tengah	7
Gambar 1.2 Peta Wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur	8
Gambar 1.3 Grafik Luas Panen Padi Tahun 2008 - 2012 (Sumber : DP3KP dalam Evaluasi Produksi).....	10
Gambar 1.4 Grafik Produksi Padi Tahun 2008 - 2012 (Sumber : DP3KP dalam Evaluasi Produksi).....	11
Gambar 1.5 Grafik Perkembangan Harga Beras Lokal di Tahun 2008 – 2012 (Sumber : DP3KP dalam Evaluasi Produksi).....	11
Gambar 1.6 Grafik Realisasi Pengadaan Dalam Negeri (ADA DN) (Sumber : Bulog Subdivre Sampit (Jan-Okt 2013))...	12

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2012

Lampiran 2. Data Luas Panen & Produksi Padi Tahun 2009 – 2012

Lampiran 3. Data Realisasi Pengadaan Beras dalam Negeri Bulan Januari – Oktober 2013

Lampiran 4. Draft Wawancara

Lampiran 5. Prosedur dan Persyaratan Mitra BULOG

Lampiran 6. Dokumentasi Penelitian (Gambar-gambar)

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang sebagian besar penduduknya berprofesi sebagai petani. Pernyataan ini mengandung suatu tanggung jawab besar terhadap kesejahteraan petani dan pemenuhan kebutuhan pangan yang berbasis dari sektor pertanian. Indonesia yang pada jaman orde baru pernah mendapat predikat sebagai negara dengan swasembada beras, merupakan tantangan besar untuk dapat meningkatkan kesejahteraan petaninya melalui usaha pertanian yang dikelola. Sampai sekarang pertanian masih menjadi sektor utama dalam perekonomian nasional. Kondisi demikian, sebenarnya profesi petani sangat cocok dan menguntungkan untuk penduduk Indonesia.

Beras masih merupakan bahan makanan pokok yang superior di Indonesia. Ketersediaan beras sebagai bahan pangan pokok merupakan masalah penting yang selalu muncul dalam mewujudkan ketahanan pangan. Berbagai macam usaha dilakukan oleh berbagai elemen / fungsi untuk selalu memantau ketersediaan beras dan sudah barang tentu termasuk fluktuasi harga beras dan gabah. Hal ini dilakukan karena ketersediaan beras digunakan sebagai indikator terhadap ketersediaan pangan disuatu daerah. Apabila stok beras dalam kondisi aman,

maka akan aman pula harapan kecukupan pangan dalam beberapa waktu ke depan.

Beras berperan besar bagi hidup dan kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia, bahkan masyarakat yang sebelumnya dikenal mengkonsumsi makanan pokok non beras (jagung, ubi-ubian, sagu) dengan meningkatnya pendapatan, pola konsumsi pangan pokok mereka mulai bergeser ke beras. Sehingga ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap beras menjadi sangat tinggi. Hal inilah yang menyebabkan tingginya konsumsi beras, dan semakin memberatkan pencapaian swasembada beras. Kebijakan perberasan yang terdiri dari kebijakan non harga (bibit, pupuk, dan irigasi) dan kebijakan harga (kebijakan HPP gabah beras) dimaksudkan untuk mendukung tercapainya swasembada beras dan peningkatan pendapatan petani.

Pemerintah sangat berkepentingan dalam mengendalikan harga dan pasokan gabah-beras melalui kebijakan perberasan yang bersifat promotif dan protektif yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan para petani padi. Pada kondisi tertentu, intervensi pemerintah untuk menstabilkan harga padi bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi agribisnis padi dan sekaligus meningkatkan produksi padi dalam negeri guna pemantapan ketahanan pangan dan mendorong perekonomian perdesaan. (Maulana, 2012)

Kebijakan Perberasan dalam harga pembelian pemerintah (HPP) atas gabah dan beras ditujukan untuk menjaga stabilitas harga komoditas pangan pokok (gabah dan beras) akibat peningkatan produksi secara besar-besaran pada saat panen raya. Dengan adanya HPP diharapkan nilai jual atau harga komoditas

(gabah/beras) tidak merosot tajam, sehingga dapat dibeli dengan harga yang pantas dan tidak merugikan petani.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pada saat panen raya, terjadi penumpukan hasil panen di tingkat petani. Hal inilah yang menyebabkan turunnya harga komoditas pangan, karena tingkat penawaran yang tinggi, sehingga terjadilah kesenjangan harga antara di tingkat petani dan harga komoditi di pasar. Dengan adanya HPP diharapkan BULOG (pelaksana HPP/ Implementator) dapat menyerap hasil panen di tingkat petani sebanyak-banyaknya sehingga petani tidak dipermainkan tengkulak.

Pada hakikatnya penerapan HPP adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga di atas harga keseimbangan, terutama pada saat panen raya. Melalui kebijakan HPP pemerintah mengharapkan produksi padi dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasokan dalam negeri, terciptakan stabilitas harga padi dan meningkatkan usaha tani padi. (Sawit, 2011)

Kebijakan perberasan yang diterapkan secara terpadu oleh pemerintah mampu memacu produksi beras dan mencapai swasembada beras. Secara khusus, kolaborasi kebijakan harga dan perdagangan telah berperan penting dalam memacu produksi beras nasional, menjamin ketersediaan, dan stabilitas harga beras. Kebijakan harga gabah dan beras sebagai salah satu elemen dari kebijakan ekonomi perberasan nasional, implementasinya didukung oleh perdagangan yang efektif (Maulana, 2012).

Pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2012 tentang kebijakan pengadaan gabah / beras dan penyaluran beras oleh pemerintah yang berlaku mulai 27 Pebruari 2012. Dalam salah satu diktumnya menetapkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk Gabah Kering Panen (GKP) pada tingkat petani adalah Rp. 3.300,-/kg. Sedangkan untuk harga beras non kualitas di tingkat petani sebesar Rp. 6.600,-/kg.

Kementerian Pertanian meminta Perum Bulog untuk segera menyerap gabah petani karena harga komoditas tersebut sedang turun sebagai dampak dari panen raya. Menteri Pertanian Suswono di Jakarta, Senin mengatakan bahwa harga gabah hasil panen petani saat ini di bawah harga pembelian pemerintah (HPP). "Kini saatnya bagi Bulog menyerap sebanyak-banyaknya beras petani, tidak ada alasan lagi karena saat ini petani sedang panen raya," kata Mentan. Menurut dia, panen raya pada musim tanam Oktober--Maret yang akan berlangsung hingga April mendatang cukup besar, mampu memberikan kontribusi mencapai 60 persen dari total produksi pangan nasional dalam setahun. "Harga beras saat ini di bawah HPP, jadi tidak ada alasan lagi buat Bulog untuk tidak membeli sebanyak-banyaknya beras sebagai cadangan pangan," demikian disampaikan Suswono melalui Media Indonesia, Selasa 20 Maret 2012 lalu.

Himbauan tersebut disampaikan dengan tujuan agar harga gabah dan beras tidak mengalami penurunan yang drastis, dan akan berdampak pada kerugaian petani sebagai pelaku usahatani. Disamping itu dengan adanya panen raya, jumlah produksi beras sedang dalam kondisi puncak (produktivitas tinggi), sangat relevan apabila Bulog sebagai pelaksana HPP untuk mengambil tindakan yang tepat untuk

melakukan pembelian beras petani sebagai cadangan pangan serta mengatasi rawan pangan pada saat paceklik (produktivitas turun).

Berdasarkan pengamatan Aliansi Petani Indonesia (API) terkait efektifitas kinerja BULOG hingga Mei 2013 dimuat dalam ApiCyber Desk tanggal 13 Mei 2013 adalah sebagai berikut :

1. Pada saat panen raya Maret – April, ditemukan diberbagai daerah harga petani dibawah Harga Pembelian Pemerintah (HPP), hasil temuan di Banyumas harga gabah kering panen (GKP) hanya Rp. 2.900,-, di Brebes sebesar Rp. 2.700,-, di Nagakeo NTT hanya Rp. 2.600,-
2. Di sisi lain sampai saat ini penyerapan BULOG di berbagai daerah masih jauh dari harapan, hasil temuan di Malang sampai dengan pecan ke dua April 2013 masih 42 % dari target, di Klaten gudang BULOG baru berhasil melakukan pengadaan 4.000 ton beras, hingga akhir April 2013. Angka tersebut masih cukup jauh dari target pengadaan yang ditetapkan yakni sebesar 6.000 ton beras.
3. Harga beras di berbagai daerah sentra beras seperti Tuban, Bojonegoro, Tegal, Semarang, Indramayu sudah diatas harga pembelian pemerintah (Rp. 6.600,-/kg), sedangkan harga saat ini diatas Rp. 7.000,-/kg.

Kepala BULOG Sub Divisi Regional Sampit, Zaindraweli melalui Website Sampit Online tanggal 20 September 2013, menyatakan pihaknya menargetkan akan menampung 1500 ton beras petani lokal. Selama ini petani sering menjadi korban permainan harga tengkulak, sehingga pendapatan mereka tidak bisa

berkaitan pemasaran gabah dan beras pada tingkat petani di Kabupaten Kotawaringin Timur.

Kabupaten Kotawaringin Timur adalah salah satu kabupaten di provinsi Kalimantan Tengah. Ibukota kabupaten ini terletak di Sampit. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 16.496 km² dan berpenduduk kurang lebih sebanyak 373.842 jiwa pada tahun 2010. Bupati Kotawaringin Timur adalah H. Supian Hadi. (BPS Kotim, 2011)



Gambar 1.1 Peta Wilayah Kalimantan Tengah

Kabupaten Kotawaringin Timur dengan luas seluruhnya 16.496 km², terdiri dari 13 kecamatan, 132 desa dan 12 kelurahan, terletak di antara 111°0'50" - 113°0'46" BT dan 0°23'14" - 3°32'54" LS, dengan batas-batas wilayah :

Utara :	Provinsi Kalimantan Barat
Selatan:	Laut Jawa
Barat :	Kabupaten Seruyan
Timur :	Kabupaten Katingan

Saat ini Kabupaten Kotawaringin Timur mempunyai 17 kecamatan, yaitu:



1. Teluk Sampit
2. Bukit Santuai
3. Telawang
4. Mentaya Hilir Selatan
5. Mentaya Hilir Utara
6. Pulau Hanaut
7. Mentawa Baru Ketapang
8. Baamang
9. Seranau
10. Kota Besi
11. Cempaga
12. Cempaga Hulu
13. Parenggean
14. Mentaya Hulu
15. Antang Kalang
16. Telaga Antang (pemekaran dari kecamatan Antang Kalang)
17. Tualan Hulu (pemekaran dari kecamatan Parenggean)

Gambar 1.2 Peta Wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur

Dari wilayah-wilayah tersebut, potensi untuk lahan pertanian terpadu (pertanian, perkebunan, dan kehutanan) tersebar di beberapa wilayah :

1. Teluk Sampit, potensi tanaman pangan (padi sawah)
2. Bukit Santuai, potensi perkebunan sawit dan karet
3. Telawang, potensi perkebunan sawit dan karet
4. Mentaya Hilir Selatan, potensi tanaman pangan dan hortikultura

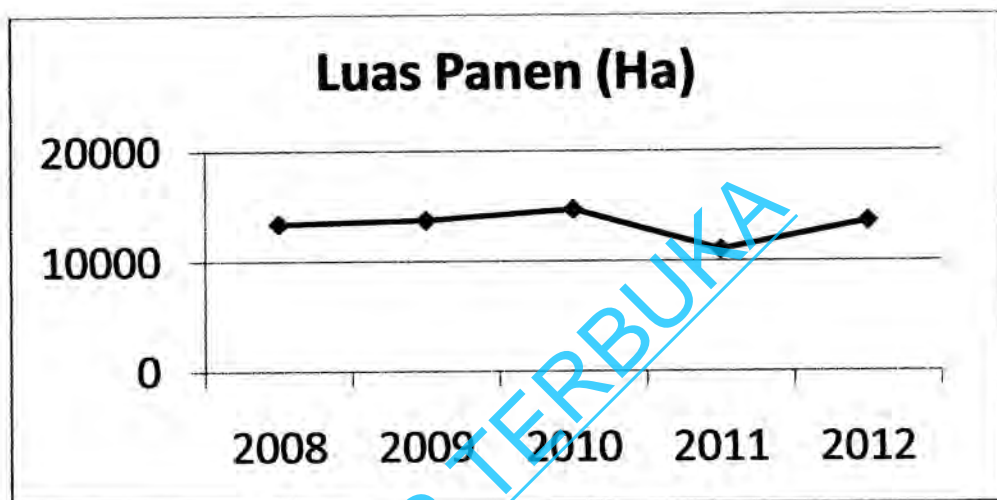
5. Mentaya Hilir Utara, potensi hortikultura dan perkebunan karet.
6. Pulau Hanaut, potensi tanaman pangan dan hortikultura
7. Mentawa Baru Ketapang, potensi hortikultura dan tanaman pangan
8. Baamang, potensi hortikultura
9. Seranau, potensi hortikultura
10. Kota Besi, potensi hortikultura
11. Cempaga, potensi perkebunan karet dan sawit
12. Cempaga Hulu, potensi perkebunan sawit
13. Parenggean, potensi hortikultura, sawit dan karet
14. Mentaya Hulu, potensi perkebunan sawit dan karet
15. Antang Kalang, potensi perkebunan sawit dan karet
16. Telaga Antang, potensi perkebunan sawit dan karet
17. Tualan Hulu, potensi perkebunan sawit dan karet

Berdasarkan peta wilayah diatas dapat diketahui bahwa untuk wilayah selatan dan sedikit ke tengah (Teluk sampit – Mentawa Baru Ketapang) memiliki karakteristik yang cenderung “basah” dan cocok untuk budidaya tanaman pangan padi sawah. Sedangkan untuk wilayah tengah lebih cocok untuk budidaya hortikultura (sayur-sayuran / buah-buahan) dan pada wilayah utara (Cempaga – Tualan Hulu) cenderung untuk budidaya perkebunan sawit dan karet.

Produksi padi di Kabupaten Kotawaringin Timur mengalami fluktuasi sebanding dengan luas panen (areal tanam padi). Dengan adanya program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) dengan tujuan untuk pencapaian swasembada beras mulai tahun 2010 mengalami pertumbuhan. Peningkatan

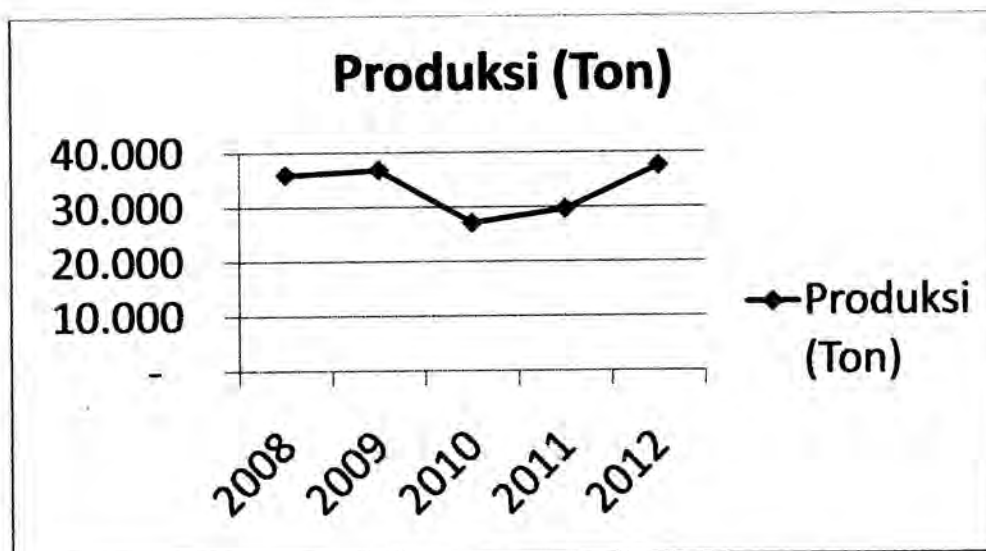
produksi padi merupakan hasil dari upaya-upaya pemerintah melalui dinas terkait berupa perluasan areal tanam, pengembangan sarana irigasi (tata air mikro), serta pembinaan budidaya tanaman padi dalam bentuk sekolah lapang (SL) bagi kelompok tani penerima program.

Berdasarkan data luas panen yang disusun oleh Dinas Pertanian Peternakan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kotawaringin Timur selama lima tahun terakhir (2008-2012) dapat digambarkan sebagai berikut:



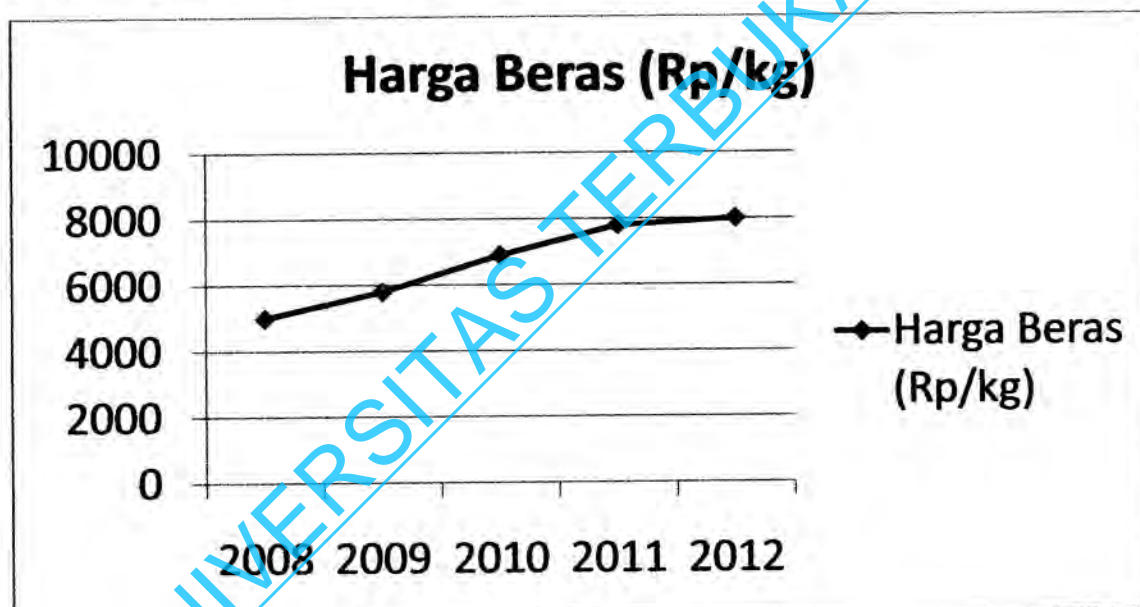
Gambar 1.3 Grafik Luas Panen Padi Tahun 2008 -2012 (Sumber DP3KP, dalam Evaluasi Produksi)

Adapun untuk data produksi padi juga mengalami fluktuasi sebanding dengan luas panen, dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.4 Grafik Produksi Padi Tahun 2008 – 2012 (Sumber DP3KP, dalam Evaluasi Produksi)

Data perkembangan harga beras lokal di Kabupaten Kotawaringin Timur mengalami peningkatan, dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.5 Grafik Perkembangan Harga Beras Lokal tahun 2008 – 2012 (Sumber DP3KP, dalam Data harga Komoditas Pertanian / Peternakan)

Target Pengadaan beras dalam negeri (ADA DN) untuk Tahun 2013 adalah 4.500 ton beras. Sedangkan realisasi pengadaan beras dalam negeri mulai

bulan Januari sampai dengan pertengahan Oktober 2013 dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.6 Grafik Realisasi Pengadaan Dalam Negeri (ADA DN) Tahun 2013 Sumber Perum BULOG Subdivre Sampit (Jan – Okt 2013)

Berdasarkan grafik tersebut dapat dilihat bahwa untuk awal tahun (Januari-Februari) tidak ada pembelian beras / pengadaan beras (Realisasi Nol/ kosong). Hal ini diakibatkan pada awal tahun tidak ada panen (di luar musim tanam). Pengadaan beras mulai dilakukan pada Bulan Maret dan terus mengalami peningkatan sampai puncaknya pada Bulan Juli (panen raya). Setelah Bulan Juli pengadaan beras lokal masih dilakukan akan tetapi mengalami penurunan sampai Bulan Oktober (akhir masa pengadaan). Untuk Bulan November dan Desember tidak dilakukan pengadaan beras lokal. Untuk memenuhi target stok beras, dilakukan mobilisasi nasional (MOBNAS) yaitu memindahkan stok beras dari Divisi BULOG daerah lain / Propinsi lain.

Lokasi Penelitian dilakukan di Kecamatan Teluk Sampit yang merupakan salah satu sentra produksi padi dan mempunyai luas lahan produksi padi paling tinggi di Kabupaten Kotawaringin Timur.

No.	Potensi	Positif	Negatif
1.	Sumber Daya Alam	- luas wilayah = 61.000 Ha - luas lahan pertanian padi = 3.430 Ha -tersedianya sumberdaya perikanan laut dan tambak -tersedianya tempat wisata Ujung Pandaran	-perubahan iklim yang sulit diprediksikan -pola tanam yang serempak menyebabkan penumpukan hasil produksi disaat panen raya -sering terjadi banjir pada saat air pasang sehingga lahan sering terendam
2.	Sumber Daya Manusia	-jumlah desa = 6 desa -jumlah penduduk = 11.850 jiwa -Jumlah KK= 1.975 KK -Sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani dan nelayan	-tenaga kerja untuk pertanian terbatas, terutama saat panen / pasca panen - perbandingan lahan yang dimiliki tidak sebanding dengan tenaga kerja yang tersedia (1 KK memiliki 5 Ha Lahan sawah)
3.	Sumber Daya Fisik / sarana prasarana	-1 kantor kecamatan -jumlah kantor desa = 6 bh -jumlah sekolah SD = 7 bh SMP = 3 bh -sarana kesehatan : Puskesmas & Pustu -jalan aspal -jalan desa -sumber peneranga PLN	-terbatasnya jalan usaha tani -tata air mikro terbatas -akses pasar terbatas -sarana pasca panen terbatas
4.	Sumber Daya Sosial	-Lembaga pemerintahan Desa (BPD) = 6 bh -kelembagaan pertanian poktan = 36 kelompok Gapoktan = 6 kelompok	-lembaga permodalan / koperasi tidak berfungsi secara optimal -peran poktan dan gapoktan dalam pemasaran hasil masing kurang optimal

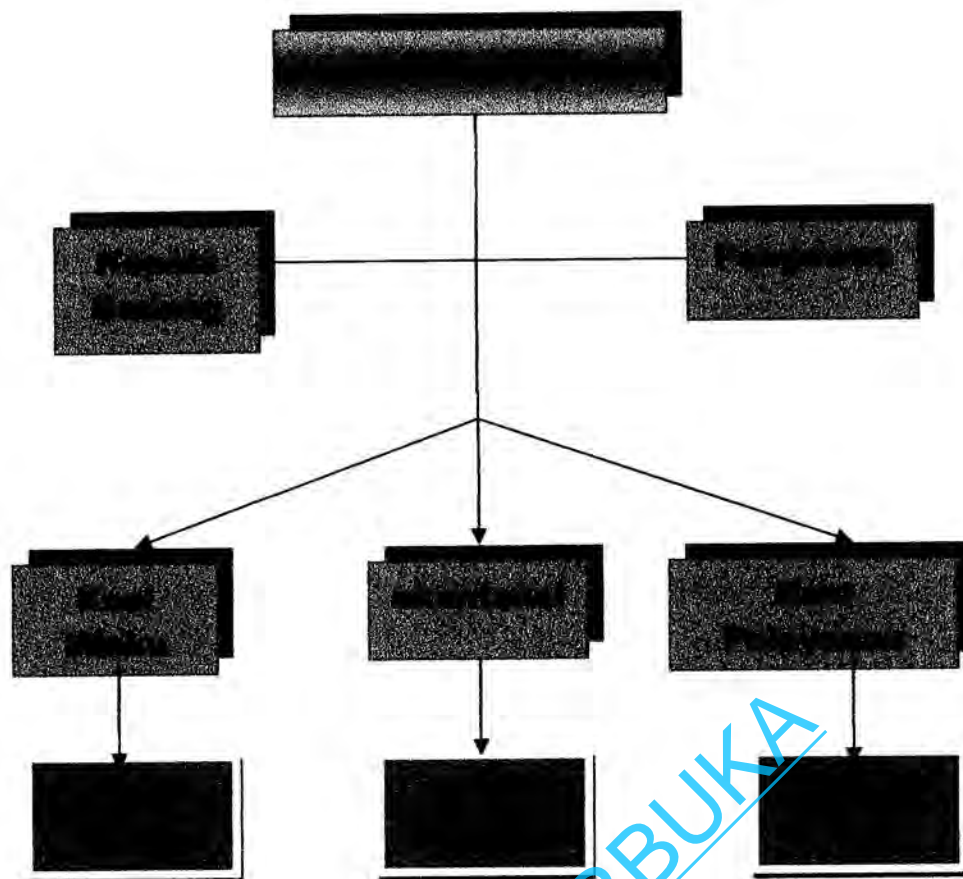
Tabel 1.1 Potensi / Asset Kecamatan Teluk Sampit (Sumber : diolah peneliti)

Perum BULOG Sub Divisi Regional Sampit merupakan suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam bentuk Perusahaan Umum yang setingkat dengan Eselon III pada struktur pemerintahan / birokrasi.

