

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN INPRES NO.3
TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN HARGA
PEMBELIAN GABAH OLEH PEMERINTAH
UNTUK MEMPERTAHANKAN PENDAPATAN
PETANI**

(Studi pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana (S1)
Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

WAHYU CAHYO TIMUR

NIM. 0810310137



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2014**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN INPRES NO.3
TAHUN 2012 TENTANG PENETAPAN HARGA
PEMBELIAN GABAH OLEH PEMERINTAH
UNTUK MEMPERTAHANKAN PENDAPATAN
PETANI**

(Studi pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana (S1)
Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

WAHYU CAHYO TIMUR

NIM. 0810310137



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2014**

MOTTO

“To get a success, your courage must be greater than your fear.”

Untuk mendapatkan kesuksesan, keberanianmu harus lebih besar daripada ketakutanmu.

*“Tak pernah ada kata terlambat,
Maju lalu seleseikan, atau berhenti lalu menyesal
seumur hidup
Menyerah hanya untuk orang-orang yang putus
asa”*

HALAMAN PERSEMBAHAN

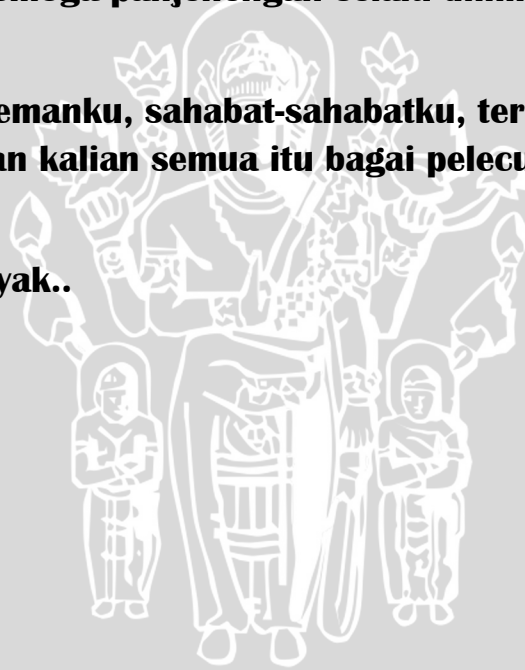
Wisuda setelah 13 semester bagaikan sebuah kesuksesan, begitu nikmat rasanya..

Untuk yang pertama, terima kasih yang tak terhingga buat kedua orang tua, bapak dan ibuk, atas doa dan restunya sehingga saya bisa menyelesaikan semua ini. Buat saudara ku, kakak dan adikku, juga teruntuk kekasihku.

Terima kasihku juga buat dosen-dosenku, terutama dosen pembimbingku, semoga panjenengan selalu dilimpahi kesehatan..amiin.

Teruntuk teman-temanku, sahabat-sahabatku, terima kasih atas ejekan dan ledekan kalian semua itu bagai pelecut semangat buatku.

Terima kasih banyak..



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani (Studi pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)

Disusun oleh : Wahyu Cahyo Timur

NIM : 0810310137

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Konsentrasi : Non Konsentrasi

Malang, 30 Oktober 2014


Komisi Pembimbing

Ketua



Dr. Moehammad Makmur, M.S.
NIP. 195511028 198003 1 002

Anggota



Drs. Minto Hadi, M.Si.
NIP. 19540127 198103 1 003

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 18 Desember 2014
Pukul : 09.00 WIB
Skripsi atas nama : Wahyu Cahyo Timur
Judul : Implementasi Kebijakan Inpres No.03 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani (Studi Pada Perum BULOG Gudang kabupaten Ngawi)

dan Dinyatakan Lulus

MAJELIS PENGUJI

Ketua



Dr. Mochammad Makmur, M.S
NIP. 195511028 198003 1 002

Anggota



Drs. Minto Hadi, M.Si
NIP. 19540127 198103 1 003

Anggota



Prof. Dr. Bambang Suprivono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

Anggota



Moh.Said, S.Sos, M.A.P.
NIP. 19780630 200812 1 003

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama : Wahyu Cahyo Timur
NIM : 0810310137
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Fakultas : Ilmu Administrasi

Menyatakan dengan sesungguhnya dan sejujurnya, bahwa skripsi saya yang berjudul : *"Implementasi Kebijakan Inpres No.03 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani (Studi Pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)"*

Adalah asli hasil penelitian saya sendiri dan bukan plagiasi hasil karya orang lain, kecuali yang secara dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Malang , 13 Desember 2015

Yang menyatakan



Wahyu Cahyo Timur

RINGKASAN

Wahyu Cahyo Timur, 2014. **Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani (Studi pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)**. Dosen Pembimbing : Dr. Mochammad Makmur, MS dan Drs. Minto Hadi, MSi.