Tugas, Kewenangan dan Tanggung Jawab masing-masing jabatan yang ada pada Perum BULOG Sub Divisi Regional adalah sebagai berikut:

- a. Kasubdivre, mempunyai tugas dan kewenangan:
 - 1) Menyusun, mengusulkan dan melaksanakan pencapaian target pengadaan gabah/beras DN yang telah disetujui direksi sesuai dengan ketentuan dan jenjang operasionalnya.
 - 2) Membuat perjanjian jual beli (PJB) gabah/beras dengan mitra kerja sesuai dengan kuantum, jadwal dan destinasi gudang penerima.
 - 3) Menerbitkan Surat Perintah Kerja (SPK) pengadaan gabah/beras DN kepada SATGAS ADA DN dan Unit Pengelolaan Gabah Beras (UPGB).
 - 4) Menerbitkan Surat Perintah Terima Barang (SPTB) kepada Kepala Gudang.
 - 5) Menerbitkan Surat Perintah Pemeriksaan Kualitas (SPPK) kepada Pelaksana Pemeriksa Kualitas.
 - 6) Menyetujui atau menolak pembayaran atas harga gabah/beras serta biaya-biaya pengadaan berpedoman pada PJB yang berlaku.

- 7) Menyatakan wanprestasi kepada Mitra Kerja yang tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban sebagaimana dituangkan dalam PJB.
 - 8) Kadivre dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Kabid PP dan/atau pejabat lain untuk membuat Perjanjian Jual Beli (PJB) dengan Mitra kerja pengadaan, menerbitkan SPK, SPTB dan SPPK.
 - 9) Bertanggungjawab atas kelancaran dan ketertiban pelaksanaan pengadaan gabah/beras DN di wilayah kerjanya sesuai ketentuan yang berlaku.
- b. Kasi Minku, atas persetujuan Kasubdivre dapat menerbitkan :
- 1) SPP harga gabah/beras
 - 2) SPP biaya pengadaan
 - 3) SPP insentif angkutan pengadaan beras lokal/regional dan insentif pengadaan daerah defisit.
- c. Ketua Satuan Tugas Administrasi (SATMIN), berdasarkan surat pelimpahan wewenang Kasubdivre, SATMIN mempunyai kewenangan untuk membuat dan menandatangani :
- 1) SPP harga gabah/beras
 - 2) SPP biaya pengadaan
 - 3) SPP insentif angkutan pengadaan beras lokal/regional dan insentif pengadaan daerah defisit.
- d. Kepala Gudang, mempunyai tugas dan kewenangan :
- 1) Menerima SPTB dari Kasubdivre.



Bagan 1.1 Struktur Organisasi Perum BULOG Subdivre Sampit

B. Perumusan Masalah Penelitian

Adapun rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur dilihat dari Isi Kebijakan (*content of policy*) dan proses implementasinya?
2. Bagaimanakah peran aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur?

3. Faktor-faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif tentang:

1. proses implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur dilihat dari Isi Kebijakan (*content of policy*) dan proses implementasinya;
2. peran aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur;
3. Faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi implementasi kebijakan Harga pembelian pemerintah (HPP) atas gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya teori tentang Kebijakan Publik khususnya Kebijakan Perberasan (Penerapan Harga Pembelian Pemerintah / HPP) Gabah dan Beras terkait dengan pendapatan petani. Hal ini berkaitan

dengan Model-model Implementasi publik yang tepat dan efisien, serta mampu untuk menjawab permasalahan yang ada dengan tujuan tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan rekomendasi tentang implementasi Kebijakan Perberasan di Kabupaten Kotawaringin Timur dan digunakan sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan yang tepat dengan sasaran peningkatan pendapatan petani dan terwujudnya ketahanan pangan.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. **Kajian Teori**

1. Penelitian Terdahulu

Peneliti meninjau beberapa penelitian sebelumnya dengan pokok bahasan yang kurang lebih sama. Rujukan penelitian terdahulu ini diharapkan dapat membantu peneliti dalam membentuk koridor berpikir yang sama. Berikut ini beberapa penelitian terdahulu yang digunakan sebagai bahan rujukan penelitian.

Penelitian pertama dilakukan oleh Erizal Jamal, dkk (2006) dengan judul Analisis Kebijakan Penentuan Harga Pembelian Gabah. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi spesifik wilayah sangat mewarnai efektifitas dari HPP, sehingga penentuan kebijakan yang seragam secara nasional sangat tidak dianjurkan. Sementara untuk menjaga stabilitas harga di tingkat petani, berbagai inisiatif lokal yang ada (Pokja pasca panen bantul dan Kemitraan Sidrap) ternyata lebih efektif dari lembaga bentukan pusat (LUEP dan BULOG). Penelitian Jamal ini lebih terfokus pada analisis terhadap penentuan HPP (tahap formulasi kebijakan).

Penelitian kedua dilakukan oleh Sembiring dkk (2010), dengan Judul **Implementasi Kebijakan Perberasan di Tingkat Petani : Kinerja dan Perspektif Ke Depan**. Dalam penelitiannya, Sembiring menganalisis kinerja dan perspektif ke depan implementasi kebijakan perberasan dalam Instruksi Presiden terhadap petani. Penelitian ini dilakukan pada 30 orang kontak tani yang ditentukan secara purposive sampling pada enam desa sentra produksi padi di Kecamatan Sei Rampah, Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara. Sembiring dkk memfokuskan penelitian pada kinerja kebijakan secara umum, baik kebijakan non harga maupun kebijakan harga. Rekomendasi yang diberikan dalam bentuk kebijakan strategis yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah: 1) membangun dan memperbaiki jaringan irigasi, 2) mengawasi distribusi pupuk bersubsidi 3) membeli langsung gabah petani, 4) menaikkan harga pembelian pemerintah, 5) mendorong peningkatan kinerja penyuluh pertanian lapangan, dan 6) memberikan bantuan benih unggul kepada petani 25 kg per hektar.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Mohamad Husein Sawit (2011) dengan Judul **Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras**. Hasil penelitian sawit dapat disimpulkan bahwa kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) dengan kualitas tunggal yang diterapkan selama 41 tahun berdampak negative terhadap daya saing gabah/beras nasional. Disarankan agar pemerintah segera mengoreksi kebijakan HPP beras dari

kualitas tunggal menjadi multikualitas. Sawit lebih memfokuskan dampak HPP terhadap peningkatan kualitas beras.

Penelitian keempat adalah penelitian yang dilakukan oleh Mohamad Maulana (2012) dengan Judul **Prospek Implementasi Kebijakan harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multikualitas Gabah dan Beras di Indonesia**. Maulana melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif dalam upaya mendeskripsikan kebijakan HPP gabah dan beras yang telah ditempuh oleh pemerintah yang selama ini mengacu pada satu kualitas dan prospek alternative kebijakan HPP multikualitas gabah dan beras pada masa yang akan datang. Dari pendekatan yang dilakukan, penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk kualitas tunggal yang selama ini diterapkan memang telah mampu melindungi petani dari kejatuhan harga di beberapa wilayah di Indonesia. Akan tetapi masih belum mampu untuk meningkatkan kualitas gabah dan beras yang dihasilkan petani.

Beberapa penelitian di atas yang berkaitan dengan implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah pada umumnya dilakukan di Pulau Jawa dan Sumatera yang mempunyai karakteristik masyarakat petani yang memiliki pola usaha tani yang sudah mapan. Pertumbuhan pembangunan pertanian di kawasan tersebut sudah maju dengan sumber daya manusia dan sarana prasarana yang tercukupi baik jumlah maupun kualitasnya. Peneliti disini akan mencari dan mengungkap fakta yang ada di Propinsi Kalimantan Tengah, Khususnya Kabupaten Kotawaringin Timur, dengan

kondisi pertanian yang masih dalam tahap pertumbuhan dan pengembangan serta dengan keterbatasan sumber daya manusia serta sarana prasarana yang ada. Karakteristik sumber daya alam juga mempunyai karakteristik yang berbeda, dengan lahan gambut yang diupayakan untuk tanaman padi memerlukan usaha ekstra agar dapat mencapai produksi yang diinginkan.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan suatu ketika menghadapi suatu permasalahan. Ruang lingkup kebijakan sangat luas karena mencakup berbagai sektor pembangunan. Adapun dalam pelaksanaannya, suatu kebijakan public melalui beberapa tahap, yaitu: formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, analisis kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Menurut Goes (2010) Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu :

- a) **Kebijakan umum**, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b) **Kebijakan pelaksanaan** adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c) **Kebijakan teknis**, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Menurut Hakim (2010) bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh

pemerintah sebagian disebabkan kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik.

Menurut Widodo (2008) kebijakan dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Masalah tersebut begitu banyak macam, variasi, dan intensitasnya. Oleh karena itu tidak semua masalah publik tadi bisa melahirkan suatu kebijakan public. Hanya masalah public yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan public.

Selanjutnya Dye (2004) menjelaskan bahwa Kebijakan Publik merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian ini pusat perhatian dari kebijakan public tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Dari berbagai macam definisi (*public policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan public pada hakekatnya merupakan serangkaian tindakan yang diterapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi kebijakan adalah seperti diungkapkan oleh Jones (1996), dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*" tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, namun pelaksanaannya menuntut adanya syarat yang antara lain : adanya pelaksana, uang, dan kemampuan organisasi atau sering disebut sebagai resources. Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan.

Goggin, et.al. (1990) menganggap implementasi sebagai suatu proses yang dinamis untuk mempelajari berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan dan menyusun kembali kebijakan tersebut. Sedangkan menurut Wahab (1991) implementasi adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Namun realitasnya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan public cenderung dipahami sebagai suatu rutinitas yang sering dibicarakan tapi jarang dipelajari dan diteliti sehingga menimbulkan banyak problema, tidak berhasil mencapai tujuan, dan sasaran yang diharapkan tidak didapat.

Menurut Winarno (2005) mendefinisikan Implementasi Kebijakan Publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi public yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-

usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Selanjutnya Wahab (1997) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang sangat penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Sementara itu Hogerwerf (1983) menegaskan bahwa agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan tersebut harus dilaksanakan. Agar dalam pelaksanaannya dapat lebih terarah tentunya diperlukan tindakan-tindakan serta sarana-sarana yang disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai.

Pada pengertian yang steril, pembuatan kebijakan di satu pihak merupakan proses yang memiliki logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian alternative cara pemenuhannya. Sebaliknya, Implementasi Kebijakan, di pihak lain pada dirinya sendiri mengandung logika *top down* menurunkan alternative kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan-tindakan yang konkrit dan mikro (Wibawa, 1994).

Implementasi Kebijakan Publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan / disetujui.

Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang top-down, maksudnya menurunkan / menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternative yang bersifat kongkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika botton up, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan. (tesisdesertasi.blogspot, 2010).

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, secara sederhana implementasi kebijakan dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan tidak lahir dengan sendirinya melainkan berangkat dari konsep kebijakan Publik (*public policy*). Implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi, sumber-sumber kebijakan dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan (*action*) untuk mencapai tujuan diselenggarakannya pada tahap implementasi kebijakan.

Setiap kebijakan yang diimplementasikan sudah tentu menimbulkan dampak. Menurut Islamy (2000) ketidakberhasilan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan dan banyaknya kebijakan yang memperoleh / mempunyai dampak sebagaimana yang diharapkan dan disebabkan karena beberapa faktor, yaitu :

- a. Tersedianya sumber-sumber yang terbatas, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai.

implementasi kebijakan dilaksanakan disebut perencanaan kebijakan yang merupakan formulasi kebijakan atau tahapan dalam pembuatan kebijakan.

Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Adapun isi kebijakan (*content of policy*) mencakup :

- a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan;
- c. Derajat perubahan yang diinginkan;
- d. Kedudukan pembuat kebijakan;
- e. Siapa pelaksana program;
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan lingkungan kebijakan (*content of implementation*) mencakup :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa;
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002).

Teori implementasi kebijakan yang menggunakan pendekatan top down, diantaranya yang dikemukakan George C Edwarrrds III, Van Meter dan Carl E Van Horn.

No.	Teori	Variabel	Keterangan
1.	George C Edwards III	Komunikasi	Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan / komunikasikan kepada kelompok sasaran
		Sumberdaya	Sumberdaya dapat berupa financial, sumber daya manusia maupun sarana prasarana
		Disposisi	Persamaan persepsi, sikap, atau perspektif dengan pembuat kebijakan
		Struktur Birokrasi	Aspek struktur yang berpengaruh adalah SOP (standard operational procedure)
2.	Donald Van Meter dan Carl E van Horn	Standard dan Sasaran Kebijakan	Harus jelas dan terukur sehingga dapat dianalisis
		Sumberdaya	Sumber daya manusia dan non manusia
		Hubungan antar organisasi	Dalam implementasi perlu kerjasama / koordinasi antar instansi
		Karakteristik agen pelaksana	Mencakup norma-norma, struktur birokrasi yang mempengaruhi implementasi
		Kondisi sosial, ekonomi, dan politik	Sumber daya ekonomi lingkungan yang mampu mendukung implementasi kebijakan
		Disposisi implementer	Mencakup tiga hal penting : respon implementor terhadap kebijakan, pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor.

Sumber : Subarsono, 2011

Tabel 2.1 Variabel Implementasi Kebijakan berdasarkan teori George C Edwards III dan Donald Van Meter dan Carl E Van Horn.

Faktor utama dalam pendekatan top down adalah menekankan pada pelaksanaan kebijakan untuk mengefektifkan suatu pekerjaan. Dimana proses kebijakan merupakan rangkaian perintah dari pimpinan untuk melaksanakan birokrasi.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengemukakan model implementasi kebijakan bersifat bottom up, sebagai berikut:

D. Mazmanian dan P.A. Sabatier	Karakteristik masalah	Mudah / tidaknya masalah dikendalikan, mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kesulitan teknis 2. Keragaman kelompok sasaran 3. Prosentase kelompok sasaran disbanding jumlah populasi 4. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan
	Karakteristik Kebijakan	Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan dan konsistensi tujuan 2. Dukungan teori kausal yang memadai 3. Ketepatan alokasi sumber daya 4. Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana 5. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana 6. Rekrutmen pejabat pelaksana 7. Akses formal pihak luar
	Lingkungan	Variabel lingkungan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi 2. Dukungan public 3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih 4. Dukungan dari pejabat atasan 5. Komitmen dan keterampilan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

Sumber : Subarsono, 2011

Tabel 2.2 Variabel Implementasi Kebijakan berdasarkan teori Mazmanian dan P.A.Sabatier

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab, 1997:71-78).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

- a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.
Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- b) Sumber-sumber Kebijakan
Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
- (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
- (d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

- (e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik
Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- (f) Kecenderungan para pelaksana
Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan public dikarenakan:

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- 4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- 5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- a. Isi kebijakan
Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-

program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

- b. Informasi
Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
- c. Dukungan
Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- d. Pembagian Potensi
Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantarapara pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

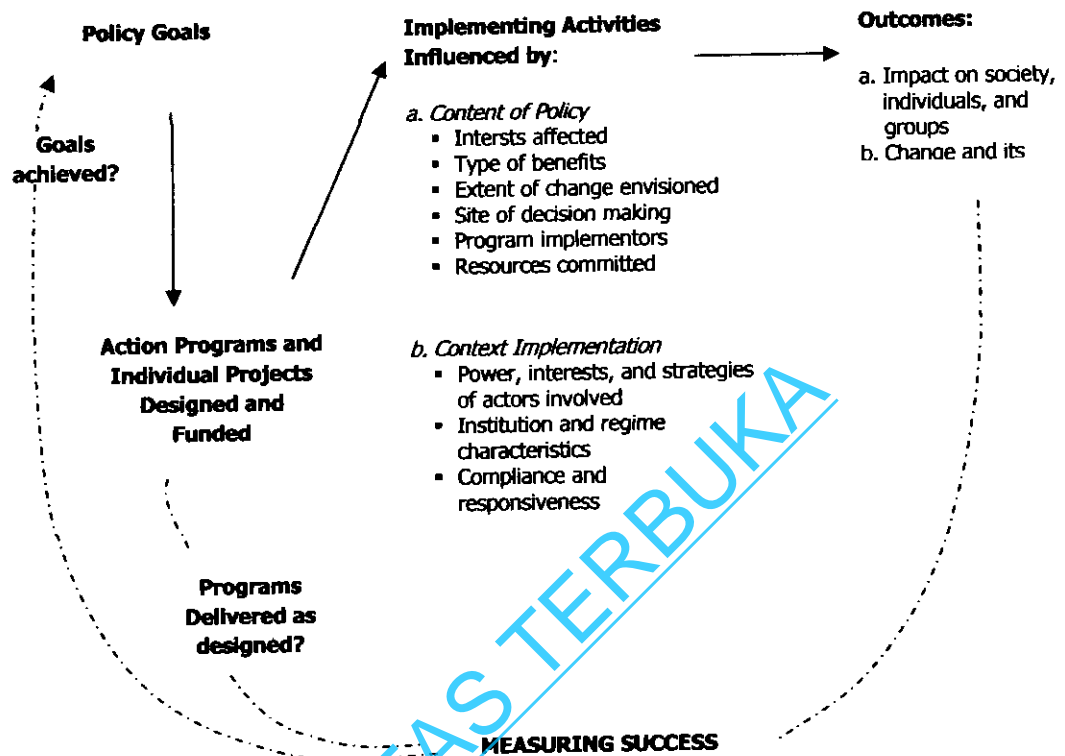
Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan public yang bersifat kurang mengikat individu-individu;

- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994).

Grindle (1980) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).



Bagan 2.1 Implementation as a Political and Administrative Process

(Merilee S. Grindle, 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

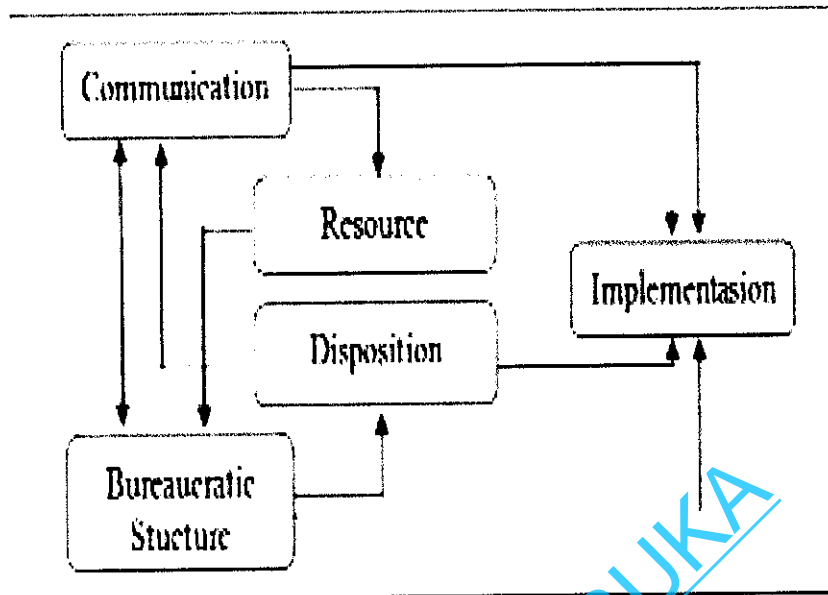
- 1) Komunikasi.

dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Pendelegasian kewenangan secara jelas dan tegas kepada pelaksana / implementator sangat penting untuk diperhatikan.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Widodo,2011).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan public tidaklah efektif.



Sumber: Widodo, 2011:107

Bagan 2.2 Model Implementasi George C. Edward III

3. Ketahanan Pangan

Dalam pasar pangan, peran pemerintah ada kalanya sengaja dilakukan untuk melindungi kepentingan produsen maupun konsumen, menjamin stabilitas keamanan atau meningkatkan ketahanan pangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun keterlibatan pemerintah dalam pasar pangan juga disebabkan oleh karena perubahan pada factor eksternal, sehingga pemerintah memandang perlu untuk terlibat guna penyesuaian perubahan yang terjadi. (Mardianto, dkk. 2005).

Ketahanan pangan merupakan salah satu faktor penentu dalam stabilitas nasional suatu negara, baik di bidang ekonomi, keamanan, politik dan sosial. Oleh sebab itu, ketahanan pangan merupakan program utama dalam pembangunan pertanian saat ini dan masa mendatang.

Ketahanan pangan sendiri menurut literatur memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi :

1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu,
2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses,
3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial,
4. Berorientasi pada pemenuhan gizi,
5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Kebijakan perberasan menurut Sembiring, et al. (2010) pada dasarnya berkenaan dengan tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk mempengaruhi ekonomi perberasan termasuk tujuan dan instrument kebijakan yang dipertimbangkan. Kebijakan perberasan nasional bertujuan untuk peningkatan pendapatan petani, pengembangan ekonomi perdesaan, stabilitas ekonomi dan ketahanan pangan. Instrumen kebijakan perberasan nasional dalam Instruksi Presiden antara lain : (1) penggunaan benih padi unggul bersertifikat; (2) penggunaan pupuk berimbang; (3) rehabilitasi jaringan irigasi utama; (4) harga pembelian pemerintah.

Kondisi obyektif di lapangan yang harus dipertimbangkan pemerintah dalam mengambil keputusan perumusan kebijakan ekonomi beras seperti yang dikemukakan dalam analisis kebijakan perberasan oleh Kementrian Pertanian tahun 2010, diantaranya adalah:

- a) Kebijakan harga gabah dan beras dipersepsikan oleh masyarakat sebagai satu-satunya kebijakan pro petani dalam meningkatkan pendapatannya, padahal kebijakan non harga yang dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi biaya produksi juga dapat meningkatkan pendapatan petani;
- b) Terdapat indikasi adanya kebijakan daerah dalam kerangka kepentingan yang lebih sempit untuk kepentingan satu daerah (missal : adanya hambatan bagi mobilitas pangan antar daerah) yang dapat berpengaruh pada ketahanan pangan nasional;

- c) Kondisi keuangan negara saat ini yang sangat terbatas menyebabkan pemerintah tidak dapat lagi leluasa menetapkan kebijakan yang menghendaki dukungan pendanaan yang besar, termasuk kebijakan harga gabah-beras.

Pada saat ini berbagai instrument kebijakan digunakan untuk mengamankan harga gabah dan beras. Instrumen kebijakan tersebut dapat digolongkan kedalam dua tingkatan yaitu tingkat usahatani dan tingkat pasar. Di tingkat usahatani, kebijakan yang terpenting adalah berupa subsidi harga output (jaminan harga dasar), dan subsidi harga input (benih, pupuk, pestisida), dan subsidi bunga kredit usahatani. Di tingkat pasar, kebijakan yang dilaksanakan berupa manajemen stok dan monopoli impor oleh Bulog, penyediaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk operasionalisasi pengadaan beras oleh Bulog, kredit pengadaan pangan bagi koperasi (KUD) dan operasi pasar oleh Bulog saat harga beras tinggi (Mardianto, et al. 2005).

Menurut Maulana, et al. (2011), Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga, salah satu instrumen yang diterapkan adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum, yang selanjutnya konsep harga dasar disesuaikan menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Pemerintah telah mengimplementasikan kebijakan tunggal HPP gabah – beras melalui Instruksi Presiden. Esensi dari penerapan HPP tersebut adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga diatas harga keseimbangan (price market clearing), terutama pada saat panen raya.

Menurut Suwandi (2005) Keberadaan beras sebagai komoditas penting dalam ekonomi pangan Indonesia tak seorang pun menyangkalnya. Selain berperan penting sebagai salah satu bahan kebutuhan pokok (basic

needs), pola budidayanya yang melibatkan jutaan rumah tangga petani, praktis membuat fluktuasi harga beras memiliki dampak signifikan terhadap pergulatan ekonomi masyarakat secara keseluruhan. Hampir semua kalkulasi yang berhubungan dengan besaran ekonomi menggunakan beras sebagai titik pangkalnya. Sebutlah penetapan upah minimum bagi para pekerja di sejumlah sektor ekonomi yang hingga kini masih juga mempertimbangkan faktor beras. Alasan rasional dan logis inilah yang kemudian mengilhami pemerintah (terlepas dari rezim mana pun yang berkuasa) menempatkan harga, pemenuhan kebutuhan, dan peningkatan produksi beras ke dalam tema tema kebijakan pokok.

B. Kerangka Berpikir

Kebijakan perberasan yang dilaksanakan di Kabupaten Kotawaringin Timur melalui institusi terkait dimaksudkan untuk memberikan subsidi bagi petani / masyarakat tani dalam mengelola usaha taninya berbasis sumber daya lokal, agar dapat meningkatkan pendapatan dan mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 memuat tentang kebijakan harga pembelian pemerintah, baik besaran harga yang ditentukan untuk pembelian gabah dan beras, institusi yang berwenang melaksanakan pengadaan, serta prosedur pengadaan yang selanjutnya dijabarkan dalam standar operasional prosedur oleh implementator tunggal yaitu Perum BULOG.

Berdasarkan teori **George C. Edward III**, kemudian dikembangkan dan diaplikasikan dalam konteks kebijakan perberasan khususnya kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) atas gabah dan beras, dapat dijabarkan sebagai berikut:

a) Komunikasi

Proses komunikasi melibatkan peran implementator kebijakan (BULOG) dan obyek kebijakan (petani padi) dalam membina suatu hubungan / koordinasi dalam pelaksanaan HPP. Pada tingkat ini perlu adanya sosialisasi yang efektif dan kontinyu tentang program kebijakan HPP kepada petani padi di lapangan (sentra produksi), serta koordinasi dengan instansi terkait.

b) Sumber Daya

Pengalokasian segala sumber daya sangat penting dilakukan, meliputi : sumber daya manusia (SDM) petugas-petugas pelaksana program HPP, dana yang memadai juga harus tersedia dalam upaya penyerapan hasil panen, terutama pada saat panen raya, serta informasi tentang segala hal yang berkaitan dengan harga komoditi dan pemasaran.

c) Disposisi / Sikap Birokrasi

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Hal ini lebih mengarah pada proses pelayanan yang dilakukan oleh pihak implementator kebijakan (BULOG) terhadap obyek kebijakan (petani padi). Persamaan persepsi tentang program HPP sangat penting untuk dilakukan antara pihak

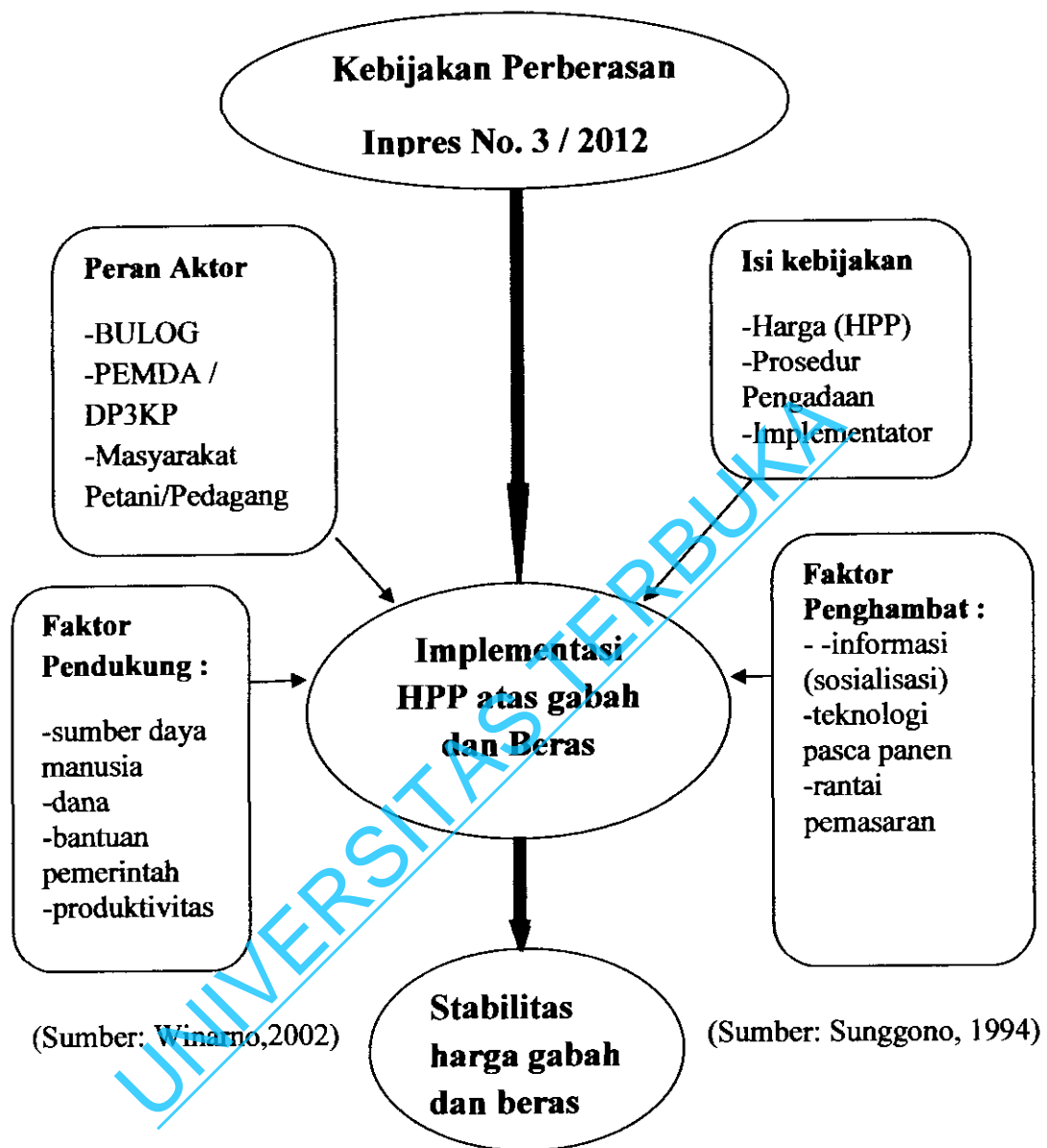
BULOG dan petani. Begitu juga dengan komitmen dari implementator sebagai bentuk dari sikap birokrasi dalam melaksanakan suatu bentuk kebijakan.

d) Struktur Birokrasi

Pada tataran ini yang paling berperan adalah penyusunan dan pelaksanaan standard operational procedure (SOP) baik berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis, yang mudah dipahami dan diterapkan oleh pelaksana (BULOG) kepada petani dalam penyerapan hasil panen.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, yang dijadikan obyek penelitian ini adalah petani padi dengan komoditi gabah dan beras yang dihasilkan. Kebijakan non harga yang telah dilaksanakan memberikan dampak positif terhadap produksi padi yang dihasilkan, akan tetapi malah menjadikan boomerang apabila terjadi over produksi pada saat panen raya, sehingga penawaran tinggi dan akhirnya berpengaruh terhadap harga komoditi. Dengan adanya kebijakan harga (HPP), besar harapan petani agar produksi yang dihasilkan petani mendapatkan harga yang layak dan tercapainya stabilitas harga gabah dan beras.

Kebijakan perberasan yang difokuskan pada kebijakan harga yaitu dengan penerapan harga pembelian pemerintah (HPP) dimaksudkan untuk menjaga stabilitas harga gabah dan beras di tingkat petani agar tidak mendatangkan kerugian bagi petani terutama pada saat panen raya / produksi tinggi. Setiap produk tentunya menimbulkan pro dan kontra, serta mempunyai efek samping dari penerapannya. Disamping itu ada juga factor-faktor pendukung dan penghambat dalam setiap pelaksanaan kebijakan harga tersebut.



Bagan 2.3 Kerangka Berpikir Implementasi HPP
(sumber : diolah peneliti)

Dengan kerangka berpikir tersebut, maka peneliti melihat suatu implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) sebagai suatu proses yang melibatkan beberapa aktor baik secara individu maupun lembaga. Proses implementasi HPP juga sangat erat kaitannya dengan isi kebijakan yang tertuang dalam pasal-pasal yang tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012, yang meliputi besaran nominal harga pembelian gabah dan beras oleh BULOG dalam pengadaan beras lokal petani. Dalam Inpres tersebut juga tertuang bahwa Perum BULOG ditunjuk sebagai implementator tunggal dalam pelaksanaan pengadaan gabah dan beras, serta prioritas pengadaan gabah dan beras lokal, sehingga dapat mengantisipasi terhadap gejolak harga.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji Implementasi HPP (Penerapan Harga Pembelian Pemerintah) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif (deskriptif). Hal ini disebabkan penelitian kualitatif tidak memandang suatu realitas dari hal yang tampak semata melainkan mencoba menggali makna terdalam dari suatu realitas (Sugiyono, 2010). Dalam penelitian ini segala hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan perberasan khususnya penerapan harga pembelian pemerintah (HPP) sebagai sebuah realita yang tengah berlangsung akan dapat lebih terungkap secara lebih mendalam, alamiah dan apa adanya di lapangan.

Dalam upaya untuk mengungkap pelaksanaan kebijakan perberasan ini dan mendapatkan data yang akurat, maka peneliti melakukan tindakan observasi, wawancara mendalam dengan atau tanpa instrument (daftar pertanyaan) terhadap pihak terkait (petani, pedagang, bulog, institusi/dinas terkait), serta mengamati berbagai dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan perberasan tersebut. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, diharapkan dalam penelitian ini dapat mendiskripsikan kenyataan pelaksanaan / implementasi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) yang dilakukan institusi terkait dalam

mengakomodasi hasil produksi padi atau gabah dan beras petani di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur.

B. Fokus Penelitian

Dalam penelitian tentang Implementasi kebijakan perberasan, khususnya penerapan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur, peneliti memfokuskannya pada beberapa hal sebagai berikut:

- a. implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur, yang dilihat dari: isi kebijakan (policy content) dan proses implementasi kebijakan.
- b. peran aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur, yang dilihat dari: peran Pemerintah Daerah melalui dinas terkait, peran BULOG selaku BUMN, dan peran masyarakat baik petani maupun pedagang;
- c. faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur, yang dilihat dari pelaksanaan pembelian gabah dan beras serta pemasaran beras lokal yang diproduksi oleh petani setempat.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di kabupaten Kotawaringin Timur, khususnya di Kecamatan Teluk Sampit Penentuan lokasi di kecamatan ini dengan pertimbangan bahwa Kecamatan Teluk Sampit merupakan sentra produksi padi

dengan luas lahan sawah dan produksi paling tinggi di wilayah Kabupaten Kotawaringin. Dengan kondisi tersebut tentunya di lokasi ini peneliti diharapkan akan muncul fakta-fakta yang dapat menggambarkan Implementasi kebijakan harga yang dilaksanakan di Kabupaten Kotawaringin Timur.

D. Jenis dan Sumber Data

Dalam proses pengumpulan data di lapangan, peneliti berusaha memperoleh data yang sebenarnya dari narasumber yang tepat dan dapat menjadi pegangan akan keakuratan hasil penelitian. Untuk keperluan tersebut, peneliti dalam hal ini mengelompokkan dua jenis data berdasarkan cara memperolehnya, yaitu :

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari subyek penelitian dengan menggunakan alat ukur atau alat pengambilan data pada subyek sebagai sumber informasi yang dicari yaitu studi lapangan. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data yang empiris. Data primer diperoleh penulis dengan langsung mendatangi lokasi penelitian secara berkala setiap seminggu dua kali atau berdasarkan kondisi di lapangan, misalnya pada saat panen, penjemuran, penggilingan atau pengangkutan hasil panen. Data primer ini juga diperoleh dari pihak terkait, misalnya BULOG dan Dinas Pertanian. Data diperoleh secara langsung dengan mendatangi lokasi sesuai dengan keperluan dan waktu yang telah disepakati.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari pihak lain, yaitu data pendukung atau data pelengkap yang dapat diperoleh dalam penelitian ini dengan tidak harus terjun langsung pada obyek penelitian. Salah satu kegunaan data sekunder ini adalah sebagai penguat dasar analisa teori yang ada hubungannya dengan topic penelitian. Data ini diperoleh penulis dengan cara mengcopy laporan evaluasi produksi, laporan tahunan, dan data pengadaan beras oleh BULOG. Data yang diperoleh dapat berupa *hardcopy* maupun *softcopy* melalui file yang diarsipkan.

Data kualitatif merujuk pada materi-materi kasar dan fenomena abstrak (nilai budaya) yang dikumpulkan oleh peneliti dari fenomena yang dipelajari. Data penelitian ini nantinya akan meliputi materi-materi yang diteliti dengan dicatat secara aktif, seperti transkrip wawancara dan catatan lapangan. Bentuk-bentuk data tersebut nantinya bersumber dari :

- a. Informan, adalah orang yang dapat membantu peneliti memberikan data yang diperlukan, yaitu tentang penentuan informan (sampel) pada tahap awal dilakukan dengan mempertimbangkan latar, perilaku, peristiwa, dan proses sesuai dengan kerangka dan perumusan masalah, kemudian dipilih informan selanjutnya dengan teknik bergulir "*snowball sampling*". Informan yang dipilih juga harus mempertimbangkan pengetahuan dan pengalaman informan yang sesuai. Adapun informan yang dipilih adalah :

- Dinas dan Instansi terkait (Dinas Pertanian, Peternakan, Penyuluhan dan Ketahanan Pangan).
 - BULOG Sub Divisi Regional Sampit sebagai pelaksana dan pemegang otoritas harga pembelian pemerintah (HPP).
 - Penyuluh Pertanian (PP) yang bertugas di wilayah-wilayah tersebut
 - Pedagang Pengumpul
 - Kelembagaan Petani (Kelompok tani, gabungan kelompok tani)
 - Petani pemilik / penggarap, yang terdiri dari petani pendatang (etnis bugis, jawa, banjar) dan petani asli (etnis dayak).
- b. Peristiwa, sesuai dengan fokus penelitian ini, maka peristiwa yang dimaksud (*expost facto*) menyangkut runtutan peristiwa dari masa ke masa. Pemilihan peristiwa akan ditentukan di lapangan sesuai dengan pengaruh peristiwa serta relevansinya dengan fokus penelitian. Peristiwa yang terjadi di tingkat petani, bahwa terjadi penumpukan hasil panen pada musim panen raya, kurangnya tenaga kerja untuk proses panen, serta rendahnya harga gabah, serta kesulitan petani dalam hal pemasaran gabah dengan harga yang diinginkan.
- c. Dokumen dan catatan lapangan. Dokumentasi ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data-data sekunder berupa catatan, arsip, notulen rapat, monografi, bulletin, jurnal, artikel surat kabar, data statistic (kotim dalam angka) serta data yang berkenaan dengan fokus penelitian, termasuk catatan yang direkan / ditulis selama penelitian/observasi ke lapangan.
- Data yang diambil atau digunakan sebagai pendukung adalah :

- Luas Areal Tanam, khususnya di wilayah-wilayah potensial.
- Jumlah Produksi dan produktivitas padi di wilayah-wilayah tersebut, serta total produksi padi selama 5 tahun terakhir.
- Harga beras di pasaran selama 5 tahun terakhir.
- Standar Operasional Prosedur (SOP) bagi mitra Usaha BULOG.
- Realisasi Pengadaan beras oleh BULOG sebagai pelaksana HPP selama Tahun 2013 (bulan Januari – Oktober 2013)
- Rantai pemasaran beras / gabah mulai dari petani sampai ke pasar / konsumen.

E. Instrumen Penelitian

Instrumen utama penelitian ini adalah peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrument utama dalam penelitian ini bukan berarti menghilangkan esensi manusiawi dari peneliti itu sendiri, tetapi kapasitas jiwa dan raganya dalam mengamati, bertanya, melacak dan mengabstraksi merupakan alat penting. Karena itu yang diharapkan dalam posisi peneliti sebagai instrument adalah kemampuan menelitinya. Penelitian ini selain menggunakan instrument utama peneliti, juga akan menggunakan instrument penunjang seperti pedoman wawancara dan alat perekam yang digunakan agar informasi dapat ditangkap secara utuh.

F. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan berbagai cara, yaitu :

3. Dokumentasi, yaitu dengan menelaah dokumen yang dikumpulkan dari berbagai sumber seperti peraturan perundang-undangan, laporan-laporan tahunan, evaluasi produksi, data harga komoditi beras, serta pendukung lain yang memuat pendapat para ahli kebijakan terkait dengan penelitian. Data-data tersebut dicopy langsung berupa hardcopy, serta ada juga yang dalam bentuk softcopy dari file yang ada. Peneliti mendatangi langsung pihak yang berkompeten dengan data tersebut setelah terlebih dahulu meminta ijin dari pimpinan serta pihak yang berwenang.

G. Keabsahan Data

Keabsahan data dapat digunakan dalam empat kriteria yaitu : derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), kepastian (*confirmability*).

1. Derajat kepercayaan (*credibility*)

- a. Melaksanakan sendiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuan dapat dicapai. Peneliti sendiri melakukan wawancara langsung ke informan baik bertemu langsung maupun per telepon. Peneliti membuat coretan atau catatan secara garis besar wawancara serta merekam proses wawancara apabila pihak informan berkenan dan setuju dengan proses tersebut.
- b. Mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian penelitian pada kenyataan ganda yang diteliti. Peneliti

melakukan wawancara dengan topik pembicaraan yang sama terhadap beberapa informan, kemudian melakukan pengecekan silang antara informan tersebut.

2. Keteralihan (*transferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan tersebut seorang peneliti hendaknya mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang persamaan konteks. Dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk deskriptif secukupnya jika ingin membuat keputusan tentang pengalihan tersebut.

3. Kebergantungan (*dependability*)

Kebergantungan didalam penelitian kualitatif disebut reliabilitas. Adapun reliabilitas merupakan syarat bagi validitas. Suatu penelitian yang reliable adalah apabila orang lain dapat mengulangi proses penelitian tersebut. Dalam penelitian kualitatif menggunakan audit trail yaitu memeriksa dan melacak suatu kebenaran.

4. Kepastian (*confirmability*)

Kepastian berasal dari konsep obyektifitas dalam penelitian kualitatif. Kriteria dalam kepastian dapat dijabarkan dalam :

- a. Auditor pembanding yang berusaha memastikan apakah hasil penelitian tersebut benar-benar dari data.
- b. Auditor berusaha membuat keputusan apakah secara logis kesimpulan itu ditarik dan berasal dari data.

- c. Auditor melakukan penelitian terhadap derajat ketelitian apakah ada deviasi.
- d. Auditor berupaya menelaah kegiatan penelitian dalam melaksanakan pemeriksaan mampu memenuhi kriteria diatas maka dapat dikatakan bahwa hasil penelitian tersebut memenuhi kriteria kepastian.

Dalam rangka mengklarifikasi keabsahan dan kemutakhiran data untuk menunjang keabsahan data maka peneliti membutuhkan narasumber sebagaimana yang telah disebutkan, karena fungsi narasumber adalah sebagai pemberi penjelasan dan klarifikasi atas peristiwa yang pernah diketahui atau dialami sesuai dengan perannya. Keabsahan data juga didukung dari dokumen-dokumen (data sekunder) yang telah dikumpulkan baik berupa literature, karya ilmiah, jurnal, maupun peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

H. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman (1992), analisis ini disebut dengan analisis data model interaktif yang terdiri dari tiga tahap, yaitu :

1. Reduksi data

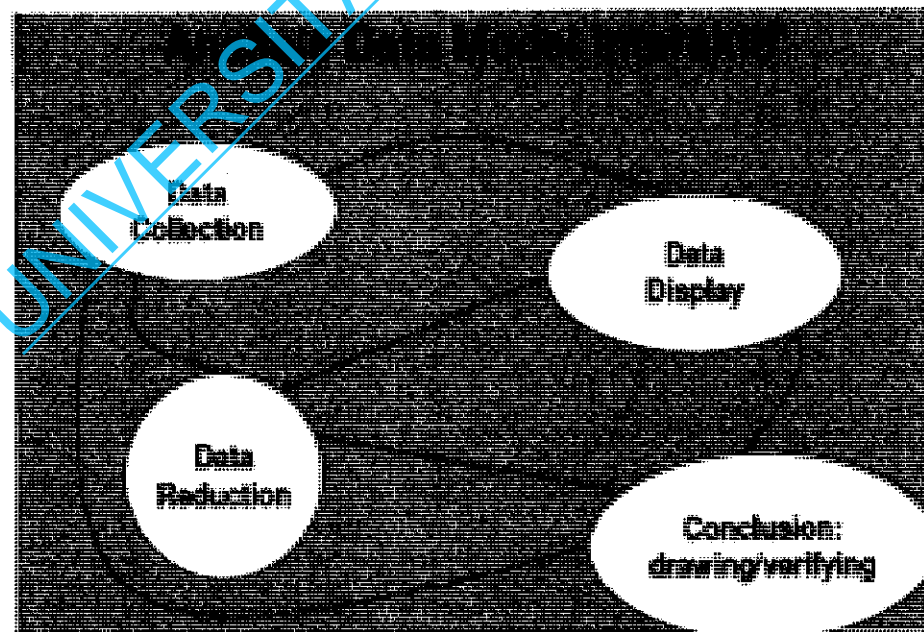
Reduksi data bukanlah suatu hal yang terpisah dari analisis. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Data display (penyajian data)

Penyajian data pada penelitian ini dalam bentuk table dan teks yang bersifat naratif yang merupakan penjelasan agar mempunyai makna yang bisa dipahami oleh orang lain.

3. Verification (menarik kesimpulan)

Akhir dalam proses analisis adalah membuat kesimpulan / verifikasi. Kesimpulan yang disampaikan bersifat sementara, dan akan mengalami perubahan apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal telah didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.