Instrumen kebijakan insentif harga semacam HPP sebenarnya mengandung semangat untuk memperkokoh pelaku perberasan pada tingkat lokal mulai dari petani, pedagang maupun penggilingan beras. Hal tersebut bisa terjadi jika insentif harga tersebut secara efektif mampu memberikan keuntungan bagi para pelaku dalam rantai pasar, proporsional sesuai dengan pengorbanan yang dikeluarkan. Salah satu kebijakan yang ditetapkan pemerintah adalah kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) nasional terhadap gabah yang dulu dikenal dengan Harga Dasar Gabah (HDG). Setiap tahun pemerintah melakukan evaluasi dan melakukan berbagai penyesuaian terhadap HPP, sesuai dengan berbagai dinamika ekonomi nasional. Dalam diktum inpres perberasan secara eksplisit menyebutkan peranan perum bulog dalam membeli gabah/beras sesuai dengan ketentuan HPP.

Fokus penelitian dibatasi pada Implementasi Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi serta Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah. Berdasarkan fokus dan tujuan penelitian, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses dan pelaksanaan implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi serta faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Mengacu pada hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah pada Perum BULOG Kabupaten Ngawi secara umum sudah terealisasi. Bentuk dari kebijakan pemerintah yakni melalui Inpres No.3 Tahun 2012 tentang pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah. Kebijakan ini pulalah yang diterapkan di Kabupaten Ngawi guna menstabilkan pendapatan petani melalui penjualan gabah. Pihak yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan tersebut adalah Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi yang bertindak sebagai pelaksana dari kebijakan tersebut.

Untuk menekan harga beras, pemerintah harus menjaga harga yang berkolerasi langsung dengan ongkos produksi dan menjamin keuntungan petani. Hal ini dapat diwujudkan apabila Bulog membeli gabah langsung dari petani.. Dengan adanya jaminan harga dan jaminan pasar petani akan termotivasi untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas hasil gabah/beras mereka.

SUMMARY

Wahyu Cahyo Timur, 2014. **Presidential Policy Implementation 3 Year 2012 About Pricing Purchase Grain By Government To Maintain Farmer Income (Studies in Perum Bulog Ngawi)**. Supervisor: **Dr. Mochammad Makmur, MS and Drs. Minto Hadi, MSi**.

Policy instruments such price incentives HPP actually contains the spirit to strengthen rice actors at the local level ranging from farmers, traders and rice milling. This can happen if the price incentives are effectively able to provide benefits for actors in the market chain, proportionally to the sacrifices incurred. One of the government's policy is the policy of the Government Purchase Price (GPP) to the national grain formerly known as Basic Price of Paddy (HDG). Every year the government to evaluate and perform various adjustments to HPP, in accordance with the various dynamics of the national economy. In dictum rice Instruction in ekspilit mention the role of Bulog to buy paddy / rice in accordance with the provisions of HPP.

The focus of the study is limited to the Presidential Policy Implementation. No. 3 of 2012 on the purchase price of grain by the Government in Perum Bulog Ngawi and the factors that affect the implementation of the Presidential Policy. No. 3 of 2012 on the purchase price of grain by the Government. Based on the focus and purpose of the research, the research method used is descriptive method with qualitative approach. This study aims to determine the process and implementation of policy implementation Presidential Directive # 3 of 2012 on the Purchase Price of Paddy by the Government in Perum Bulog Ngawi and the factors that affect the implementation of the policy.

Referring to the results of research that policy implementation Instruction # 3 of 2012 on the purchase price of paddy by the Government in Perum Bulog Ngawi generally been realized. The shape of the government policy through Presidential Directive # 3 of 2012 on the procurement of paddy / rice and rice distribution by the government. This is also the policy implemented in Ngawi to stabilize farmers' income through the sale of grain. Parties involved in the implementation of the policy is Perum Bulog subregional Ngawi acting as executor of the policy.

To suppress the price of rice, the government should keep prices directly correlated with the cost of production and ensure the profitability of the enterprise. This can be realized if Bulog to buy grain directly from farmers .. With a guaranteed price and guarantee farmers market will be motivated to improve the productivity and quality of grain / rice them.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Allah S.W.T, yang telah melimpahkan berkahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani (Studi pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi).”**

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

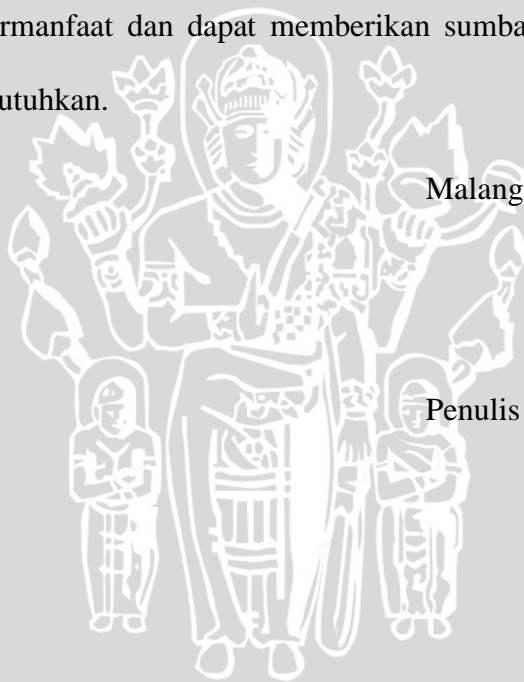
1. Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Dr. Lely Indah Mindarti, MSi selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Dr. Mochammad Makmur, M.S dan Drs. Minto Hadi, M. Si selaku pembimbing yang telah banyak memberikan masukan, arahan, nasehat, dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan tahapan skripsi ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Ilmu Administrasi Publik atas segala ilmu yang

diberikan.

5. Seluruh Keluarga Besar Pemerintah Kabupaten Ngawi, khususnya Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi.
6. Seluruh masyarakat dan petani Kabupaten Ngawi.

Dengan terselesaikannya laporan skripsi ini, penulis menyadari bahwa dalam penulisan laporan skripsi masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu segala saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, November 2014



Penulis

DAFTAR ISI

RINGKASAN	vii
SUMMARY	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kontribusi Penelitian.....	7
E. Sistematika Pembahasan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Administrasi Publik.....	10
1. Pengertian Administrasi	10
2. Pengertian Administrasi Publik.....	11
3. Peran Administrasi Publik.....	12
B. Kebijakan Publik.....	13
1. Pengertian Kebijakan Publik (<i>Public Policy</i>)	13
2. Tujuan Kebijakan Publik.....	17
3. Jenis Kebijakan Publik.....	17
4. Sifat Kebijakan Publik	19
C. Implementasi Kebijakan.....	20
1. Pengertian Implementasi Kebijakan	20
2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan	22
3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan	26
4. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan.....	28
D. Pemangku Kepentingan	30
1. Pengertian Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholder</i>).....	30
2. Klasifikasi Pemangku Kepentingan	31
E. Padi dan Gabah	32
F. BUMN.....	35
1. Manfaat BUMN	36
2. Ciri-Ciri BUMN	37

BAB III METODE PENELITIAN	39
A. Jenis Penelitian.....	39
B. Fokus Penelitian.....	41
C. Lokasi Penelitian.....	42
D. Jenisdan Sumber Data	43
E. Teknik Pengumpulan Data	44
F. Instrumen Penelitian.....	45
G. Analisis Data	46
H. Keabsahan Data.....	48
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	50
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	50
1. Gambaran Umum Kabupaten Ngawi	50
a. Sejarah.....	50
b. Visi dan Misi.....	52
c. Kondisi Geografis	53
d. Kondisi Topografi	55
e. Kondisi Demografis	55
f. Kondisi Ekonomi	58
2. Gambaran Umum Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi	59
a. Sejarah.....	55
b. Visi dan Misi.....	61
c. Gambaran dan Struktur	62
d. Nilai Dasar	63
e. Tugas Pokok dan Fungsi	65
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....	66
1. Implementasi Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang KabupatenNgawi	66
a. Komunikasi	69
b. Sumberdaya.....	72
c. Disposisi.....	75
d. Struktur Birokrasi.....	79
2. Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah.....	82
a. Faktor Pendukung	82
b. Faktor Penghambat.....	86
C. Pembahasan.....	90
1. Implementasi Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang KabupatenNgawi	90
a. Komunikasi	92
b. Sumberdaya.....	96
c. Disposisi.....	98