**Bagan 3.1 Analisis Data Model Interaktif
Model Miles dan Huberman (1992)**

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data

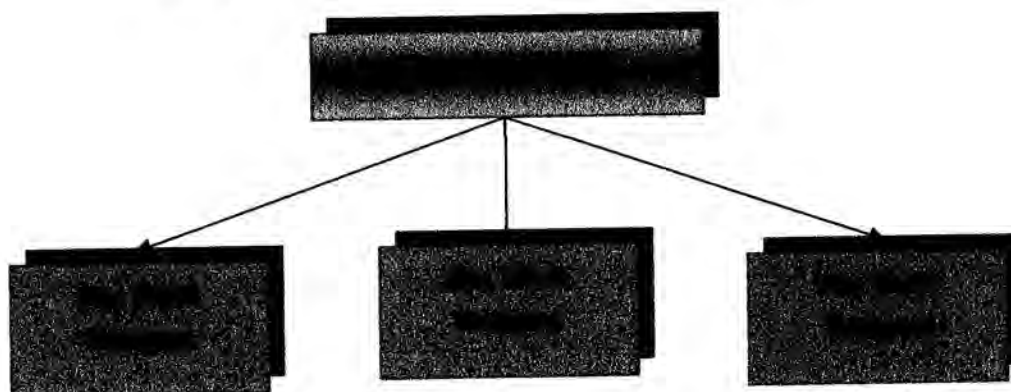
1. Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP)

a. Prosedur Pengadaan Beras Dalam Negeri

Prosedur Pengadaan Beras Dalam Negeri (ADA DN) oleh Perum BULOG secara umum dapat dilaksanakan melalui :

- 1) Pengadaan Setempat melalui SATGAS ADA DN
SATGAS ADA DN adalah Satuan Tugas Operasional Pengadaan Dalam Negeri yang merupakan satuan kerja yang dibentuk oleh Kadivreg / Kasubdivreg untuk melakukan pembelian gabah / beras dalam negeri berdasarkan ketentuan HPP dalam rangka mendukung kewajaran harga gabah / beras bagi produsen sesuai dengan HPP maupun pemenuhan kebutuhan persediaan sesuai kebijakan Direksi Perum BULOG.
- 2) Pengadaan Setempat melalui Mitra Kerja
Mitra Kerja adalah badan hukum dan / atau badan usaha dan/atau Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) yang memenuhi persyaratan untuk melakukan kerjasama pengadaan gabah/beras.
- 3) Pengadaan Setempat melalui UPGB

UPGB adalah Unit Pengolahan Gabah Beras yang merupakan unit usaha yang mendukung kegiatan pelayanan public dan pengembangan usaha.



Fungsi Pembelian
Fungsi Pengolahan
Fungsi Pengangkutan
Fungsi Penyetoran

Bagan 4.1 Struktur Organisasi Satuan Tugas Operasional Pengadaan Dalam Negeri (SATGAS ADA DN)

Catatan:
Masing-masing Ka Unit SATGAS ADA DN bertanggung jawab kepada Kasubdivre

Prosedur pengadaan beras yang ada di BULOG Subdivre Sampit sebagian besar dilaksanakan melalui SATGAS, sedangkan mitra BULOG untuk Subdivre Sampit berasal dari Kabupaten Katingan di Kecamatan Katingan Kuala (Pagatan). Adapun Prosedur Pengadaan melalui SATGAS adalah sebagai berikut :

- 1) SATGAS membuat dan mengajukan rencana pengadaan untuk mendapatkan persetujuan dari Kasubdivre.
- 2) Pengadaan gabah atau beras dapat dimulai setelah surat kredit berdokumentasi dalam negeri (SKBDN) Red Caluse tersedia.

- 3) Berdasarkan rencana pengadaan yang dibuat oleh SATGAS yang telah disetujui Kasubdivre, selanjutnya Kasubdivre menerbitkan SPP (Surat Permintaan Pembayaran) untuk mencairkan dana SATGAS guna membeli gabah atau beras sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 4) Kasubdivre menerbitkan SPK kepada SATGAS dan DO karplas (karung plastik) dan benang kuralon untuk SATGAS, dan SPTB kepada Kepala Gudang yang ditunjuk serta SPPK kepada Pelaksana Peemeriksa Kualitas.
- 5) SATGAS membuat surat pernyataan (pakta integritas) bahwa gabah atau beras yang diserahkan dan dimasukkan ke gudang BULOG telah memenuhi persyaratan kualitas yang ditetapkan Perum BULOG.
- 6) Dalam pelaksanaan pengadaan gabah atau beras, SATGAS tidak dikenakan jaminan pengadaan dan jaminan karplas atau benang kuralon.
- 7) SATGAS dapat melakukan kerjasama dengan penggilingan padi non mitra kerja dalam melakukan pembelian dan pengolahan gabah menjadi beras kualitas standar sesuai inpres yang berlaku yang dituangkan dalam bentuk perjanjian.
- 8) SATGAS menyerahkan gabah atau beras sesuai SPK dan SPTB ke gudang yang ditunjuk untuk melakukan pemeriksaan kualitas oleh PPK.

- 9) Berdasarkan SPPK, maka PPK melakukan pemeriksaan kualitas gabah atau beras di depan pintu gudang BULOG atau tempat lain yang ditentukan Kasubdivre yang meliputi: jahitan dan label atau sablon kemasan serta kualitas gabah atau beras sesuai SOP tata cara pemeriksaan kualitas gabah, beras dan kemasannya di lingkungan Perum BULOG.
- 10) Berdasarkan hasil pemeriksaan kualitas yang dilakukan PPK yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Kualitas (RPK), maka Kepala Gudang dapat menerima, menolak atau meminta analisa ulang terhadap kualitas gabah atau beras yang diserahkan SATGAS.
- 11) Gabah atau beras yang memenuhi persyaratan diterima oleh Kepala Gudang untuk kemudian disimpan di gudang BULOG dan sebagai bukti penerimaan barang, Kepala Gudang menerbitkan GDIM dan PPK menerbitkan LHPK untuk diserahkan kepada SATGAS.
- 12) Atas penyerahan gabah atau beras kepada Kepala Gudang, SATGAS berhak memperoleh dokumen bukti penerimaan barang berupa GDIM dan LHPK.
- 13) Dokumen GDIM dan LHPK gabah atau beras atas nama SATGAS merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban SATGAS terhadap penggunaan dana yang dicairkan dari SKBDN Red Clause dan karplas yang diambil dari gudang.

Proses pemeriksaan kualitas dilakukan oleh petugas pemeriksa kualitas (PPK) baik di lokasi maupun di gudang BULOG pada saat beras datang, berikut pernyataan petugas PPK :

Ada beberapa alat untuk pemeriksaan kualitas beras, tapi peralatan disini masih manual, belum ada yang otomatis seperti di Jawa atau daerah lain. Alat-alat yang kami gunakan diantaranya:

- 1) Timbangan kecil, untuk menimbang sampel / contoh yang akan diperiksa.
- 2) Pengukur kadar air, fungsinya untuk mengetahui kadar air beras. Sampel beras diambil dan dimasukkan pada alat ini. Kemudian dapat dilihat berapa kadar airnya. Batas maksimum kadar air adalah 14 %. Kalau lebih-lebih dikit ya nggak apa-apa, asalkan tidak sampai 14,5 – 15 %.
- 3) Ayakan menir, fungsinya untuk mengetahui berapa persen kandungan menir pada beras. Beras kami ambil sebanyak 200 gram, diayak dengan alat ini, hasil menirnya ditimbang. Apabila kurang atau sampai pada 2 % (4 gram) maka dapat kami terima.
- 4) Pemisah butir patah, fungsinya untuk mengetahui berapa persen butir patah (broken). Beras yang sudah diayak tadi dimasukkan alat ini, kemudian butir patah ditimbang. Batas maksimal sebanyak 40 gram (20 %).

Peralatan – peralatan ini mutlak diperlukan untuk pemeriksaan beras. Tapi karena alat ini sulit untuk dibawa, maka kalau ke lokasi kami hanya membawa alat kadar air saja. Untuk yang lainnya kami pakai perkiraan saja. (Oktober 2013)

Beberapa pernyataan tentang prosedur pengadaan yang berhasil dirumuskan oleh penulis dapat diambil suatu kesimpulan sementara bahwa prosedur pengadaan yang ada di Perum BULOG Subdivre Sampit merupakan standar operasional prosedur (SOP) dan diterapkan secara umum dan menyeluruh oleh Perum BULOG Pusat.

Kriteria kualitas yang ditentukan sebagai standar penerimaan hasil panen diatur sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP),

dengan standar yang didasarkan pada pertimbangan daya simpan produk yang berkaitan dengan kualitas yang diharapkan.

Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) prosedur pengadaan ini diterapkan sama di seluruh Indonesia. Perwakilan BULOG di daerah, baik Divisi Regional (di Propinsi) maupun Sub Divisi Regional (di Kabupaten) hanya melaksanakan prosedur tersebut sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dibuat oleh BULOG Pusat.

b. Besaran Harga dalam Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur

Pelaksanaan kebijakan HPP di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur masih belum dirasakan secara langsung oleh petani. Sebagian besar petani menjual hasil panen berupa gabah (bukan beras) melalui pedagang pengumpul atau usaha penggilingan yang ada di sekitar lokasi. Ketentuan harga yang telah ditetapkan (menurut Inpres Nomor 3 Tahun 2012) juga tidak sesuai dengan yang ditemui di lapangan (lokasi). Misalnya untuk harga gabah kering giling (GKG) menurut HPP adalah Rp. 4.200,-/kg (Empat Ribu Dua Ratus Rupiah), sedangkan untuk di lokasi berkisar antara Rp. 3.500,- (Tiga Ribu Lima Ratus Rupiah) sampai Rp. 3.700,- (Tiga Ribu Tujuh Ratus Rupiah) per kilogram gabah. Terdapat selisih harga / kesenjangan harga berkisar Rp. 500,- (Lima Ratus Rupiah) sampai Rp. 700,- (Tujuh Ratus Rupiah)

per kilogramnya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Balai Penyuluhan Pertanian Ujung Pandaran (Kecamatan Teluk Sampit), berikut cuplikan pernyataannya:

Masalah harga pemerintah (HPP)..... itu tidak sesuai antara yang ada pada peraturan (Inpres No.3/2012) dengan yang ada di lapangan, petani tidak langsung menjual gabah ke BULOG. Untuk gabah kering (GKG) dihargai tiga ribu enam ratus rupiah di pedagang pengumpul. Padahal untuk ketetapan pemerintah Empat ribu dua ratus rupiah di penggilingan. Petani banyak tidak tahu masalah harga ini..... pastinya berapa.... mereka tidak tahu.... Harga terserah pedagang saja. (Oktober 2013)



Pernyataan Kepala BPP ini juga didukung oleh Penyuluh Pertanian untuk wilayah Desa Parebok, berikut pernyataannya :

Petani disini kebanyakan memang tidak tahu masalah harga pemerintah untuk gabah dan beras ini. Mereka menjual gabah ke pedagang pengumpul dengan harga sesuai pasaran waktu itu. Kebanyakan dibeli dengan harga tiga ribu enam ratus di lokasi. Kalau melihat perbedaannya dengan harga pemerintah ya cukup jauh bedanya. (Oktober 2013)

Pernyataan diatas juga didukung oleh pernyataan salah seorang petani di wilayah Desa Lampuyang, berikut petikannya:

Kami memang langsung menjual hasil panen berupa gabah ke pengumpul, dengan harga pasaran saat itu. Kalau musim panen seperti ini gabah kami dibeli dengan harga tiga ribu enam ratus di tempat kami. Kalau dihitung-hitung ya untungnya mepet. Cukup untuk biaya hidup dengan ongkos menanam, pupuk, obat, sama ongkos panen. Kami tidak tahu pasti harga pemerintah untuk gabah ini. Pernah dulu ada pertemuan dengan BULOG dan Dinas, tapi hanya sekilas saja yang disampaikan. (Oktober 2013)

Masalah besaran harga yang standar untuk HPP gabah di lokasi atau tingkat petani juga disampaikan oleh salah seorang pelaku usaha penggilingan padi yang juga sebagai pedagang pengumpul, berikut pernyataannya:

Gabah yang saya beli bermacam-macam harganya, tergantung musim. Kalau musim panen besar (panen raya, red), harga gabah yang kering berkisar tiga ribu enam ratus. Tetapi kalau musim kering (paceklik, red) kami bisa membeli sampai harga empat ribu dua ratus, karena gabah sulit didapat sedangkan kami banyak pesanan (permintaan tinggi, red). Bahkan kami mencari gabah sampai ke Pagatan (Kabupaten Katingan). Untuk yang harga empat ribu dua ratus..... memang keuntungan tipis kalau dijual dengan harga beras enam ribu lima ratus. Kami ada keuntungan dengan menjual dedak saja dengan harga dua ribu lima ratus. (Oktober 2013)

Ketentuan besaran harga HPP beras dan gabah juga dikeluarkan oleh Ketua Gabungan Kelompok Tani yang sekaligus sebagai pedagang pengumpul dan usaha penggilingan padi, berikut pernyataannya (hasil perhitungan dalam bentuk coretan):

Kalau kami membeli gabah dengan harga Rp. 4.000,-/kg, tidak ada keuntungannya. Setelah saya perhitungkan dengan rendemen dan biaya-biaya lain dapat saya hitung :

- 1) Gabah 1 kg (rendemen 0,65% = 0,65 kg beras)
- 2) Harga BULOG Rp. 6.500,- x 0,65 = Rp. 4.425,-
- 3) Ongkos giling = Rp. 250,- + ongkos angkut = Rp. 80,- + sak=Rp. 20,- jadi total ongkos = Rp. 350,-

ditingkatkan atau dinaikkan dari Rp. 6.600,-/kg, karena di wilayah ini ongkos pengolahan, transportasi dan bongkar muat sudah tinggi.

Petani menginginkan agar besaran HPP tersebut dinaikkan menjadi Rp. 7.000,- /kg. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa dengan perhitungan ongkos pengolahan, ongkos angkut dan bongkar muat yang sudah tinggi di wilayah ini. Dengan adanya kenaikan HPP beras tersebut akan berdampak positif terhadap harga gabah yang dijual petani, sehingga akan menaikkan harga gabah petani lokal.

c. Mekanisme Pemasaran Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur

Menurut hasil wawancara dan observasi di lapangan terhadap alur pemasaran gabah dan beras mulai dari petani sampai dengan gudang BULOG dapat dijelaskan sebagai berikut.

- 1) Petani melakukan proses panen di sawah dan mengangkut hasil panen berupa gabah ke rumah atau tempat yang dekat dengan sarana transportasi (jalan). Petani ada yang langsung menjual gabah kering panen (GKP), atau melakukan proses penjemuran dan menjual dalam bentuk gabah kering giling. Petani menjual gabah ke pedagang pengumpul kecil (perantara) atau pedagang pengumpul besar.
- 2) Pedagang pengumpul (kecil atau besar) mendatangi para petani di lokasi panen ataupun ke rumah petani untuk melakukan transaksi pembelian gabah.

- 3) Pedagang pengumpul kecil (perantara) menjual gabah ke pedagang pengumpul besar (yang mempunyai usaha penggilingan) untuk diolah menjadi beras.
 - 4) Pedagang pengumpul besar mengolah gabah yang dibeli dari perantara dan langsung dari petani kemudian diproses menjadi beras.
 - 5) Satuan Tugas (Satgas) BULOG mendatangi pedagang pengumpul besar untuk melakukan observasi dan pemeriksaan kualitas beras dan stok beras untuk pengadaan dalam negeri. SATGAS BULOG hanya membeli beras. Untuk Subdivre Sampit belum ada petunjuk untuk membeli gabah dari petani ataupun pedagang.
 - 6) Pedagang Pengumpul Besar melakukan negosiasi dengan pihak BULOG untuk pemasaran beras. Apabila cocok, maka akan ada kesepakatan atau transaksi dengan BULOG. Pedagang ini kemudian mengantar beras yang dimaksud ke gudang BULOG. Negosiasi ini juga dapat dilakukan secara tidak langsung (per telepon).
 - 7) Beras yang datang ke gudang kemudian diperiksa secara acak oleh petugas pemeriksa kualitas (PPK), apabila memenuhi syarat akan langsung dibayar. Apabila tidak memenuhi persyaratan, beras tersebut akan ditolak atau dikembalikan.
 - 8) Selain bertransaksi dengan BULOG, pedagang pengumpul besar ini juga menjual beras ke pedagang lain dari luar wilayah ataupun pasar lokal sesuai permintaan.
- Proses / alur pemasaran gabah dan beras tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

penggilingan. Seperti yang disampaikan oleh Kepala BPP Ujung Pandaran Kecamatan Teluk Sampit, berikut pernyataannya:

Pemasaran hasil panen di sini, yang banyak berperan pedagang pengumpul yang biasanya punya usaha penggilingan sendiri.... Petani menjual gabah kepada pedagang pengumpul ini, lalu setelah jadi beras pedagang pengumpul ini menjual ke BULOG. (Oktober 2013)

Hal senada disampaikan oleh seorang pedagang pengumpul di wilayah Desa Lampuyang, berikut petikan wawancaranya :

Kami beli gabah basah atau yang kering dari petani, lalu kami giling dan kami jual ke BULOG. Harganya kami tentukan sesuai keadaan gabah dan musim. Kami tidak mengukur kadar air karena tidak punya alat ukur. Kami menilainya berdasarkan perkiraan saja. Untuk musim ini gabah kering kami beli dengan harga Rp. 3.600,- (Tiga Ribu Enam ratus Rupiah) per kilogram. (Oktober 2013)

Hal ini juga didukung oleh pernyataan seorang petani di Desa Lampuyang, berikut pernyataannya:

Saya biasanya jual gabah ke pabrik (usaha penggilingan,red) setelah habis panen. Saya nggak ada waktu untuk menjemur dan menggiling jadi beras. Terlalu lama untuk dapat duit (hasil, red), sedangkan upah buruh panen perlu segera dibayar. Kami jual sesuai harga di pabrik saja (terserah pengumpul). (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut didukung oleh pelaku usaha penggilingan padi yang juga menjual beras ke BULOG melalui satgas-satgas, berikut petikan wawancaranya:

Saya terima gabah dari petani atau pengumpul di sekitar sini, kemudian kami olah di penggilingan. Setelah jadi beras, kami menjualnya ke BULOG melalui satgas-satgas yang datang ke sini. Kami mengantarnya ke gudang BULOG di Sampit. Selain

BULOG kami juga menjual beras ke Banjarmasin. Biasanya pedagangnya yang mengambil ke sini. (Oktober 2013)



Dari hasil wawancara dengan beberapa informan, maka dapat diketahui bahwa mekanisme pemasaran gabah dan beras dari petani tidak langsung diterima oleh BULOG, karena masih belum ada petani yang menjadi mitra BULOG. Petani di wilayah ini lebih senang menjual hasil panen berupa gabah agar cepat mendapatkan hasil. Sedangkan pasar lokal tidak mampu sepenuhnya menyerap hasil panen petani, sehingga petani dan pedagang menjual sebagian hasil panen ke wilayah lain (Banjarmasin – Kalimantan Selatan).

2. Peran Aktor yang Terlibat dalam Implementasi Kebijakan HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur

Pelaksana atau aktor dibalik kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras ini adalah Perum BULOG, untuk wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur ditangani oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Sampit. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) yang digunakan

saat ini adalah mengacu pada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2013.

Berikut pernyataan Kepala BULOG Subdivre Sampit :

Kami telah melakukan penyerapan beras lokal berdasarkan ketentuan harga pembelian pemerintah (HPP). Kami tidak langsung membeli dari petani, karena sebagian besar petani masih belum ada yang menjadi mitra BULOG. Kami menurunkan satgas-satgas ke lapangan untuk membeli beras sesuai dengan kriteria dan ketentuan yang berlaku. (Oktober 2013)

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (DP3KP) Kabupaten Kotawaringin Timur, melalui Kepala Bidang Produksi Pertanian, berikut pernyataannya:

Kewenangan untuk penyerapan hasil panen padi itu ada pada BULOG. Kami dari dinas melakukan koordinasi dengan pihak BULOG apabila ada permasalahan pemasaran di lapangan, terutama pada saat panen raya. Biasanya terjadi penumpukan hasil panen yang mengakibatkan penurunan harga. Petani mulai resah dan kesulitan dalam memasarkan hasil panen. Mereka datang kepada kami untuk mendapatkan solusi dari permasalahan yang ada. (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut juga didukung oleh Kepala Seksi Pelayanan Publik BULOG Subdivre Sampit, berikut petikan wawancaranya:

Saat panen raya kami biasanya menurunkan satgas-satgas ke daerah sentra-sentra produksi, dengan tujuan untuk membantu petani dalam pemasaran beras. Mereka kesulitan memasarkan beras ke pasar dalam jumlah besar, kemampuan pasar disini tidak mampu menyerap hasil panen lokal keseluruhan, karena adanya beras daerah lain juga masuk kesitu. Kami menyerap beras lokal sesuai dengan harga pembelian pemerintah (HPP) dan berdasarkan kriteria yang berlaku. (Oktober 2013)

Berdasarkan pernyataan dari beberapa informan di atas, dapat diketahui bahwa kewenangan HPP adalah di tangan Perum BULOG sebagai pelaksana tunggal HPP.

Adapun peran dinas atau institusi terkait, yaitu Dinas Pertanian, Peternakan, Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kotawaringin Timur sebagai fasilitator bagi pihak yang akan melakukan mitra dengan petani terkait pemasaran hasil pertanian. Pihak Dinas juga berperan sebagai mediator bagi beberapa pihak baik BUMN maupun swasta yang akan melakukan kerjasama maupun kemitraan dengan petani di wilayah tersebut. Hal ini seperti dikatakan Kepala Bidang Produksi Pertanian DP3KP Kabupaten Kotawaringin Timur :

Beberapa waktu yang lalu kami bersama sama dengan BULOG melakukan sosialisasi tentang pemasaran gabah dan beras di daerah Teluk Sampit. Memang banyak keluhan petani tentang pemasaran beras ini..... terutama saat panen raya. Mereka kesulitan menjual gabah atau beras karena harganya tidak sesuai keinginan mereka. Makanya kami undang BULOG untuk bicara disana.. (Oktober 2013)

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Bidang Usaha Tani melalui Kepala Seksi Permodalan dan Kemitraan, berikut petikan wawancaranya :

Saat panen raya biasanya petani mulai kebingungan menjual hasil panen. Mereka melakukan komunikasi dengan penyuluh setempat, lalu disampaikan pada kami. Sebenarnya posisi kami dari dinas ini melakukan pembinaan petani dalam hal peningkatan produksi, penanganan panen dan pasca panen, pengemasan sampai pemasaran. Akan tetapi masalah pemasaran memang dari dulu sulit untuk dicari solusinya. Kami sudah menggandeng BULOG untuk berbicara di sana. (Oktober 2013)

Pernyataan ini juga didukung oleh Kasi. Pengolahan dan Pemasaran Hasil DP3KP, berikut petikan wawancaranya :

Kami melakukan pembinaan pasca panen ke lokasi sentra produksi padi dua kali dalam setahun. Kami juga memberikan bantuan peralatan panen dan pasca panen kepada petani. Kemarin kami membagikan terpal jemur untuk sarana penjemuran padi. Untuk pemasaran gabah dan beras kami tidak bisa terlalu ikut campur karena itu sudah hak petani sendiri mau menjual hasil panen itu kemana.... (Oktober 2013)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan tersebut dapat diketahui bahwa peran dinas terkait DP3KP dalam pemasaran gabah dan beras sebagai mediator antara petani dengan pihak lain yang berkepentingan. Peran dinas lebih terfokus pada pembinaan peningkatan produksi, panen dan pasca panen. Peran pembinaan di lapangan atau lokasi dilaksanakan oleh penyuluh pertanian selaku pendamping dari petani dalam melaksanakan program-program kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan pertanian. Penyuluh juga dapat berperan sebagai sumber informasi dan mediator komunikasi antara petani dengan dinas dan institusi terkait lainnya.