d. Struktur Birokrasi..... 100

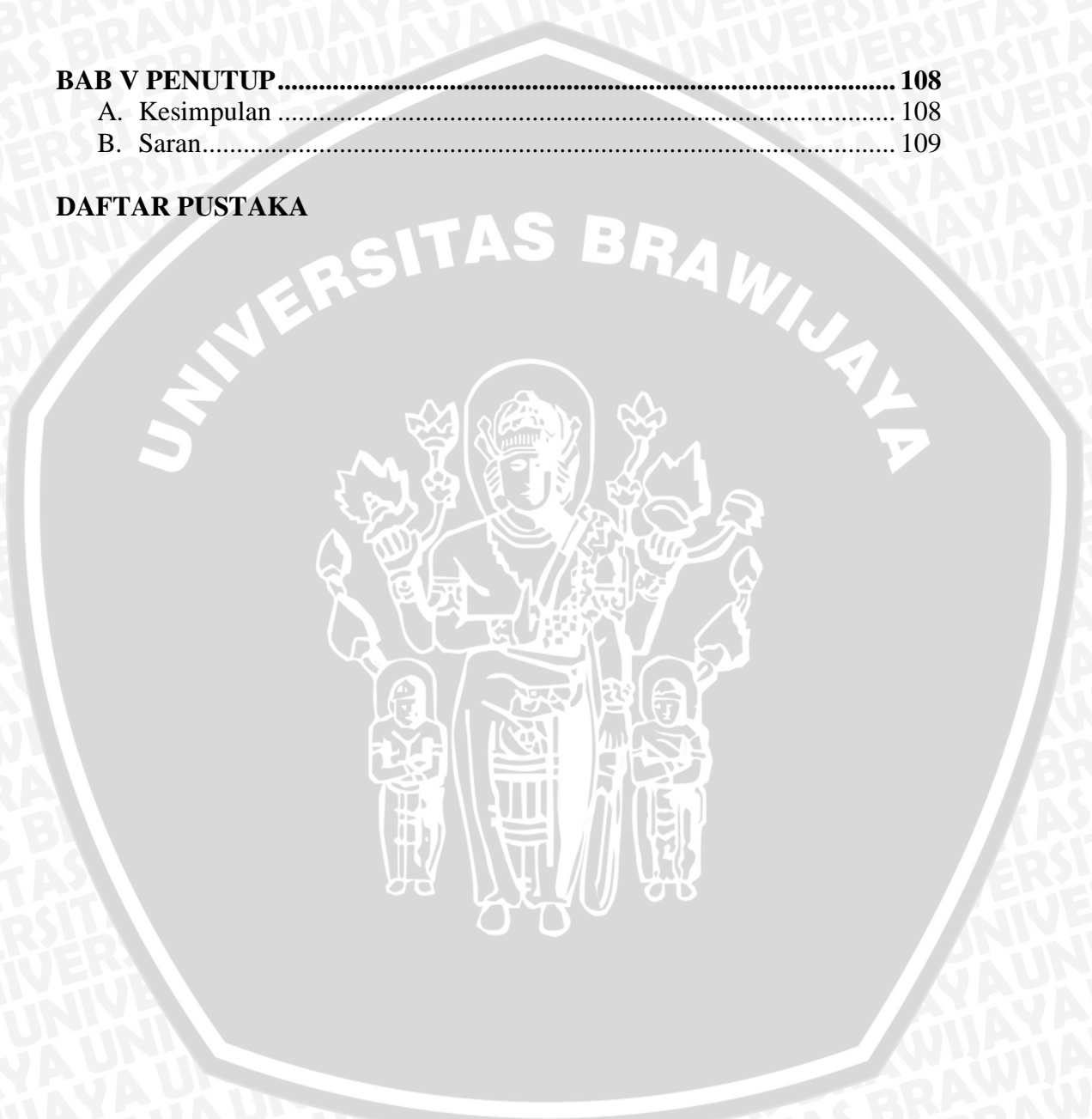
2. Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres.
Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh
Pemerintah..... 102