Adapun peran masyarakat dalam hal ini petani dan pedagang adalah sebagai target kebijakan atau pihak yang secara langsung menerima manfaat dari kebijakan tersebut. ada beberapa kelompok masyarakat sebagai aktor yang berperan dalam implementasi HPP, yaitu:

- a. Petani sebagai produsen, dan sekaligus merupakan target atau pihak yang mendapatkan manfaat dari kebijakan HPP tersebut

- b. Pedagang pengumpul di lokasi, biasanya ketua kelompok tani / gapoktan, yang bersangkutan bisa langsung berperan sebagai mitra SATGAS., terutama yang memiliki usaha penggilingan padi atau pengolahan gabah beras.
- c. Pelaku Usaha Penggilingan Padi, berperan sekaligus sebagai pedagang pengumpul yang berkapasitas besar. Sebagian besar kelompok ini yang berperan langsung sebagai mitra SATGAS BULOG.

3. Faktor-faktor Yang Mendukung dan Menghambat Implementasi HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur

Berdasarkan pengamatan dan wawancara di lokasi penelitian, maka didapatkan beberapa hal yang dapat dikategorikan sebagai faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan HPP :

a. Faktor Pendukung

Faktor pendukung merupakan faktor yang dapat melancarkan proses implementasi kebijakan HPP, diantaranya adalah :

- 1) Adanya wadah kelembagaan kelompok tani di lokasi penelitian (wilayah Kecamatan Teluk Sampit). Dengan adanya kelompok tani maka transfer informasi sangat mudah dilakukan terutama program-program yang berkaitan dengan pola usaha tani. Hal ini didukung pernyataan Kepala BPP Ujung Pandaran, berikut petikannya :

Kelompok tani yang kami bina banyak bu disini.... ada sekitar tiga puluh lima... sebagian besar kelompok petani padi. Biasanya mereka ada ketemu sebulan sekali lah..... pertemuan rutin... biasanya ada arisan juga... Kalau ketemu yang kada resmi yaaa... sering...(Oktober 2013)

Wadah kelompok tani yang merupakan kelembagaan petani merupakan salah satu sarana untuk memudahkan penyampaian informasi, transfer teknologi, dan pembinaan dari penyuluh lapangan terhadap petani. Adanya wadah tersebut juga memberikan beberapa keuntungan baik untuk petani maupun pembina dari dinas terkait dalam penyampaian program-program pemerintah yang dilaksanakan.

- 2) Kesiapan dana pengadaan di Perum BULOG, merupakan faktor yang mendukung kelancaran proses jual beli gabah dan beras di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur. Pembayaran hasil penjualan beras juga dilaksanakan tepat waktu. Hal ini didukung oleh pernyataan petani di Desa Parebok, demikian pernyataannya :

Kami senang menjual beras ke BULOG karena pembayarannya terjamin... tidak menunggu lama, kalau diterima langsung dibayar, jadi kami enak... lancar urusan uangnya. (Oktober 2013)

Pernyataan ini juga didukung oleh pedagang pengumpul yang merupakan mitra kerja SATGAS, demikian pernyataannya :

Saya sudah lama kerjasama dengan SATGAS, beras yang saya giling ini dikirim ke gudang, lalu diperiksa. Kalau cocok, langsung dibayar, nggak lama..... kan bisa untuk modal lagi. Lain kalau sama tengkulak kan masih nunggu beberapa hari dan nggak pasti.... (Oktober 2013)

Hal ini disampaikan oleh Kasi Pelayanan Publik, berikut pernyataannya:

Dana yang digunakan untuk pengadaan beras lokal sudah disediakan di Bank. Kami tinggal membuat semacam kontrak kerja dengan BULOG Pusat beserta besaran dana yang diperlukan. Dalam kontrak kerja tersebut ada jangka waktu pelaksanaannya. Apabila dana pengadaan sudah digunakan semuanya, maka bisa menyusun kontrak lagi untuk pengadaan dalam negeri (ADA DN). Kontrak ini untuk pengadaan yang menggunakan sistem satgas. Sedangkan untuk mitra, dana akan ditransfer langsung ke rekening mitra, jadi bukan dalam bentuk tunai. (Oktober 2013)

Ketersediaan dana yang cukup merupakan salah satu modal utama dalam transaksi jual beli antara BULOG dengan petani atau pedagang. Kesiapan dana juga memberikan kenyamanan bagi petani dan pedagang, karena hasil penjualan tersebut dapat segera dimanfaatkan untuk keperluan lain misalnya biaya produksi usaha tani yang akan datang (bibit, pupuk, obat-obatan).

- 3) Komitmen yang jelas dari pelaksana kebijakan (Perum BULOG) untuk membantu petani dalam pemasaran dan pengadaan beras dalam negeri. Data ini diperkuat oleh Kepala BULOG Subdivre Sampit, berikut petikan wawancaranya :

Tugas kami membantu petani untuk pemasaran beras. Kami tidak memaksa petani harus menjual beras kepada kami. Kalau memang di pasaran bisa mendapatkan harga lebih tinggi silahkan dijual ke pasar. Kalau memang pasar sudah tidak mampu menyerap hasil panen, kami siap menampung. (Oktober 2013)

Sikap implementator berupa komitmen yang jelas dari pihak BULOG dalam melaksanakan penyerapan hasil pertanian sesuai dengan ketentuan yang berlaku, hal ini merupakan salah satu upaya untuk dari pihak BULOG mencapai tujuan kebijakan yang ditetapkan.

- 4) Adanya sosialisasi dari dinas terkait bekerjasama dengan BULOG tentang pemasaran beras. Seperti pernyataan Kasubdivre BULOG Sampit, berikut petikan pernyataannya:

Kami bersama-sama dengan Dinas Pertanian Sudah melakukan sosialisasi tentang pemasaran dan penyerapan hasil panen padi, khususnya di Kecamatan Teluk Sampit yang merupakan wilayah sentra produksi padi di Kabupaten Kotawaringin Timur. Petani memang masih banyak yang kurang paham dengan penetapan harga pemerintah ini, sehingga mereka masih banyak yang ragu untuk menjual hasil panen ke BULOG. Memang kalau dari segi harga kelihatannya lebih rendah dari pasar, tapi kami mau menampung berapapun hasil panen petani asal sesuai dengan kriteria kualitas yang telah ditetapkan. (Oktober 2013)

Dari pihak implementor dan dinas terkait sudah ada upaya untuk melakukan upaya penyampaian informasi berkaitan dengan kebijakan HPP.

- 5) Adanya koordinasi antara dinas terkait dengan Perum BULOG untuk mencari solusi masalah pemasaran gabah dan beras petani. Senada dengan pernyataan kasi Pelayanan Publik BULOG Subdivre Sampit, berikut pernyataannya:

Kami sudah dua kali melakukan koordinasi masalah pemasaran gabah dan beras bersama-sama dengan pihak

Dinas Pertanian ke Desa lampuyang, Kecamatan Teluk Sampit. Memang agak sulit memberi pengertian tentang kerjasama kemitraan antara pihak BULOG dan petani. Kami akan terus berupaya melakukan pendekatan kepada petani di lapangan agar permasalahan pemasaran gabah.beras ini dapat segera diatasi. Kemarin saya juga singgah di tempat usaha penggilingan di Desa Parebok untuk membicarakan penyerapan hasil panen dan mengajak bergabung untuk menjadi mitra BULOG dan kelihatannya mulai dipertimbangkan.(Oktober 2013)

Berdasarkan wawancara tersebut dapat diketahui bahwa adanya koordinasi yang baik dan harmonis sangat diperlakukan dalam pencapaian suatu tujuan kebijakan, yaitu kebijakan HPP.

- 6) Adanya pembentukan Satuan Tugas Pengadaan dalam Negeri (SATGAS ADA DN) merupakan langkah BULOG untuk berusaha menjangkau petani dalam pemasaran beras, karena belum adanya petani yang menjadi mitra langsung BULOG. Hal ini disampaikan oleh Kasi Pelayanan Publik yang sekaligus sebagai anggota dan ketua SATGAS, berikut pernyataannya:

Kami satgas pengadaan apabila sudah menerima beras yang disetorkan oleh petani akan menghitung dan langsung membayarnya. Waktu pembayaran juga cepat karena dana pengadaan sudah tersedia di Bank. Pembayaran kepada petani atau pedagang juga dilakukan tepat waktu. (Oktober 2013)

Hal senada dikemukakan oleh Kasubdivre BULOG Sampit, berikut petikannya :

Selama ini yang sudah berjalan adalah penyerapan beras oleh satgas yang telah kami bentuk, kemudian kami

turunkan ke lokasi sentra produksi, kami periksa kualitas beras sesuai dengan kriteria, apabila memenuhi kriteria akan kami ambil dan langsung kami bayar. Kami memang tidak langsung mengambil dari petani, biasanya petani menjual ke pengumpul, dan pengumpul inilah yang mengolah gabah menjadi beras. Setelah jadi beras, maka pengumpul ini menjual kepada satgas-satgas yang kami turunkan ke lokasi. (Oktober 2013)

Pembentukan satuan tugas (SATGAS) merupakan upaya BULOG untuk memudahkan pihak petani dan pedagang dalam melakukan transaksi dengan BULOG. Hal ini dilakukan karena masih belum ada petani yang menjadi mitra langsung BULOG. Disamping itu model pengadaan melalui SATGAS ini lebih disukai dan lebih mudah bagi petani karena dilaksanakan secara tunai.

b. Faktor Penghambat

Adapun faktor-faktor yang menghambat implementasi HPP dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Kurangnya informasi dan pemahaman tentang HPP sehingga menimbulkan perbedaan persepsi tentang hakikat HPP. Seperti yang dikemukakan oleh Kepala BPP Ujung Pandaran :

Petani ini tidak tahu bu.... apa itu HPP, yang tahu harga pemerintah. Itupun dianggap jadi harga tertinggi untuk pembelian gabah atau beras. Makanya harga di petani lebih rendah dari HPP. (Oktober 2013)

Hal ini disampaikan oleh Kepala BULOG Subdivre

Sampit melalui Kasi. Pelayanan Publik, berikut pernyataannya:

Kami sudah memberikan pengertian kepada petani bahwa kami siap menerima beras dari hasil panen petani lokal,

asalkan kualitasnya sesuai dengan kriteria kami, yang meliputi : derajat sosoh 95%, kadar air maksimal 14%, broken 20%, dsb. Kalau beras yang dijual tidak memenuhi kriteria tersebut dengan terpaksa kami tolak. (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut didukung oleh anggota satgas yang juga sebagai petugas pemeriksa kualitas (PPK), berikut petikannya:

Kami sebenarnya sudah sampaikan ke petani masalah kualitas beras, tapi kelihatannya masih ada petani yang nekat mengantar beras ke gudang padahal kualitasnya tidak sesuai, ya dengan terpaksa kami kembalikan. Karena kalau kami terima, resikonya beras tersebut tidak tahan simpan atau cepat rusak. (Oktober 2013)

Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan di atas, dapat diketahui bahwa proses sosialisasi (transfer informasi) tentang isi kebijakan belum sepenuhnya dilakukan secara intensif oleh pihak implementator (BULOG). Sehingga kebanyakan petani kurang mengerti dan kurang paham tentang kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP), terutama yang berkaitan dengan kualitas dan besaran harga yang ditetapkan.

- 2) Rendahnya Kualitas Gabah, terutama apabila panen bersamaan dengan musim hujan. Seperti yang dikemukakan oleh seorang petani di Desa Lampuyang, berikut petikannya :

Wah... kami kemaren rugi bu ai... padi kami terendam.. olehnya kena banjir. Kami kada sempat panen waktu belum hujan... olehnya masih nunggu orang kerja di tempat lain. (Oktober 2013)

Hal ini didukung oleh pernyataan seorang petugas pemeriksa kualitas (PPK), berikut pernyataannya :

Kemarin beras milik si "A" kami tolak.... berat bu... kualitasnya jelek.... parah bu... mungkin padinya terendam waktu hujan kemarin.. jadinya ya berasnya merah...banyak patah... terpaksa kami tolak.. (Oktober 2013)

Berdasarkan wawancara tersebut dapat diketahui bahwa rendahnya kualitas gabah dan kesalahan dalam proses panen akan berpengaruh terhadap kualitas beras yang dihasilkan. Hal ini akan sangat merugikan petani karena dengan kualitas yang rendah tentunya akan sulit untuk dipasarkan.

- 3) Petani lebih suka menjual gabah daripada beras, sedangkan BULOG Subdivre Sampit hanya menerima beras dan bukan gabah. Hal ini disampaikan oleh Kepala BPP Ujung Pandaran, sebagai berikut :

Petani disini bu... lebih suka menjual gabah daripada beras. Mereka nggak mau repot menggiling... mengolah jadi beras. Disamping waktunya lama, mereka pingin cepet dapat duit. (Oktober 2013)

Hal tersebut di atas juga didukung oleh pernyataan petani di Desa Lampuyang Kecamatan Teluk Sampit, berikut petikannya:

Pada saat habis panen, kami biasanya langsung menjual gabah kepada pedagang pengumpul yang ada. Mereka yang menggiling gabah menjadi beras, lalu mereka jual ke BULOG. Kami memang tidak langsung menjual ke BULOG, karena BULOG tidak menerima gabah melainkan beras. Sedangkan kami lebih enak menjual gabah saja agar cepat mendapatkan hasil, dan kami dapat mengolah tanah untuk persiapan tanam berikutnya. Kalau harus mengolah menjadi beras perlu waktu panjang, menjemur dan menggiling, sedangkan tenaga kerja kami terbatas. (Oktober 2013)

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Seksi Pelayanan Publik, berikut petikan wawancaranya :

Pihak BULOG Subdivre Sampit sesuai dengan petunjuk teknis yang ada hanya menyerap produk berupa beras, bukan gabah. Itulah mengapa kami tidak menerima penjualan gabah dari petani. Padahal umumnya petani di sini lebih suka menjual gabah daripada beras, karena alasan keterbatasan waktu dan tenaga kerja. Sehingga yang berperan langsung disini adalah pedagang pengumpul dan usaha penggilingan padi. Kami mengambil beras dari mereka, tentunya sesuai dengan kriteria yang ada di SOP atau pedoman pengadaan (Oktober 2013)

Pengadaan dan penyerapan hasil panen yang dilakukan BULOG sesuai dengan SOP yang ada, akan tetapi hal ini berlawanan dengan keinginan target kebijakan dalam hal ini petani.

- 4) Kurangnya tenaga kerja, terutama untuk proses panen dan pasca panen, hal ini dikemukakan oleh petani di Desa Lampuyang, sebagai berikut :

Kami repot kalau panen... harus nunggu orang yang mau panen ... kadang kami harus antri... itupun kami datangkan dari Samuda... seberang.... pokoknya yang ada orang lah.. ongkosnya juga mahal. Satu orang lima puluh ribu ditambah satu bungkus rokok... (Oktober 2013)

Perihal kurangnya tenaga kerja juga menyebabkan kerusakan gabah, seperti yang disampaikan oleh seorang petani di Desa Lampuyang, berikut petikannya:

Kami banyak merugi tahun ini karena banyak padi yang rusak karena kami terlambat panen. Kami harus menunggu

antrian panen dengan petani lain, apalagi ini musim hujan, banyak padi yang terendam. Memang tenaga panen disini terbatas, kami perlu alat panen yang bisa digunakan di sawah kami dalam waktu yang cepat dan tidak banyak memerlukan tenaga. Padi disini banyak yang rusak karena tidak langsung dirontok, waktunya tidak cukup untuk langsung merontok. Sawah yang mau panen banyak dan waktunya bersamaan. Kami rata-rata punya lahan 5 Ha/ KK. (Oktober 2013)

Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) juga terjadi di organisasi pihak BULOG sendiri. Untuk Subdivre Sampit, jumlah pegawai organik di kantor sebanyak 11 orang termasuk Kepala Subdivre dan Kepala Gudang. Hal ini seperti disampaikan oleh Pengawas di Perum BULOG Subdivre Sampit, berikut petikannya:

Pegawai di tempat kami ada 11 orang termasuk bapak Kasub. Disini ada 3 Kepala Seksi, 1 orang pengawas (saya sendiri), 1 orang staf administrasi umum, 1 Kepala gudang, dan sisanya staf 4 orang. Sedangkan untuk Satgas dan petugas pemeriksa kualitas merupakan bentukan dari kami dalam bentuk panitia (bukan pejabat tetap) begitu juga dengan petugas pemeriksa kualitas (PPK).... (Oktober 2013)

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Staf di Bagian administrasi umum, berikut pernyataannya:

Pegawai di BULOG Sampit ini ada 11 orang, selain satpam. Jumlah satpam ada 7 orang, mereka diangkat bagian anak cabang BULOG Pusat yang merekrut mereka dengan sistem kontrak. Memang jumlah yang sedikit, sehingga banyak urusan-urusan yang dirangkap. Seorang staf dapat merangkap sebagai petugas pemeriksa kualitas, anggota tim satgas, dan sebagainya. (Oktober 2013)

Pernyataan ini didukung oleh seorang Petugas pemeriksa kualitas yang merangkap sebagai staf di Seksi Pelayanan Publik, berikut pernyataannya :

Saya sebagai petugas pemeriksa kualitas ditunjuk melalui surat tugas oleh Bapak Kasub. Saya juga termasuk dalam tim satuan tugas (Satgas) pengadaan beras. Kami biasanya turun bersama-sama ke lokasi untuk melakukan observasi beras yang dapat kami beli (serap) melalui pengadaan dalam negeri (ADA DN). Kalau kualitasnya sesuai, langsung dapat kami beli. (Oktober 2013)

Berdasarkan hasil wawancara tentang Sumber Daya manusia di Perum BULOG Subdivre Sampit dapat diketahui bahwa terdapat kekurangan personil, karena banyak pejabat yang merangkap dan mengerjakan tugas-tugas lain, seperti satgas pemeriksa kualitas, juru timbang, dan sebagainya, sehingga perlu adanya penambahan sumber daya manusia (pegawai/karyawan) di BULOG Subdivre Sampit.

- 5) Kurangnya peralatan panen yang efisien dan tepat guna. Kebanyakan masih perlu penanganan tenaga kerja atau operator untuk menjalankannya, sedangkan tenaga kerja terbatas. Seperti disampaikan oleh Kepala BPP Ujung Pandaran, berikut petikannya :

Bantuan peralatan dari dinas sebetulnya sudah banyak, Cuma masih saja perlu tenaga yang banyak untuk operatornya. Disini tenaga kerja minim bu.... mereka sudah mulai perlu alat yang semi otomatis... tapi yang kecil-kecilan saja.... (Oktober 2013)

Pernyataan ini didukung oleh seorang petani di Desa

Lampuyang, berikut petikannya :

Kami ini perlu alat yang bisa panen..... tapi yang nggak perlu tenaga banyak lah.... biar bisa bantu-bantu kami panen... masalahnya alat yang ada.... masih perlu orang untuk menjalankan..... (operator, red).... ada semalam

orang cina praktek alat panen... tapi besaaarr... amblas di lumpur... (Oktober 2013)

Ketersediaan sarana panen dan pasca panen yang tepat guna sangat diperlukan petani dalam rangka menghasilkan produk yang berkualitas. Sarana panen semi otomatis yang dioperasikan dengan tenaga kerja yang minim, merupakan salah satu solusi pemecahannya.

- 6) Kurangnya sarana pemeriksaan kualitas yang memadai terutama di lapangan, sehingga banyak petani maupun pedagang yang tidak paham tentang pemeriksaan kualitas, berikut pernyataan petugas pemeriksa kualitas (PPK) :

Petani banyak yang mau beli dan pesan alat kadar air sama kami.... biar bisa ngukur sendiri kadar air katanya.... tapi kami kan tidak bisa memfasilitasi mereka.... mungkin kalau dari dinas terkait malah bisa untuk memberi bantuan sama mereka... (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut senada dengan penyampaian Kasi Pelayanan Publik berikut pernyataannya:

Kami sebenarnya ingin menolong petani dari kejatuhan harga pada saat produksi tinggi di lapangan, akan tetapi kadang kami terganjal masalah kualitas beras yang dihasilkan tidak sesuai dengan kriteria yang ada dalam SOP kami. Dengan terpaksa beras milik petani tersebut tidak bisa kami terima. Pengetahuan petani tentang kualitas ini sangat minim. Hal ini dikarenakan minimnya peralatan / sarana dan prasarana yang dimiliki (tersedia di lokasi). Demikian juga dengan pedagang pengumpul, banyak dari mereka yang mengalami kerugian akibat membeli gabah dengan kualitas yang jelek, sehingga menghasilkan beras dengan kualitas yang rendah. (Oktober 2013)

Pernyataan tentang pentingnya peralatan atau Sarana Prasarana yang menunjang juga disampaikan oleh Pedagang Pengumpul dari Desa Jaya Karet, berikut petikannya:

Musim panen kemarin banyak gabah jelek yang terlanjur terbeli. Saya tidak tahu, karena kelihatannya kering sama dengan gabah yang saya beli dari daerah lain. Saya tidak punya alat untuk mengukur kadar air, jadi ini pakai perkiraan saja. Ternyata gabah yang saya beli banyak yang rusak setelah digiling. Akibatnya berasnya ditolak BULOG. (Oktober 2013)

Berdasarkan pernyataan beberapa informan di atas dapat diketahui bahwa pentingnya sarana panen, pasca panen, serta pemeriksaan kualitas yang sederhana sangat diperlukan oleh petani saat ini. Hal ini untuk mendukung dan menjaga kualitas hasil panen padi, apalagi pada saat panen raya. Peralatan-peralatan tersebut sangat mutlak tersedia di lapangan. Peralatan untuk pemeriksaan kualitas juga diperlukan oleh petani. Paling tidak untuk mengetahui kadar air gabah atau beras, sehingga dapat dipantau sendiri oleh yang bersangkutan di lapangan.

- 7) Komunikasi antara pihak BULOG dan petani kurang intensif, sehingga informasi yang berkaitan dengan kebijakan HPP ini belum dipahami oleh petani. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Produksi Pertanian DP3KP, berikut petikannya:

Masalah pemasaran hasil panen padi memang sudah menjadi permasalahan pokok di sektor hilir. Kami sering menerima keluhan dari petani tentang kesulitan dan rendahnya harga pada saat panen raya. Kami sudah melakukan upaya dalam bentuk fasilitasi pertemuan antara pihak BULOG dengan petani padi di Desa lampuyang.

Kebanyakan petani masih belum paham benar dengan istilah harga pembelian pemerintah (HPP) ini. Kelihatannya memang perlu sosialisasi yang lebih kontinyu agar pemahaman masalah pemasaran oleh petani menjadi semakin jelas. (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut senada dengan pendapat yang disampaikan Ketua Gapoktan di Desa Parebok Kecamatan Teluk Sampit. Berikut petikannya:

Kami jarang bisa ketemu dengan pihak BULOG dan Dinas untuk urusan pemasaran beras ini. Tahun ini 2 kali kami diundang untuk pertemuan di Lampung. Tapi kami masih belum paham benar dengan kepastian harga pemerintah yang dikatakan HPP itu. Harga yang kami tahu untuk beras Rp. 6.500,-/kg dipotong untuk sablon sehingga jatuhnya harga beras Rp. 6.480,-/kg. Kami antar sampai gudang BULOG. Kami tidak tahu kalau ada harga pemerintah untuk gabah. (Oktober 2013)

Hasil temuan dan wawancara dengan beberapa informan diatas dapat diketahui bahwa proses komunikasi dan sosialisasi sudah dilakukan oleh pihak-pihak berwenang, akan tetapi perlu sosialisasi yang berkualitas dan dilakukan secara terus menerus, karena kondisi pemahaman petani masih rendah terhadap HPP dan pemasaran hasil panen. Koordinasi antara insititusi terkait juga berjalan harmonis dan lancar dengan adanya kerjasama yang sinergis untuk mengatasi permasalahan pemasaran hasil panen.

- 8) Untuk menjadi mitra BULOG harus memenuhi beberapa persyaratan baik administrasi maupun persyaratan teknis. Petani merasa kesulitan untuk memenuhi persyaratan ini.

Pernyataan ini didukung oleh Ketua Gapoktan di Desa Parebok Kecamatan Teluk Sampit, berikut petikan wawancara :

Kami membeli gabah dari petani-petani di desa ini dan desa-desa tetangga, kemudian kami giling disini untuk diproses menjadi beras. Setelah itu kami jual melalui satgas-satgas yang datang. Kami memang masih belum jadi mitra BULOG, karena prosedurnya lumayan panjang dan banyak syarat-syaratnya. Tapi untuk ke depan kami akan mencoba untuk melengkapi persyaratan menjadi mitra BULOG. (Oktober 2013)

Berdasarkan pernyataan dari Informan-informan tersebut maka dapat dikatakan bahwa dalam pelaksanaannya, alur pemasaran beras tidak seperti harapan pemerintah dengan adanya penetapan HPP untuk membantu petani dalam pemasaran hasil tani padi. Standar operasional (SOP) yang diterapkan oleh Perum BULOG juga masih belum dapat dipahami oleh petani. SOP yang diterapkan seragam di seluruh Indonesia juga memiliki kendala di daerah. Kondisi masing-masing wilayah juga berbeda. Peran yang paling besar dalam pemasaran gabah beras ini terletak pada pedagang pengumpul berkapasitas besar yang sekaligus juga sebagai pihak yang memiliki usaha penggilingan atau usaha pengolahan gabah beras. Pedagang juga masih belum ada yang menjadi mitra langsung BULOG. Kerjasama yang dilakukan masih melalui SATGAS dan dilakukan secara tunai (tanpa melalui perbankan).

C. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Implementasi Harga Pembelian (HPP) Pemerintah di Kabupaten Kotawaringin Timur.

Program kebijakan perberasan yang salah satunya adalah harga pembelian pemerintah (HPP) bertujuan untuk memberikan insentif kepada petani dalam bentuk pembelian hasil tani padi dalam usaha untuk mengamankan harga komoditi agar tidak mengalami fluktuasi akibat perbedaan musim (musim panen dan paceklik). Pada dasarnya HPP ini tidak mengharuskan dan mengikat petani untuk menjual hasil usaha tani ke BULOG. HPP ini merupakan salah satu perangkat untuk mengamankan harga komoditi agar tidak jatuh pada saat panen raya, sedangkan kemampuan penyerapan pasar lokal terbatas. Perum BULOG Subdivre Sampit sudah melaksanakan pengadaan beras petani-petani lokal di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur dalam Program Pengadaan Beras Dalam negeri (ADADN). Harga yang ditetapkan untuk harga pembelian pemerintah (HPP) beras adalah Rp. 6.600,- (Enam Ribu Enam Ratus Rupiah) per kilogram.

Berikut ini adalah deskripsi pelaksanaan kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur :

a. Prosedur Pengadaan Gabah dan Beras

Pada prosedur yang ada pada BULOG Subdivre sampit didapatkan bahwa

- 1) BULOG Sub Divisi Regional Sampit hanya menerima beras karena SOP yang ada hanya untuk pengadaan beras, sedangkan petani lebih banyak menjual gabah, sehingga mengharapkan BULOG dapat menerima gabah dalam pengadaan dalam negeri (ADA DN).
- 2) Petani pada umumnya belum ada yang menjadi mitra BULOG secara langsung, karena prosedur dan syarat-syarat yang banyak dan prosedur yang rumit (untuk persepsi petani).
- 3) Kerjasama dilakukan oleh pihak BULOG (melalui satuan tugas/Satgas) dengan pedagang pengumpul yang merangkap sebagai usaha penggilingan padi.

Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur, akan tetapi masih belum dilaksanakan secara optimal terutama tentang transparansi besaran harga pembelian pemerintah (HPP) sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Kualitas hasil panen juga masih belum memenuhi kriteria pengadaan oleh BULOG.

- b. Besaran Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan, dapat diperoleh gambaran tentang besaran harga dan persepsi masing-masing pelaku usaha bervariasi, yaitu:

- i. Pada umumnya petani belum paham dengan adanya besaran harga pembelian pemerintah (HPP) atas gabah dan beras secara

pasti, begitu juga dengan kualitas yang diinginkan oleh BULOG dalam pengadaan beras.

- ii. Harga Rp. 6.600,- /kg yang tertuang pada Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2012 diterapkan menjadi Rp. 6.500,-/kg pada tingkat petani, karena angka HPP ditetapkan termasuk ongkos angkut / transportasi dan bongkar muat.
- iii. Harga gabah kering giling (GKG) di tingkat petani bervariasi, tergantung musim panen. Apabila panen raya harga GKG ditetapkan oleh pengumpul Rp. 3.600,-/kg. Sedangkan pada saat musim paceklik harga GKG mencapai Rp. 4.200,-/kg. Padahal harga yang tercantum pada Inpres Nomor 3 / 2014 sebesar Rp. 4.200,-. Disini terdapat kesenjangan harga yang tinggi antara besaran HPP dan harga di tingkat petani.
- iv. Penentuan harga gabah pada tingkat petani mutlak ditentukan oleh pedagang pengumpul yang juga berperan sebagai usaha pengolahan gabah beras (UPGB). Posisi tawar petani lemah pada saat panen raya, karena pada saat produksi tinggi petani ingin segera mendapatkan hasil untuk menutup biaya produksi.

Kesenjangan harga yang terjadi antara harga pembelian pemerintah (HPP) semakin tinggi. Hal ini disebabkan semakin jauhnya jangkauan petani terhadap pihak BULOG. Pendekatan yang lebih intensif dan kontinyu dilakukan tidak hanya dalam suatu pertemuan formal, akan tetapi lebih pada kunjungan-kunjungan dalam bentuk monitoring juga wajib dilakukan oleh pemegang kebijakan.

Petani pada umumnya menghendaki besaran HPP yang telah ditetapkan dapat disesuaikan dengan kondisi harga pasar, karena harga yang telah ditetapkan sekarang dianggap masih rendah dan belum dapat memberikan keuntungan yang diharapkan oleh petani. Penetapan HPP selama ini didasarkan pada perhitungan pasar dan biaya produksi di Pulau Jawa, Sumatera dan Bali. Sedangkan kondisi di pulau Kalimantan, khususnya Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah), perhitungan tersebut tentunya berbeda.

c. Mekanisme Pemasaran Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur

Mekanisme pemasaran gabah dan beras dari petani sampai dengan pasar dinilai terlalu panjang, sehingga semakin menjauhkan petani dari akses pasar. Demikian juga antara petani dan BULOG. Model alur pemasaran yang panjang akan menyebabkan hubungan kerjasama antara petani dan BULOG juga semakin jauh. Penyederhanaan alur pemasaran akan tercapai apabila petani menjadi mitra BULOG secara langsung atau melalui kelembagaan petani baik Kelompok tani (POKTAN) maupun gabungan kelompok tani (GAPOKTAN).

Menurut Grindle (1980) untuk mengukur suatu kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat

berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Sedangkan Korten (1988) membuat model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program. Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, maka dapat dipahami bahwa jika tidak ada kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan.

Dari kedua konsep implementasi diatas, maka apabila disandingkan dengan kondisi implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) di Kabupaten Kotawaringin Timur dapat disimpulkan bahwa ada ketidaksesuaian antara keinginan implementator (BULOG) dan kelompok sasaran (petani). BULOG hanya menerima beras dalam penyerapan hasil panen, sedangkan petani menginginkan BULOG menerima gabah dalam proses pengadaannya. Dengan kondisi tersebut diatas maka seharusnya dicari solusi terbaik, misalnya dengan membentuk Unit Pengolahan Gabah Beras (UPGB) yang dikelola oleh BULOG.

Berdasarkan kondisi di lapangan, bahwa implementasi kebijakan HPP hendaknya dilaksanakan sesuai dengan isi kebijakan

(*policy content*) yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 3

Tahun 2012, tertera pada diktum PERTAMA, yaitu :

Melaksanakan kebijakan pengadaan gabah/beras melalui pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah sebagai berikut:

1. Harga Pembelian Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% (dua puluh lima perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% (sepuluh perseratus) adalah Rp. 3.300 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di petani, atau Rp. 3.350 (tiga ribu tiga ratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan;
2. Harga Pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% (tiga perseratus) adalah Rp. 4.150 (empat ribu seratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp. 4.200 (empat ribu dua ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG; dan
3. Harga Pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus), butir patah maksimum 20% (dua puluh perseratus), kadar menir maksimum 2% (dua perseratus) dan derajat sosoh minimum 95% (sembilan puluh lima perseratus) adalah Rp. 6.600 (enam ribu enam ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG.

2. Peran Aktor yang Terlibat Dalam Implementasi HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur

Pemegang otoritas dalam penerapan harga pembelian pemerintah (HPP) adalah Perum BULOG sebagai suatu lembaga Badan Usaha Milik Negara yang berfungsi sebagai stabilisator harga pangan pokok. Di setiap Propinsi ditempatkan Perum BULOG dalam bentuk Divisi Regional, dan untuk di Kabupaten dibentuk Sub Divisi Regional.

Pengadaan beras dalam negeri (ADA DN) merupakan suatu istilah yang terdapat dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dapat diartikan

bentuk pembelian (pengadaan) beras lokal yang ada di wilayah kerja masing-masing divisi regional (Divre). Hal ini untuk memenuhi target pengadaan yang telah ditetapkan setiap tahun. Apabila masih belum memenuhi target, maka akan dilakukan mobilitas nasional (MOBNAS) dari divisi regional lainnya (Divre lain).

Dalam pengadaan beras di wilayah kabupaten Kotawaringin Timur terkait dengan penerapan harga pembelian pemerintah, ada beberapa actor yang berperan, yaitu:

- a. Peran BULOG selaku BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai pelaksana (implementator) kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) dalam pengadaan beras dalam negeri sesuai Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012.
- b. Peran Birokrasi di daerah yang terkait pemasaran hasil pertanian yaitu Dinas Pertanian, Peternakan, Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (DP3KP) Kabupaten Kotawaringin Timur sebagai mediator dan fasilitator antara petani dan pihak BULOG dalam rangka pemasaran beras. Disamping itu peran DP3KP lebih banyak dan terfokus pada pembinaan petani dalam peningkatan produksi, panen dan pasca panen padi.
- c. Peran atau partisipasi masyarakat yang dalam hal ini dilakukan oleh :
 - 1) Petani, yang berperan sebagai produsen padi dan sekaligus sebagai target atau pemanfaat langsung dari kebijakan HPP.
 - 2) Pedagang pengumpul baik yang besar maupun kecil, yang berperan sebagai perantara pemasaran gabah dan beras, pelaku usaha

pengolahan dan pihak yang langsung berhubungan dengan pihak BULOG melalui SATGAS.

Berdasarkan observasi di lapangan, peran terbesar dalam pengadaan beras terkait penerapan HPP ini adalah Pedagang pengumpul skala besar yang sekaligus sebagai pengolah gabah beras dengan satuan tugas (satgas) yang telah dibentuk oleh BULOG. Sebagai pihak implementor tunggal HPP peran BULOG sebagai lembaga yang independen (BUMN) tidak dapat dipengaruhi oleh pihak-pihak lain. Jalur koordinasi dan tanggung jawab secara vertikal lebih dominan daripada hubungan dengan institusi terkait di daerah. Hal ini disebabkan model pelaksanaan kebijakan pengadaan beras dan komoditas strategis diserahkan sepenuhnya kepada institusi BULOG baik penyerapan maupun distribusinya dengan sistem sentralisasi. Segala ketentuan telah dibuat oleh BULOG pusat dan kemudian organisasi di daerah hanya melaksanakan sesuai dengan ketentuan (SOP).

Sebagai pelaksana tunggal atau implementator tunggal kebijakan HPP, Perum BULOG mempunyai kekuasaan mutlak dan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak lain di daerah, baik eksekutif maupun legislatif daerah (lokal). Bentuk pertanggungjawaban program dilakukan secara vertikal. Sedangkan koordinasi bisa dilakukan secara vertikal dan horizontal.

Penunjukan BULOG sebagai implementator tunggal dalam pengadaan gabah dan beras tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2012, tertera pada diktum KETIGA, yaitu :

“Pelaksanaan pengadaan melalui pembelian gabah/beras oleh Pemerintah dilakukan oleh Perum BULOG.”

Menurut Howlet dan Ramesh (1995) dijelaskan bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh subsistem kebijakan terdiri dari aktor-aktor yang berkait dengan masalah publik. Aktor terdiri dari aktor-aktor negara atau pemerintahan dan aktor-aktor sosial lainnya. Merekalah yang terlibat dalam sistem kebijakan. Dalam proses kebijakan, aktor tidak harus individual, melainkan bisa merupakan kelompok.

3. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur

Menurut George C. Edward III, bahwa model pelayanan public dengan model Top-Down banyak dianut oleh implementor kebijakan public. Adapun factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan harga pembelian pemerintah apabila dikaitkan dengan dengan teori tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Hubungan Komunikasi dengan Pelaksanaan Kebijakan HPP

Dalam pelaksanaannya, permasalahan komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur. Bukan hanya kuantitas komunikasi / pertemuan / sosialisasi tentang program, akan tetapi kualitas pertemuan juga harus menjadi pertimbangan pihak terkait. Selama Tahun 2013 atas kerjasama pihak BULOG dengan Dinas Pertanian sudah melaksanakan pertemuan sebanyak 2 (dua) kali yang berkaitan dengan sosialisasi pemasaran gabah beras. Akan tetapi permasalahan pokok tentang harga pemerintah masih sulit diterima oleh petani. Persepsi tentang

- 1) Komunikasi yang dilakukan oleh implementator kurang intensif sehingga pengetahuan petani tentang HPP ini masih belum jelas.
- 2) Kurangnya sosialisasi dan pembinaan tentang kualitas dan kriteria yang ditetapkan oleh pihak BULOG terhadap petani, sehingga petani masih belum paham masalah kualitas yang baik, akibatnya banyak beras yang tidak diterima oleh BULOG (dikembalikan oleh BULOG).
- 3) Kurangnya pembinaan masalah panen dan pasca panen terkait kualitas hasil panen terhadap petani dilapangan.

Menurut George C Edward III, bahwa komunikasi suatu program dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi, dan konsistensi informasi yang disampaikan oleh implementator.

b. Hubungan Sumber Daya dengan Pelaksanaan Kebijakan HPP

Beberapa hal yang terkait dengan ketersediaan sumber daya (Resources) adalah :

1) Sumber Daya Manusia

Jumlah SDM di pihak implementor (BULOG) perlu ditinjau kembali. Penambahan personil perlu segera dilakukan karena banyaknya tugas yang dirangkap oleh pegawai di instansi tersebut. Penambahan SDM juga harus memperhatikan kompetensi dari masing-masing formasi yang akan diisi, terutama untuk petugas-petugas teknis yang

menangani masalah kualitas (PPK), kepala gudang, dan satuan tugas (satgas) yang berhubungan langsung dengan pengadaan beras.

2) Pendanaan / Anggaran

Sistem pendanaan yang terkait dengan pengadaan beras sudah jelas dan tertuang dalam standar operasional prosedur dan pelaksanaannya sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ketepatan dan jaminan pembayaran dalam pengadaan beras juga diakui oleh petani dan pihak yang langsung berhubungan dengan satgas BULOG. Proses pencairan dana yang efektif dan efisien sangat berperan dalam kelancaran proses penyerapan dan pencapaian target pengadaan beras dalam negeri (ADA DN).

3) Sarana Prasarana

Berdasarkan observasi dan pernyataan informan di lapangan, dapat diketahui bahwa ketersediaan sarana prasarana masih kurang. Sarana prasarana yang perlu diperhatikan diantaranya : alat panen, pasca panen dan pengolahan hasil, alat pengukur kualitas gabah dan beras, alat angkut dan transportasi. Minimnya sarana prasarana mengakibatkan kualitas hasil panen kurang memenuhi kriteria yang ditetapkan, perbedaan persepsi kualitas antara pelaksana dan petani, dan tingginya ongkos angkut dan transportasi hasil panen padi.

4) Informasi dan Kewenangan

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, maka dapat diketahui bahwa informasi tentang kebijakan HPP ini tidak sepenuhnya diterima oleh petani secara jelas, sehingga menimbulkan perbedaan persepsi tentang

harga pembelian pemerintah (HPP). Sebagian besar memiliki persepsi bahwa HPP sama dengan harga tertinggi (HET). Sehingga petani menganggap bahwa HPP tidak sesuai dengan keinginan petani.

Berdasarkan hasil penelitian tentang hubungan sumber daya dengan pelaksanaan kebijakan HPP, dapat diketahui bahwa terdapat beberapa faktor pendorong dan penghambat. Untuk faktor pendorong, yaitu :

- a) Tersedianya dana / anggaran yang cukup, sehingga proses pengadaan dan transaksi pembayaran beras petani dapat dilaksanakan dengan cepat dan tepat waktu.
- b) Tersedianya sarana pengemasan (karung beras) oleh BULOG sehingga memudahkan petani dalam melakukan pengemasan hasil produksi beras.

Sedangkan faktor penghambat terkait sumber daya terhadap pelaksanaan kebijakan HPP, yaitu :

- a) Kurangnya sumber daya manusia (personil) di Perum BULOG Subdivre Sampit, sehingga banyak tugas dan fungsi yang dirangkap.
- b) Kurangnya sarana / prasarana panen dan pasca panen, pengangkutan (transportasi), pengujian kualitas tingkat petani, sehingga petani kurang paham dengan kualitas atau kriteria yang dikendaki oleh pihak BULOG.

- c) Kurangnya informasi tentang perkembangan harga pembelian pemerintah (HPP) baik gabah maupun beras, sehingga petani tidak tahu dengan standar yang ada (besaran harga yang ditetapkan).

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh George C Edward III, dalam pengelolaan sumber daya, ada empat komponen yang harus diperhatikan yaitu : staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan.

c. Hubungan Disposisi dengan Pelaksanaan Kebijakan HPP

Sikap pelaksana atau implementator dalam penerapan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras. Pelaksanaan kebijakan HPP gabah dan beras diberikan kewenangannya kepada BULOG yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berperan dalam pengamanan cadangan pangan dan stabilisasi harga produk-produk strategis pangan. BULOG Subdivre mempunyai komitmen yang jelas dalam penyerapan hasil panen petani setempat, apabila pasar sudah tidak mampu menampung beras yang dihasilkan.

Menurut pendekatan George C. Edward III, bahwa disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Pada kebijakan HPP gabah beras ini komitmen BULOG sudah jelas tertuang dalam SOP pengadaan beras untuk membantu petani dalam pemasaran dan stabilitas harga gabah dan beras. Disisi lain BULOG sebagai BUMN juga

harus memperhitungkan keuntungan (profit) sebagai suatu perusahaan umum. Hal ini dapat terlihat bahwa pemeriksaan dan penentuan kualitas beras sangat diperhatikan, sehingga tidak semua beras dapat diterima oleh pihak BULOG.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara didapatkan faktor pendorong dan penghambat terkait disposisi dengan pelaksanaan HPP. Untuk faktor pendorong dapat disampaikan beberapa diantaranya, yaitu:

- 1) Adanya komitmen yang jelas dari pihak BULOG sebagai implementor HPP untuk melakukan pembelian beras petani (penyerapan hasil panen) sebanyak-banyaknya terutama pada saat panen raya. Target pengadaan BULOG Subdivre sampit untuk Tahun 2013 adalah 4.500 ton (Empat Ribu Lima Ratus Ton).
- 2) Pendelegasian secara penuh terhadap BULOG sebagai pemegang otoritas tunggal pengadaan gabah dan beras sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2013.

Adapun untuk faktor penghambat terkait disposisi ini adalah :

- 1) Proses pengadaan beras terkendala masalah kualitas beras petani yang berada dibawah standar kualitas yang telah ditetapkan oleh BULOG.
- 2) Proses pengadaan gabah oleh pedagang pengumpul (bukan oleh BULOG) mengakibatkan adanya pergeseran harga antara gabah kering panen (GKP) dan gabah kering giling (GKG). Pada umumnya gabah petani pada saat panen raya dibeli dengan HPP

gabah kering panen (GKP). Posisi tawar petani menjadi lemah, penentuan harga dilakukan secara kesepakatan tidak tertulis antara petani dan pedagang pengumpul.

Berdasarkan Model Implementasi George C. Erward III, dalam rangka memperlancar proses implementasi perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Adapun syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada 4 (empat), yaitu:

- 1) Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis;
- 3) Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
- 4) Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

d. Hubungan Struktur Birokrasi dengan Pelaksanaan Kebijakan HPP

Struktur Birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan HPP di Kabupaten Kota varingin Timur lebih menekankan pada peran BULOG sebagai implementor tunggal yang mempunyai otoritas dalam penerapan HPP. Dalam sistem kerjanya, proses pengadaan dilaksanakan melalui berbagai cara seperti yang tercantum dalam Standar Operasional Prosedur (SOP)

Pengadaan Beras Dalam Negeri (ADA DN). Dalam pelaksanaan di lapangan hanya satuan tugas (SATGAS) yang berperan langsung dalam pengadaan beras, sedangkan untuk prosedur mitra langsung dan unit pengadaan gabah beras (UPGB) tidak berjalan dengan semestinya. Model pengadaan melalui SATGAS lebih dapat diterima oleh pelaku pemasaran karena prosedurnya yang lebih mudah dan dengan pembayaran langsung (transaksi langsung) atau transaksi tunai. Sedangkan apabila jadi mitra langsung BULOG, tidak bisa dilaksanakan dengan transaksi langsung tapi melalui perbankan (rekening gapoktan).

Dari hasil penelitian dalam hubungan struktur birokrasi dengan pelaksanaan kebijakan HPP gabah dan beras di Kabupaten Kotawaringin Timur sudah berjalan sesuai dengan SOP. Dalam pelaksanaan di lapangan terdapat faktor pendorong dan faktor penghambat dari struktur birokrasi. Adapun faktor pendorong, yaitu :

- 1) Adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas tentang pengadaan beras dalam negeri (ADA DN).
- 2) Adanya pembentukan Tim Satgas oleh Perum BULOG Subdivre Sampit.
- 3) Adanya pembagian tugas struktur organisasi di Perum BULOG Subdivre Sampit, khususnya untuk jabatan struktural.

Sedangkan faktor penghambat terkait dengan Struktur Birokrasi, yaitu:

- 1) Standar operasional prosedur (SOP) untuk menjadi mitra langsung terkesan rumit untuk ukuran petani.

- 2) Terdapatnya peran ganda dalam struktur birokrasi antara jabatan struktural dan fungsional, karena minimnya personil yang tersedia di Perum BULOG Subdivre Sampit. Misalnya, seorang Kepala Seksi merangkap sebagai Kepala atau anggota Satgas. Hal ini akan berpengaruh pada kinerja (terlalu banyak urusan yang dikerjakan).

Menurut George C. Edward III, bahwa dalam aspek struktur organisasi melingkupi dua hal, yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Mekanisme tertuang dalam Standar Operasional Prosedur (SOP), yang merupakan pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak agar pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Sedangkan untuk struktur birokrasi, apabila struktur birokrasi terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan sehingga menyebabkan prosedur birokrasi menjadi rumit dan kompleks. Hal ini mengakibatkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan tentang Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas Gabah dan Beras di Kabupaten Kotawaringin Timur, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan dan penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah dan beras sudah berjalan, akan tetapi masih belum optimal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan. Isi kebijakan (content of policy) yang tertuang dalam Intruksi Presiden Nomor 3 tahun 2012 sebagian besar sudah dilaksanakan, akan tetapi masih ada yang belum bisa diterapkan secara penuh seperti standar untuk pembelian gabah masih dilaksanakan dibawah ketentuan.
2. Peran aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan HPP ini adalah terdiri dari: peran BULOG sebagai implementator tunggal, Pemerintah daerah melalui instansi terkait (DP3KP) sebagai fasilitator, serta partisipasi masyarakat baik petani (pemanfaat keebijakan) maupun pedagang pengumpul sebagai pelaku pemasaran yang mempunyai peran strategis dalam penentuan harga gabah.

3. Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi HPP di Kabupaten Kotawaringin Timur meliputi : komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Sebagian besar hambatan terjadi akibat lemahnya komunikasi, rendahnya sumber daya, sarana prasarana yang kurang tepat guna, serta standar operasional prosedur yang masih rumit untuk dilaksanakan di lapangan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dapat diberikan saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Penerapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atas gabah dan beras perlu ditinjau kembali terkait besaran harga yang telah ditetapkan. Perlu dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) tentang Kebijakan Perberasan mengikuti perkembangan pasar, dengan menaikkan standar harga disesuaikan dengan biaya produksi.
2. Penentuan HPP gabah dan beras untuk kualitas tunggal yang selama ini diterapkan perlu dikaji kembali dan diarahkan pada penetapan harga dengan multikualitas.
3. Sosialisasi tentang HPP gabah-beras perlu lebih intensif dilakukan secara terfokus dan transparan oleh pihak implementor (BULOG) bersama-sama dengan instansi terkait (Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, dsb).

4. Peningkatan Sumber daya manusia bagi pelaksana program harus ditingkatkan baik jumlah maupun kompetensinya.
5. Penyediaan sarana prasarana penunjang perlu segera direalisasikan untuk kelancaran program, baik alat pengujian kualitas, panen, pasca panen dan pengolahan hasil padi.
6. Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk menjadi mitra BULOG perlu disederhanakan agar dapat diterapkan di tingkat petani.

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, H.dan Tarigan A. 2008. *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan : Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*. Makasar : Program Pascasarjana Universitas Negeri Makasar.
- Aliansi Petani Indonesia (API). 2013. *Efektifitas Kinerja BULOG*. Jakarta: dimuat dalam ApiCyber Desk.com. 13 Mei 2013.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kotawaringin Timur. 2010. *Kotawaringin Timur Dalam Angka 2010*. Sampit.
- Dunn, N.W. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Universitas Gajah Mada.
- Dye Thomas R. 1988. *Understanding public policy*. New Jersey : Printice Hall Inc.
- Edward III, GC (Edited). 1984. *Public Policy Implementing*. Jai Press. Inc. London-England.
- Ekowati, L. 2005. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi atau Program*. Surakarta ; Pustaka Cakra.
- Goes, P. 2010. *Pengertian Kebijakan Publik Melalui <http://adiprojo.blogspot.com>*. 1 April 2010 at 22: 34.
- Goggin, M.L. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, M.S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princenton University Press. New Jersey.
- Irawan,P. 2011. *Buku Materi Pokok MAPU5103/4 SKS/Modul 1-12, Metodologi Penelitian Administrasi*. Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka.
- Islamy, I. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Jamal, E., Ariningsih A., Noekman, KM., Hendiarto, Asikin A., 2006. *Analisis Kebijakan Penentuan Harga Pembelian Gabah*. Jakarta. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian.

- Jones, C.O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Kementrian Pertanian, 11 Pebruari 2011. Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 05/Permentan/PP.200/2/2011 tentang Pedoman Harga Pembelian Pemerintah Untuk Gabah dan Beras di Luar Kualitas. Jakarta.
- Korten, David C dan Syahrir. 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kusuma, L. 2013. *Sejarah Kebijakan Pangan di Indonesia : Suatu Tinjauan*. Jakarta: dimuat dalam DIARI INDONESIA, tanggal 25 Maret 2013.
- Mazmanian, D.A. et.al. 1983. *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman and Company, USA.
- Mardianto, S., Ariani M.,. 2005. *Dinamika Pemasaran Gabah dan Beras di Indonesia*. Bogor : Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23 Nomor 2, Desember 2005.
- Maulana, M., et al. 2011. *Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah – Beras Tahun 2010: Efektifitas dan Implikasinya Terhadap Kualitas dan Pengadaan oleh Doiog*. Dalam Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 9 Nomor 4, Desember 2011: 331-347.
- Maulana, M. 2012. *Prospek Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multikualitas Gabah dan Beras di Indonesia*. Bogor. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Media Indonesia. *Kementan Minta Bulog Segera Serap Gabah Petani*. Melalui <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/03/20306743/4/2>.
- Moleong, L. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Karya.
- , 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Partowidagdo, W. 2011. *Kebijakan Publik dan Pengaruhnya Terhadap Inovasi di Indonesia*. Bandung: Lembaga Pengembangan Inovasi dan Kewirausahaan. Institut Teknologi Bandung.
- Sampit Online. 2013. *BULOG Beli Beras Petani Lokal Atasi Permainan Tengkulak*. Melalui www.sampitonline.com. Published on Friday, 20 September 2013.

- Sawit, M.H. 2011. *Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras*. Bogor. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Sembiring SA, Harianto, Hermanto, S., Saragih B. 2010. *Implementasi Kebijakan Perberasan Di Tingkat Petani. Kinerja dan Perspektif ke Depan*. Dalam *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 8 Nomor 4, Desember 2010 : 339-361.
- Sekretariat Kabinet RI Deputi Bidang Perekonomian, 27 Pebruari 2012. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah / Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Jakarta.
- Sofa, P. 2008. *Pengertian dan Bentuk Analisa Kebijakan Publik*. Melalui <http://massofa.wordpress.com>, post 15 oktober 2008.
- Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Cetakan ke Delapan, Bandung.
- Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfa Beta.
- Supriatna, A. 2002. *Analisis Sistem Pemasaran Gabah / Beras*. Bogor : Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Suwandi, A. 2005. "Fluktuasi Harga Beras Marginalkan Petani". *Suara Karya*, 11 Pebruari 2005.
- Tesis Desertasi. 2010. *Teori Kebijakan Publik*. Melalui <http://tesisdesertasi.blogspot.com/2010/03/teori-kebijakan-publik.html#ixzz1J0rtfSyc>.
- Tesis Desertasi. 2010. *Teori Implementasi Kebijakan Publik*. Melalui <http://tesisdesertasi.blogspot.com/2010/03/teori-implementasi-kebijakan-publik.html>.
- Thoha, M. 2002. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Wahab, S.A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Wahab, S. A. 1997. *Analisis Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.

Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Intermedia.

Wibawa, et.al. 1994. *Evaluasi Kebijakan public*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Widodo, J. 2009. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia.

Winarno, B. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.

UNIVERSITAS TERBUKA



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 2012
TENTANG
KEBIJAKAN PENGADAAN GABAH/BERAS DAN PENYALURAN
BERAS OLEH PEMERINTAH

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan Cadangan Beras Pemerintah, dan penyaluran beras untuk keperluan yang ditetapkan oleh Pemerintah serta sebagai kelanjutan Kebijakan Perberasan, dengan ini menginstruksikan:

- Kepada :
1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
 2. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat;
 3. Menteri Dalam Negeri;
 4. Menteri Pertanian;
 5. Menteri Perdagangan;
 6. Menteri Keuangan;
 7. Menteri Sosial;
 8. Menteri Badan Usaha Milik Negara;
 9. Para Gubernur;
 10. Para Bupati/Walikota;

Untuk, sesuai tugas dan fungsi masing-masing:

PERTAMA :



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

PERTAMA : Melaksanakan kebijakan pengadaan gabah/beras melalui pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah sebagai berikut:

1. Harga Pembelian Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% (dua puluh lima perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% (sepuluh perseratus) adalah Rp. 3.300 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di petani, atau Rp. 3.350 (tiga ribu tiga ratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan;
2. Harga Pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% (tiga perseratus) adalah Rp. 4.150 (empat ribu seratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp. 4.200 (empat ribu dua ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG; dan
3. Harga Pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus), butir patah maksimum 20% (dua puluh perseratus), kadar menir maksimum 2% (dua perseratus) dan derajat sosoh minimum 95% (sembilan puluh lima perseratus) adalah Rp. 6.600 (enam ribu enam ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG.

KEDUA :



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

- KEDUA** : Harga pembelian gabah/beras di luar kualitas sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA, ditetapkan oleh Menteri Pertanian.
- KETIGA** : Pelaksanaan pengadaan melalui pembelian gabah/beras oleh Pemerintah dilakukan oleh Perum BULOG.
- KEEMPAT** : Menetapkan kebijakan untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri.
- KELIMA** :
1. Menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah;
2. Menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran Cadangan Beras Pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana dan rawan pangan, bantuan dan/atau kerjasama internasional serta keperluan lain yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
3. Pelaksanaan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan angka 2 dilakukan oleh Perum BULOG.
- KEENAM** : Pengadaan gabah/beras oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Diktum KELIMA dilakukan dengan mengutamakan pengadaan gabah/beras yang berasal dari pembelian gabah/beras petani dalam negeri.

KETUJUH :



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

- KETUJUH** : 1. Menetapkan kebijakan pengadaan beras dari luar negeri dengan tetap menjaga kepentingan petani dan konsumen;
2. Pengadaan beras sebagaimana dimaksud pada angka 1, dapat dilakukan jika ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi, untuk kepentingan memenuhi kebutuhan stok dan Cadangan Beras Pemerintah, dan/atau untuk menjaga stabilitas harga dalam negeri;
3. Pelaksanaan kebijakan pengadaan beras dari luar negeri dilakukan oleh Perum BULOG.
- KEDELAPAN** : Menteri Koordinator Bidang Perekonomian melakukan koordinasi dan evaluasi pelaksanaan Instruksi Presiden ini.
- KESEMBILAN** : Melaksanakan Instruksi Presiden ini dengan penuh tanggung jawab.
- KESEPULUH** : Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden ini:
1. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan; dan
 2. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengamanan Cadangan Beras yang Dikelola oleh Pemerintah dalam Menghadapi Kondisi Iklim Ekstrim;
- dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.

Instruksi ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta
pada tanggal 27 Februari 2012

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya

SEKRETARIAT KABINET RI
Deputi Bidang Perekonomian,

Retno Pudji Budi Astuti

UNIVERSITAS TERBUKA

Lampiran : Luas Panen, Produktivitas dan Produksi Pertanian Tanaman Pangan
Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2012
Komoditi : Padi

No	Kecamatan	Luas Panen (Ha)	Produktivitas (kw/Ha)	Produksi (Ton)
1	Teluk Sampit	3,430	29.76	10,207
2	Mentaya Hilir Selatan	1,533	29.65	4,545
3	Pulau Hanaut	2,167	29.10	6,306
4	M.H.Utara	832	26.02	2,165
5	M.B.Ketapang	546	29.18	1,593
6	Baamang	75	28.29	212
7	Seranau	939	23.12	2,171
8	Kota Besi	719	26.31	1,892
9	Telawang	13	24.62	32
10	Cempaga	517	24.83	1,284
11	Cempaga Hulu	584	23.56	1,376
12	Parenggean	242	23.74	574
13	Mentaya Hulu	473	27.21	1,287
14	Antang Kalang	1,351	25.32	3,421
15	Bukit Santuai	230	21.87	503
Jumlah		13,651	27.52	37,570

**TARGET DAN REALISASI PENGADAAN BERAS DALAM NEGERI
SUB DIVRE SAMPIT TAHUN 2013**

NO	URAIAN	FEBRUARI		MARET		APRIL		MEI		JUNI	
		TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI
01	MITRA KERJA	180,000	-	525,000	112,350	420,000	331,740	210,000	281,025	330,000	249,300
02	SATGAS ADA DN	75,000	-	225,000	74,280	180,000	375,720	90,000	165,030	120,000	179,970
03	KOPERASI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	JUMLAH	255,000	-	750,000	186,630	600,000	707,460	300,000	446,055	450,000	429,270

NO	URAIAN	JULI		AGUSTUS		SEPTEMBER		OKTOBER		JUMLAH	
		TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI
01	MITRA KERJA	300,000	428,175	360,000	52,455	525,000	119,955	300,000	105,000	3,150,000	1,680,000
02	SATGAS ADA DN	150,000	349,470	165,000	291,885	225,000	285,155	120,000	16,995	1,350,000	1,739,505
03	KOPERASI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	JUMLAH	450,000	777,645	525,000	344,340	750,000	406,110	420,000	121,995	4,500,000	3,419,505

WAWANCARA

DENGAN KEPALA DINAS PERTANIAN, PETERNAKAN, PENYULUHAN DAN KETAHANAN PANGAN KAB. KOTAWARINGIN TIMUR

1. Bagaimana perkembangan usaha tani padi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

a. Luas hamparan sawah

Jawab : untuk luasan itu ada bu.... dilihat aja di laporan tahunan... di sekretariat ada itu...

b. Kapasitas Produksi padi per tahun

Jawab : data produksi tiap tahun itu... ada di.... evaluasi produksi atau laporan tahunan ada kita bikin.....

2. Bagaimana kondisi pemasaran gabah dan beras di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

a. Stabil atau berfluktuasi

Jawab : Saat panen raya biasanya petani mulai kebingungan menjual hasil panen. Mereka melakukan komunikasi dengan penyuluh setempat, lalu disampaikan pada kami. Sebenarnya posisi kami dari dinas ini melakukan pembinaan petani dalam hal peningkatan produksi, penanganan panen dan pasca panen, pengemasan sampai pemasaran. Akan tetapi masalah pemasaran memang dari dulu sulit untuk dicari solusinya. Kami sudah menggandeng BULOG untuk berbicara di sana. (Oktober 2013)

b. Perkembangan harga beras dan gabah, baik di tingkat petani dan tingkat pengecer / konsumen (pasar).

Jawab : harganya jauh berbeda bu.... tentu saja... kan petani tidak jual sendiri itu hasil panen ke pasar berasnya. Mereka lebih suka jual gabah daripada beras... kalau data harga beras di pasar.... adaa.... datanya dibikin di informasi pasar.....

3. Apa langkah-langkah yang diambil oleh pihak dinas, apabila menghadapi keluhan petani tentang kesulitan pemasaran gabah / beras?

Jawab : Beberapa waktu yang lalu kami bersama-sama dengan BULOG melakukan sosialisasi tentang pemasaran gabah dan beras di daerah Teluk Sampit. Memang banyak keluhan petani tentang pemasaran beras ini.... terutama saat panen raya. Mereka kesulitan menjual gabah atau beras karena harganya tidak sesuai keinginan mereka. Makanya kami undang BULOG untuk bicara disana.. (Oktober 2013)

4. Program apa yang telah diluncurkan kepada masyarakat tani terkait dengan peningkatan produksi padi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

Jawab : Kami melakukan pembinaan pasca panen ke lokasi sentra produksi padi dua kali dalam setahun. Kami juga memberikan bantuan peralatan panen dan pasca panen kepada petani. Kemarin kami membagikan terpal jemur untuk sarana penjemuran padi. Untuk pemasaran gabah dan beras kami tidak bisa terlalu ikut campur karena itu sudah hak petani sendiri mau menjual hasil panen itu kemana.... (Oktober 2013)

5. Bagaimana peran dinas terkait dalam fungsinya sebagai fasilitator dalam kemitraan usaha antara petani dengan pihak ketiga (BUMN/swasta)?

Jawab : Masalah pemasaran hasil panen padi memang sudah menjadi permasalahan pokok di sektor hilir. Kami sering menerima keluhan dari petani tentang kesulitan dan rendahnya harga pada saat panen raya. Kami sudah melakukan upaya dalam bentuk fasilitasi pertemuan antara pihak BULOG dengan petani padi di Desa lampuyang. Kebanyakan petani masih belum paham benar dengan istilah harga pembelian pemerintah (HPP) ini. Kelihatannya memang perlu sosialisasi yang lebih kontinyu agar pemahaman masalah pemasaran oleh petani menjadi semakin jelas. (Oktober 2013)

Kewenangan untuk penyerapan hasil panen padi itu ada pada BULOG. Kami dari dinas melakukan koordinasi dengan pihak BULOG apabila ada permasalahan pemasaran di lapangan, terutama pada saat panen raya. Biasanya terjadi penumpukan hasil panen yang mengakibatkan penurunan harga. Petani mulai resah dan kesulitan dalam memasarkan hasil panen. Mereka datang kepada kami untuk mendapatkan solusi dari permasalahan yang ada. (Oktober 2013)

WAWANCARA
DENGAN KEPALA BADAN USAHA LOGISTIK (BULOG)
SUB DIVISI REGIONAL SAMPIT

1. Bagaimana peran BULOG dalam menyerap hasil panen padi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

Jawab : Tugas kami membantu petani untuk pemasaran beras. Kami tidak memaksa petani harus menjual beras kepada kami. Kalau memang di pasaran bisa mendapatkan harga lebih tinggi silahkan dijual ke pasar. Kalau memang pasar sudah tidak mampu menyerap hasil panen, kami siap menampung. (Oktober 2013)

Kami telah melakukan penyerapan beras lokal berdasarkan ketentuan harga pembelian pemerintah (HPP). Kami tidak langsung membeli dari petani, karena sebagian besar petani masih belum ada yang menjadi mitra BULOG. Kami menurunkan satgas-satgas ke lapangan untuk membeli beras sesuai dengan kriteria dan ketentuan yang berlaku. (Oktober 2013)

Selama ini yang sudah berjalan adalah penyerapan beras oleh satgas yang telah kami bentuk, kemudian kami turunkan ke lokasi sentra produksi, kami periksa kualitas beras sesuai dengan kriteria, apabila memenuhi kriteria akan kami ambil dan langsung kami bayar. Kami memang tidak langsung mengambil dari petani, biasanya petani menjual ke pengumpul, dan pengumpul inilah yang mengolah gabah menjadi beras. Setelah jadi beras, maka pengumpul ini menjual kepada satgas-satgas yang kami turunkan ke lokasi. (Oktober 2013)

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Seksi Pelayanan Publik, berikut petikan wawancaranya :

Pihak BULOG Subdivre Sampit sesuai dengan petunjuk teknis yang ada hanya menyerap produk berupa beras, bukan gabah. Itulah mengapa kami tidak menerima penjualan gabah dari petani. Padahal umumnya petani di sini lebih suka menjual gabah daripada beras, karena alasan keterbatasan waktu dan tenaga kerja. Sehingga yang berperan langsung disini adalah pedagang pengumpul dan usaha penggilingan padi. Kami mengambil beras dari mereka, tentunya sesuai dengan kriteria yang ada di SOP atau pedoman pengadaan (Oktober 2013)

2. Bagaimana ketersediaan pangan pokok (beras) di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

Jawab : untuk beras di Sampit ini masih aman bu....

3. Berapa kapasitas stok beras yang ada di gudang BULOG Tahun ini, dan berasal dari daerah mana?

Jawab : bermacam macam bu..... ada yang lokal, ada juga dari kabupaten katingan

Saat panen raya kami biasanya menurunkan satgas-satgas ke daerah sentra-sentra produksi, dengan tujuan untuk membantu petani dalam pemasaran beras. Mereka kesulitan memasarkan beras ke pasar dalam jumlah besar, kemampuan pasar disini tidak mampu menyerap hasil panen lokal keseluruhan, karena adanya beras daerah lain juga masuk kesitu. Kami menyerap beras lokal sesuai dengan harga pembelian pemerintah (HPP) dan berdasarkan kriteria yang berlaku. (Oktober 2013)

4. Apakah produksi padi di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur cukup untuk memenuhi kebutuhan / stok beras di Gudang BULOG Divisi Sampit?

Jawab : Masih belum bu.... dilihat dari target itu empat ribu ton, realisasi sampai bulan Oktober ini sekitar tiga ribu enam ratus an.... ton.... sisanya kami datangkan dari Surabaya untuk moonas itu.....

5. Bagaimana penerapan HPP dalam penyerapan hasil panen masyarakat petani di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur?

Jawab : Saat panen raya kami biasanya menurunkan satgas-satgas ke daerah sentra-sentra produksi, dengan tujuan untuk membantu petani dalam pemasaran beras. Mereka kesulitan memasarkan beras ke pasar dalam jumlah besar, kemampuan pasar disini tidak mampu menyerap hasil panen lokal keseluruhan, karena adanya beras daerah lain juga masuk kesitu. Kami menyerap beras lokal sesuai dengan harga pembelian pemerintah (HPP) dan berdasarkan kriteria yang berlaku. (Oktober 2013)

Pihak BULOG Subdivre Sampit sesuai dengan petunjuk teknis yang ada hanya menyerap produk berupa beras, bukan gabah. Itulah mengapa kami tidak menerima penjualan gabah dari petani. Padahal umumnya petani di sini lebih suka menjual gabah daripada beras, karena alasan keterbatasan waktu dan tenaga kerja. Sehingga yang berperan langsung disini adalah pedagang pengumpul dan usaha penggilingan padi. Kami mengambil beras dari mereka, tentunya sesuai dengan kriteria yang ada di SOP atau pedoman pengadaan (Oktober 2013)

6. Bagaimana proses (langkah-langkah) yang harus ditempuh untuk membentuk kemitraan antara petani dan pihak BULOG dalam pemasaran gabah / beras?

Jawab : Pengadaan beras yang kami lakukan berdasarkan SOP yang ada. Kami tidak bisa buat itu kebijakan lain.... Ketentuannya sudah ada, prosedurnya sudah ada, jadi kami tidak bikin yang lain. Semuanya dari pusat, kami tinggal melaksanakan saja. (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut didukung juga oleh Kasi Pelayanan Publik BULOG Subdivre

Sampit, berikut petikan wawancaranya :

Prosedur pengadaan beras ini sesuai ketentuan. Kami tidak bikin sendiri aturan itu.... semua dari pusat (BULOG-red). Jadi kalau ada beras petani yang kami tolak, itu karena kualitasnya yang kurang.... kami tidak pandang itu kawan atau bukan. Kalau kualitasnya nggak cocok... ya sudah... terpaksa kami tolak. (Oktober 2013)

7. Kendala-kendala apa yang muncul dalam penerapan HPP gabah dan beras yang dihasilkan oleh petani di wilayah ini?

Jawab : Kami sudah memberikan pengertian kepada petani bahwa kami siap menerima beras dari hasil panen petani lokal, asalkan kualitasnya sesuai dengan kriteria kami, yang meliputi : derajat sosoh 95%, kadar air maksimal 14%, broken 20%, dsb. Kalau beras yang dijual tidak memenuhi kriteria tersebut dengan terpaksa kami tolak. (Oktober 2013)

Pernyataan tersebut didukung oleh anggota satgas yang juga sebagai petugas pemeriksa kualitas (PPK), berikut petikannya:

Kami sebenarnya sudah sampaikan ke petani masalah kualitas beras, tapi kelihatannya masih ada petani yang nekat mengantar beras ke gudang padahal kualitasnya tidak sesuai, ya dengan terpaksa kami kembalikan. Karena kalau kami terima, risikonya beras tersebut tidak tahan simpan atau cepat rusak. (Oktober 2013)

Kemarin beras milik si "A" kami tolak.... berat bu... kualitasnya jelek.... parah bu... mungkin padinya terendam waktu hujan kemarin.. jadinya ya berasnya merah...banyak patah... terpaksa kami tolak.. (Oktober 2013)

Ada beberapa alat untuk pemeriksaan kualitas beras, tapi peralatan disini masih manual, belum ada yang otomatis seperti di Jawa atau daerah lain. Alat-alat yang kami gunakan diantaranya:

- 1) Timbangan kecil, untuk menimbang sampel / contoh yang akan diperiksa.
- 2) Pengukur kadar air, fungsinya untuk mengetahui kadar air beras. Sampel beras diambil dan dimasukkan pada alat ini. Kemudian dapat dilihat berapa kadar airnya. Batas maksimum kadar air adalah 14 %. Kalau lebih-lebih dikit ya nggak apa-apa, asalkan tidak sampai 14,5 – 15 %.
- 3) Ayakan menir, fungsinya untuk mengetahui berapa persen kandungan menir pada beras. Beras kami ambil sebanyak 200

gram, diayak dengan alat ini, hasil menirnya ditimbang. Apabila kurang atau sampai pada 2 % (4 gram) maka dapat kami terima.

- 4) Pemisah butir patah, fungsinya untuk mengetahui berapa persen butir patah (broken). Beras yang sudah diayak tadi dimasukkan alat ini, kemudian butir patah ditimbang. Batas maksimal sebanyak 40 gram (20 %).

Peralatan – peralatan ini mutlak diperlukan untuk pemeriksaan beras. Tapi karena alat ini sulit untuk dibawa, maka kalau ke lokasi kami hanya membawa alat kadar air saja. Untuk yang lainnya kami pakai perkiraan saja. (Oktober 2013)

Petani banyak yang mau beli dan pesan alat kadar air sama kami.... biar bisa ngukur sendiri kadar air katanya.... tapi kami kan tidak bisa memfasilitasi mereka.... mungkin kalau dari dinas terkait malah bisa untuk memberi bantuan sama mereka... (Oktober 2013)

8. Bagaimana peran dinas terkait (Dinas Pertanian) dalam menjembatani pola kemitraan dengan petani di wilayah ini?

Jawab : Kami bersama-sama dengan Dinas Pertanian Sudah melakukan sosialisasi tentang pemasaran dan penyerapan hasil panen padi, khususnya di Kecamatan Teluk Sampit yang merupakan wilayah sentra produksi padi di Kabupaten Kotawaringin Timur. Petani memang masih banyak yang kurang paham dengan penetapan harga pemerintah ini, sehingga mereka masih banyak yang ragu untuk menjual hasil panen ke BULOG. Memang kalau dari segi harga kelihatannya lebih rendah dari pasar, tapi kami mau menampung berapapun hasil panen petani asal sesuai dengan kriteria kualitas yang telah ditetapkan. (Oktober 2013)

Senada dengan pernyataan kasi Pelayanan Publik BULOG Subdivre Sampit, berikut pernyataannya:

Kami sudah dua kali melakukan koordinasi masalah pemasaran gabah dan beras bersama-sama dengan pihak Dinas Pertanian ke Desa lampuyang, Kecamatan Teluk Sampit. Memang agak sulit memberi pengertian tentang kerjasama kemitraan antara pihak BULOG dan petani. Kami akan terus berupaya melakukan pendekatan kepada petani di lapangan agar permasalahan pemasaran gabah.beras ini dapat segera diatasi. Kemarin saya juga singgah di tempat usaha penggilingan di Desa Parebok untuk membicarakan penyerapan hasil panen dan mengajak bergabung untuk menjadi mitra BULOG dan kelihatannya mulai dipertimbangkan.(Oktober 2013)

9. Apa harapan yang diinginkan oleh pihak BULOG selaku pemegang otoritas HPP gabah / beras dimasa yang akan datang dalam penyerapan hasil panen padi di wilayah ini?

Jawab : Kami sebenarnya ingin menolong petani dari kejatuhan harga pada saat produksi tinggi di lapangan, akan tetapi kadang kami terganjal masalah kualitas beras yang dihasilkan tidak sesuai dengan kriteria yang ada dalam SOP kami. Dengan terpaksa beras milik petani tersebut tidak bisa kami terima. Pengetahuan petani tentang kualitas ini sangat minim. Hal ini dikarenakan minimnya peralatan / sarana dan prasarana yang dimiliki (tersedia di lokasi). Demikian juga dengan pedagang pengumpul, banyak dari mereka yang mengalami kerugian akibat membeli gabah dengan kualitas yang jelek, sehingga menghasilkan beras dengan kualitas yang rendah. (Oktober 2013)

UNIVERSITAS TERBUKA

WAWANCARA
PEDAGANG / PENGUMPUL GABAH / BERAS
DI WILAYAH KABUPATEN KOTAWARINGIN TIMUR

1. Bagaimana kondisi hasil panen padi tahun ini, dikaitkan dengan kualitas yang diinginkan pembeli?

Jawab : banyak bu ai..... tapi pas hujan neh... banyak yang terendam. --- X

Kondisi panen tahun ini cukup baik, kualitas gabahnya agak kurang karena keterbatasan alat perontok padi yang sangat minim. (oktober 2013)---- Y

2. Berapa harga gabah atau beras di tingkat petani?

Jawab : Kami beli gabah basah atau yang kering dari petani, lalu kami giling dan kami jual ke BULOG. Harganya kami tentukan sesuai keadaan gabah dan musim. Kami tidak mengukur kadar air karena tidak punya alat ukur. Kami menilainya berdasarkan perkiraan saja. Untuk musim ini gabah kering kami beli dengan harga Rp. 3.600,- (Tiga Ribu Enam ratus Rupiah) per kilogram. (Oktober 2013)---- X

Ya... berkisar tiga ribu lima ratus sampai tiga ribu enam ratus----Y

3. Apakah harga gabah / beras disesuaikan dengan kualitas hasil panen, atau diambil rata-rata (sama untuk setiap panen)?

Jawab : Gabah yang saya beli bermacam-macam harganya, tergantung musim. Kalau musim panen besar (panen raya, red), harga gabah yang kering berkisar tiga ribu enam ratus. Tetapi kalau musim kering (paceklik, red) kami bisa membeli sampai harga empat ribu dua ratus, karena gabah sulit didapat sedangkan kami banyak pesanan (permintaan tinggi, red). Bahkan kami mencari gabah sampai ke Pagatan (Kabupaten Katingan). Untuk yang harga empat ribu dua ratus..... memang keuntungan tipis kalau dijual dengan harga beras enam ribu lima ratus. Kami ada keuntungan dengan menjual dedak saja dengan harga dua ribu lima ratus. (Oktober 2013)---- X

Ya... disesuaikan bila gabahnya bagus harganya berkisar tiga ribu lima ratus sampai tiga ribu enam ratus... jika kurang bagus dibawah tiga ribu lima ratus... Y

4. Apakah harga tersebut termasuk harga ideal / yang diinginkan / diharapkan oleh petani?

Jawab : jauh bu ai..... X

Belum ideal, karena tidak sesuai dengan harapan petani.....----Y

5. Kendala – kendala apa yang dihadapi oleh pengumpul / pedagang selama ini berkaitan dengan pemasaran hasil padi?

Jawab : Musim panen kemarin banyak gabah jelek yang terlanjur terbeli. Saya tidak tahu, karena kelihatannya kering sama dengan gabah yang saya beli dari daerah lain. Saya tidak punya alat untuk mengukur kadar air, jadi ini pakai perkiraan saja. Ternyata gabah yang saya beli banyak yang rusak setelah digiling. Akibatnya berasnya ditolak BULOG. (Oktober 2013)----- X

Kualitas padinya ada yang bagus dan ada yang jelek----- Y

6. Bagaimana alur pemasaran gabah dan beras di wilayah ini (dijual di wilayah sampit / di luar sampit)?

Jawab : Saya terima gabah dari petani atau pengumpul di sekitar sini, kemudian kami olah di penggilingan. Setelah jadi beras, kami menjualnya ke BULOG melalui satgas-satgas yang datang ke sini. Kami mengantarnya ke gudang BULOG di Sampit. Selain BULOG kami juga menjual beras ke Banjarmasin. Biasanya pedagangnya yang mengambil ke sini. (Oktober 2013)----- X

Pemasarannya bisa dijual di Sampit, pasar-pasar lokal ataupun dengan pengumpul yang datang ke penggilingan padi----- Y

7. Bagaimana menurut bapak/ibu tentang harga pembelian pemerintah (HPP) yang telah dilaksanakan oleh BULOG?

Jawab : harganya enam ribu lima ratus bu....ai... ya kalo dibilang cocok ya belum cocok bu----- X

Harga di BULOG enam ribu lima ratus.... ya itu pengumpul merugi karena harganya tidak ideal.----- Y

8. Apakah ada tawaran kemitraan dari pihak BULOG atau pihak lain terkait dengan kerjasama pemasaran gabah / beras?

Jawab : ada bu... tapi yaaaa.... belum sempat----- X

Saya sudah lama kerjasama dengan SATGAS, beras yang saya giling ini dikirim ke gudang, lalu diperiksa. Kalau cocok, langsung dibayar, nggak lama.... kan bisa untuk modal lagi. Lain kalau sama tengkulak kan masih nunggu beberapa hari dan nggak pasti.... (Oktober 2013)

Ada bu.....----- Y

WAWANCARA

PETANI DI WILAYAH KABUPATEN KOTAWARINGIN TIMUR

1. Bagaimana produksi padi / hasil panen tahun ini (2013)?

Jawab : Produksi padi meningkat dari empat ton per hektar (2012) jadi lima ton per hektar (2013)----- X

Kami repot kalau panen... harus nunggu orang yang mau panen... kadang kami harus antri... itupun kami datangkan dari Samuda... seberang... pokoknya yang ada orang lah.. ongkosnya juga mahal. Satu orang lima puluh ribu ditambah satu bungkus rokok... (Oktober 2013)

Bagus bu produksinya---- Y

Tapi Wah... kami kemaren rugi bu ai... padi kami terendam.. olehnya kena banjir. Kami kada sempat panen waktu belum hujan... olehnya masih nunggu orang kerja di tempat lain. Kami banyak merugi tahun ini karena banyak padi yang rusak karena kami terlambat panen. Kami harus menunggu antrian panen dengan petani lain, apalagi ini musim hujan, banyak padi yang terendam. Memang tenaga panen disini terbatas, kami perlu alat panen yang bisa digunakan di sawah kami dalam waktu yang cepat dan tidak banyak memerlukan tenaga. Padi disini banyak yang rusak karena tidak langsung dirontok waktunya tidak cukup untuk langsung merontok. Sawah yang mau panen banyak dan waktunya bersamaan. Kami rata-rata punya lahan 5 Ha/KK. (Oktober 2013)

2. Bagaimana cara pemasaran dan alur pemasaran hasil padi di tingkat petani (beras atau gabah)?

Jawab : Biasanya petani menjual gabah ke penggilingan padi terdekat----- X

Saya biasanya jual gabah ke pabrik (usaha penggilingan,red) setelah habis panen. Saya nggak ada waktu untuk menjemur dan menggiling jadi beras. Terlalu lama untuk dapat duit (hasil, red), sedangkan upah buruh panen perlu segera dibayar. Kami jual sesuai harga di pabrik saja (terserah pengumpul). (Oktober 2013)

Saya jual gabah bu.... ----Y

Pada saat habis panen, kami biasanya langsung menjual gabah kepada pedagang pengumpul yang ada. Mereka yang menggiling gabah menjadi beras, lalu mereka jual ke BULOG. Kami memang tidak langsung

menjual ke BULOG, karena BULOG tidak menerima gabah melainkan beras. Sedangkan kami lebih enak menjual gabah saja agar cepat mendapatkan hasil, dan kami dapat mengolah tanah untuk persiapan tanam berikutnya. Kalau harus mengolah menjadi beras perlu waktu panjang, menjemur dan menggiling, sedangkan tenaga kerja kami terbatas. (Oktober 2013)

3. Berapa harga gabah / beras di tingkat petani, dan siapa pihak yang membeli hasil panen tersebut?

Jawab : saat panen tahun ini harga gabah kering giling tiga ribu enam ratus, harga beras enam ribu lima ratus----- X

Kami memang langsung menjual hasil panen berupa gabah ke pengumpul, dengan harga pasaran saat itu. Kalau musim panen seperti ini gabah kami dibeli dengan harga tiga ribu enam ratus di tempat kami. Kalau dihitung-hitung ya untungnya mepet. Cukup untuk biaya hidup dengan ongkos menanam, pupuk, obat, sama ongkos panen. Kami tidak tahu pasti harga pemerintah untuk gabah ini. Pernah dulu ada pertemuan dengan BULOG dan Dinas, tapi hanya sekilas saja yang disampaikan. (Oktober 2013)

Harga yang ada di swasta tiga ribu delapan ratus ----- Y

4. Apakah harga tersebut termasuk harga ideal / yang diinginkan / diharapkan oleh petani?

Jawab : belum sesuai yang diinginkan dan diharapkan petani ----- X

Belum karena semua kebutuhan petani masih terlalu tinggi harganya dibandingkan harga gabah.----- Y

5. Apa keinginan / harapan petani kaitannya dengan pemasaran gabah / beras?

Jawab : harapan petani, BULOG bisa beli gabah dengan harga standar pemerintah, yaitu empat ribu dua ratus----- X

Harapan petani supaya ke depannya lebih baik dari sekarang. Disamping itu.... Kami ini perlu alat yang bisa panen.... tapi yang nggak perlu tenaga banyak lah.... biar bisa bantu-bantu kami panen... masalahnya alat yang ada.... masih perlu orang untuk menjalankan.... (operator, red).... ada semalam orang cina praktek alat panen... tapi besaaarrtt.... ambles di lumpur... (Oktober 2013)----- Y

6. Apakah bapak / ibu tahu tentang adanya pembelian hasil panen oleh pemerintah melalui BULOG, dan berapa harga yang ditetapkan ?

Jawab : petani tahu pemerintah membeli gabah lewat BULOG, harga beras enam ribu enam ratus----- X

Belum tahu ----- Y

7. Bagaimana menurut bapak/ibu tentang harga pembelian pemerintah (HPP) yang telah ditetapkan ?

Jawab : kalau harga gabah yang ditetapkan pemerintah sudah sesuai yaitu empat ribu dua ratus, namun untuk harga beras masih belum, seharusnya harga beras tujuh ribu... bukan enam ribu enam ratus----- X

Belum tahu berapa HPP pemerintah ----- Y

8. Apakah ada tawaran kemitraan dari pihak BULOG atau pihak lain terkait dengan kerjasama pemasaran gabah / beras?

Jawab : tawaran dari BULOG ada untuk bermitra, namun perlu ditingkatkan kualitasnya-----X

Belum ada ----- Y

UNIVERSITAS TERBUKA

bisa kontrak dengan BULOG. Jika sebaliknya petani bisa jual ke pasar.--
---X

Harga gabah standart empat ribu sementara harga beras berkisar enam
ribu lima ratus-----Y

7. Bagaimana menurut bapak/ibu tentang harga pembelian pemerintah (HPP) yang telah ditetapkan ?

Jawab : kalau harga gabah yang ditetapkan pemerintah sudah sesuai empat ribu dua ratus, namun harga beras yang ditetapkan pemerintah belum sesuai karena masih enam ribu enam ratus, seharusnya jika gabah empat ribu dua ratus, maka harga beras harus tujuh ribu, baru seimbang--- X

Kalau kami membeli gabah dengan harga Rp. 4.000,-/kg, tidak ada keuntungannya. Setelah saya perhitungkan dengan rendemen dan biaya-biaya lain dapat saya hitung :

- 1) Gabah 1 kg (rendemen 0,65% = 0,65 kg beras)
- 2) Harga BULOG Rp. 6.500,- x 0,65 = Rp. 4.425,-
- 3) Ongkos giling = Rp. 250,- + ongkos angkut = Rp. 80,- + sak=Rp. 20,- jadi total ongkos = Rp. 350,-
- 4) Harga bersih = Rp. 4.425,- Rp. 350,- = Rp. 3.875,-

Dengan perhitungan seperti itu kami jelas rugi, sehingga kami mampu membeli beras petani seharga Rp. 3.600,-/kg saja. Sebenarnya kalau harga gabah Rp. 4.200/kg, maka harga beras ya harus lebih tinggi dari itu, misalnya Rp. 7.000,-.(Oktober 2013)

8. Apakah ada tawaran kemitraan dari pihak BULOG atau pihak lain terkait dengan kerjasama pemasaran gabah / beras?

Jawab : dari BULOG ada tawaran dan dari PT Pertani juga ada----- X

Kami jarang bisa ketemu dengan pihak BULOG dan Dinas untuk urusan pemasaran beras ini. Tahun ini 2 kali kami diundang untuk pertemuan di Lampung. Tapi kami masih belum paham benar dengan kepastian harga pemerintah yang dikatakan HPP itu. Harga yang kami tahu untuk beras Rp. 6.500,-/kg dipotong untuk sablon sehingga jatuhnya harga beras Rp. 6.480,-/kg. Kami antar sampai gudang BULOG. Kami tidak tahu kalau ada harga pemerintah untuk gabah. (Oktober 2013)

Ada tawaran bu----- Y

Kami senang menjual beras ke BULOG karena pembayarannya terjamin... tidak menunggu lama, kalau diterima langsung dibayar, jadi kami enak... lancar urusan uangnya. (Oktober 2013)

Kami membeli gabah dari petani-petani di desa ini dan desa-desa tetangga, kemudian kami giling disini untuk diproses menjadi beras. Setelah itu kami jual melalui satgas-satgas yang datang. Kami memang masih belum jadi mitra BULOG, karena prosedurnya lumayan panjang dan banyak syarat-syaratnya. Tapi untuk ke depan kami akan mencoba untuk melengkapi persyaratan menjadi mitra BULOG. (Oktober 2013)

UNIVERSITAS TERBUKA

WAWANCARA
PENYULUH PERTANIAN
DI WILAYAH KABUPATEN KOTAWARINGIN TIMUR

1. Dimanakah lokasi wilayah desa binaan saudara?

Jawab : di BPP ujung pandaran.... teluk sampit bu..., ada sekitar enam desa yang dibina... ujung pandaran, lampuyang, kuin permai, rege lestari, basawang, parebok.----- X

Saya di lampuyang tertera di SK, tapi prakteknya ya... kita kerjasama bu... kurang penyuluhnya disini...---- Y

2. Berapa jumlah kelompok tani yang ada di wilayah desa binaan?

Jawab : kalau yang seluruhnya tujuh puluh enam, tapi macam-macam komoditi. Ada gula merah, perkebunan kelapa dalam, penangkapan ikan dan yang banyak petani padi sawah...-----X

Kelompok tani yang kami bina banyak bu disini.... ada sekitar tiga puluh lima... sebagian besar kelompok petani padi. Biasanya mereka ada ketemu sebulan sekali lah..... pertemuan rutin... biasanya ada arisan juga... Kalau ketemu yang lada resmi yaaa... sering...(Oktober 2013)---Y

3. Apakah semua kelompok tani tersebut aktif dalam kegiatan usaha tani padi?

Jawab : ada sepuluh kelompok yang aktif bu..... X

Sebagian besar kelompok tani aktif di tanaman padi bu... ----Y

4. Program-program apa yang telah dilaksanakan oleh dinas instansi terkait pada kelompok tani binaan anda?

Jawab : ada SLPTT, SLPHT, PUAP, LM3, penangkar benih...----X

Bantuan peralatan dari dinas sebetulnya sudah banyak, Cuma masih saja perlu tenaga yang banyak untuk operatormya. Disini tenaga kerja minim bu.... mereka sudah mulai perlu alat yang semi otomatis... tapi yang kecil-kecilan saja.... (Oktober 2013)

Di tempat kami kemarin dapat kegiatan SLPTT, SLPHT, penangkar benih juga ada ----- Y

5. Apakah program tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai tujuan yang diinginkan?

Jawab : Ya.... sebagian besar....-----X

Alhamdulillah bu.....produksi meningkat.-----Y

6. Apakah ada program yang terkait dengan pembinaan dalam bidang pemasaran dari dinas instansi terkait?

Jawab : belum ada bu... makanya kalau panen banyak repot..-----X

Belum ada di tempat kami...-----Y

7. Bagaimana menurut bapak/ibu tentang harga pembelian pemerintah (HPP) yang telah ditetapkan ?

Jawab : Masalah harga pemerintah (HPP)..... itu tidak sesuai antara yang ada pada peraturan (Inpres No.3/2012) dengan yang ada di lapangan, petani tidak langsung menjual gabah ke BULOG.Untuk gabah kering (GKG) dihargai tiga ribu enam ratus rupiah di pedagang pengumpul. Padahal untuk ketetapan pemerintah Rp. Empat ribu dua ratus rupiah di penggilingan. Petani banyak tidak tahu masalah harga ini..... pastinya berapa.... mereka tidak tahu.... Harga terserah pedagang saja. (Oktober 2013)-----X

Petani ini tidak tahu bu.... apa itu HPP, yang tahu harga pemerintah. Itupun dianggap jadi harga tertinggi untuk pembelian gabah atau beras. Makanya harga di petani lebih rendah dari HPP. (Oktober 2013)

Petani disini kebanyakan memang tidak tahu masalah harga pemerintah untuk gabah dan beras ini. Mereka menjual gabah ke pedagang pengumpul dengan harga sesuai pasaran waktu itu. Kebanyakan dibeli dengan harga tiga ribu enam ratus di lokasi. Kalau melihat perbedaannya dengan harga pemerintah ya cukup jauh bedanya. (Oktober 2013)---Y

Petani disini bu... lebih suka menjual gabah daripada beras. Mereka nggak mau repot menggiling... mengolah jadi beras. Disamping waktunya lama, mereka pingin cepet dapat duit. (Oktober 2013)

8. Apakah telah terbentuk kerjasama atau kemitraan antara kelompok tani dengan BULOG terkait pemasaran gabah dan beras?

Jawab : Pemasaran hasil panen di sini, yang banyak berperan pedagang pengumpul yang biasanya punya usaha penggilingan sendiri.... Petani menjual gabah kepada pedagang pengumpul ini, lalu setelah jadi beras pedagang pengumpul ini menjual ke BULOG. (Oktober 2013)

tersebut habis masa berlakunya. Dokumen yang habis masa berlaku sebelum tanggal 1 (satu) Januari dinyatakan gugur.

- 3) Dalam rangka pembinaan, bagi calon mitra kerja yang belum memiliki kelengkapan administrasi, dapat diikutsertakan proses seleksi sebagai mitra kerja dengan syarat sanggup melengkapi persyaratan administrasi tersebut di atas dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah dinyatakan lolos seleksi, dengan membuat surat pernyataan kesanggupan yang ditujukan kepada kadivre/Kasubdivre.
- 4) Mitra kerja hanya diperbolehkan mengajukan 1 (satu) nama perusahaan dalam 1 (satu) wilayah Divre operasional atau Subdivre.
- 5) Mitra kerja dapat mengajukan sebagai mitra kerja di wilayah Divre operasional atau Subdivre lain (secara nasional) dengan syarat memiliki sarana penggilingan, pengolahan dan persyaratan teknis lainnya di wilayah Subdivre tersebut.
- 6) Dalam rangka pemupukan stock pangan, Divre pelaksana pengadaan dapat menerima mitra kerja yang telah ditetapkan di Divre lain sebagai mitra kerja pengadaan walaupun mitra kerja bersangkutan tidak memiliki sarana penggilingan di wilayah kerjanya.
- 7) Persyaratan Teknis, meliputi :
 - a) Memiliki dan /atau menguasai secara sah sarana dan prasarana pengeringan gabah, sekurang-kurangnya yaitu:
 - Lantai jemur;
 - Dan/atau sarana pengeringan lainnya.
 - b) Memiliki dan/atau menguasai secara sah sarana dan prasarana alat pengolahan padi, sekurang-kurangnya yaitu :

- Mesin pemecah kulit
- Mesin pemisah gabah dan beras pecah kulit
- Mesin penyosoh
- Alat pemisah beras atau ayakan.
- Memiliki dan/atau menguasai secara sah sarana dan prasarana pengeringan dan pengupasan kedele, pemipilan jagung dan alat pembersih.

a. Persyaratan Kelompok Tani dan/atau Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan)

Khusus kelompok tani dan/atau gabungan kelompok tani (Gapoktan) diberlakukan persyaratan sebagai berikut :

- 1) Surat permohonan menjadi mitra kerja pengadaan, ditujukan kepada Kadivreg / Kasubdivreg.
- 2) Surat Rekomendasi dari Dinas Pertanian dan/atau pemerintah Propinsi / Kabupaten / Kota setempat.
- 3) Daftar nama dan alamat anggota sesuai Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan melampirkan fotocopy KTP.
- 4) Keterangan lokasi dan luas lahan yang dikuasai.

Gapoktan yang telah memiliki dan/atau menguasai sarana penggilingan dapat diikutkan dalam pengadaan gabah, beras, kedele dan jagung. Sedangkan gapoktan yang belum memiliki dan/atau menguasai sarana penggilingan diikutkan dalam pengadaan gabah. Hal-hal lainnya menyangkut persyaratan administrasi bagi gapoktan disesuaikan dengan persyaratan administrasi mitra kerja.