BAB V PENUTUP..... 108

A. Kesimpulan 108

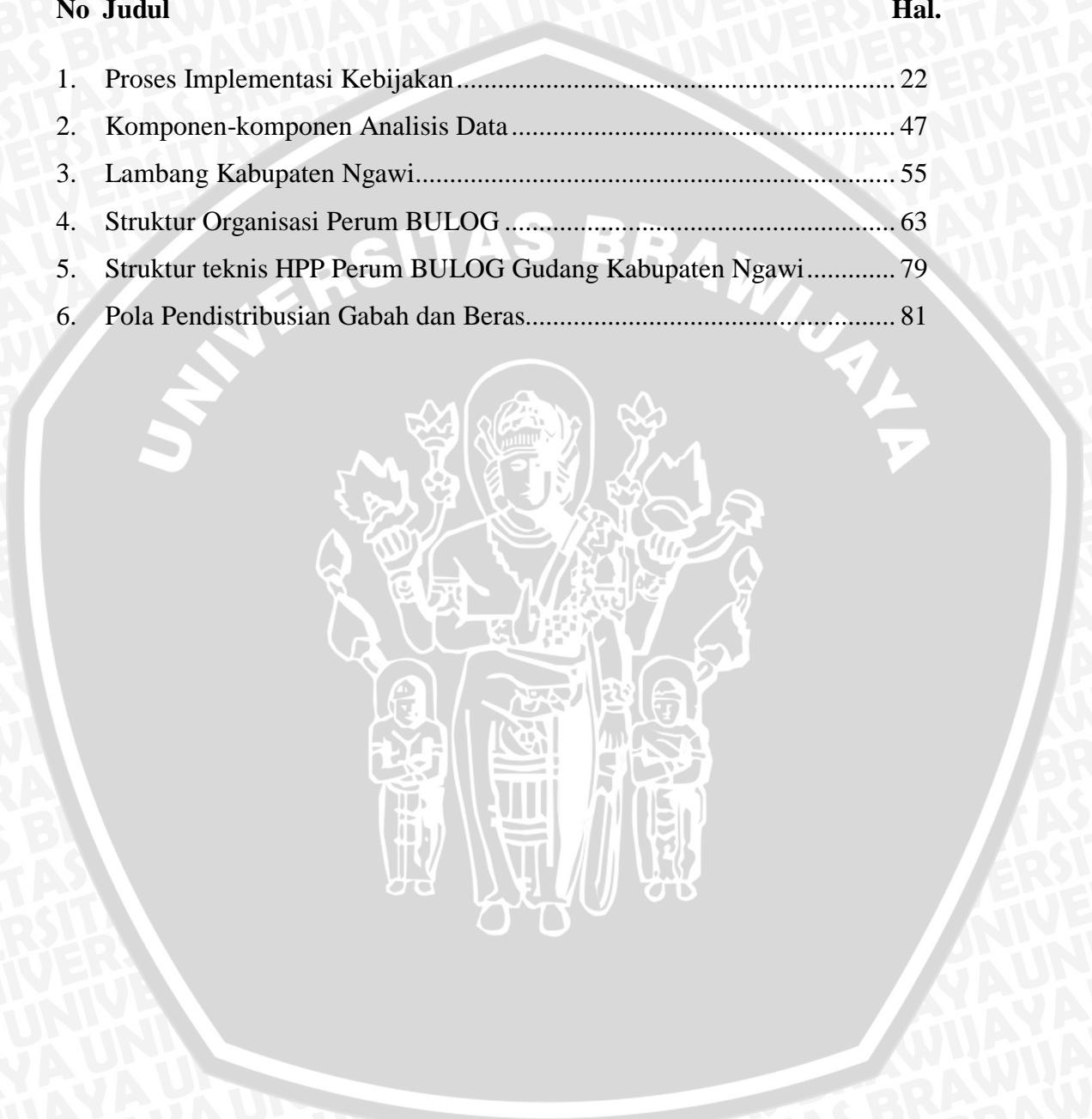
B. Saran..... 109

DAFTAR PUSTAKA



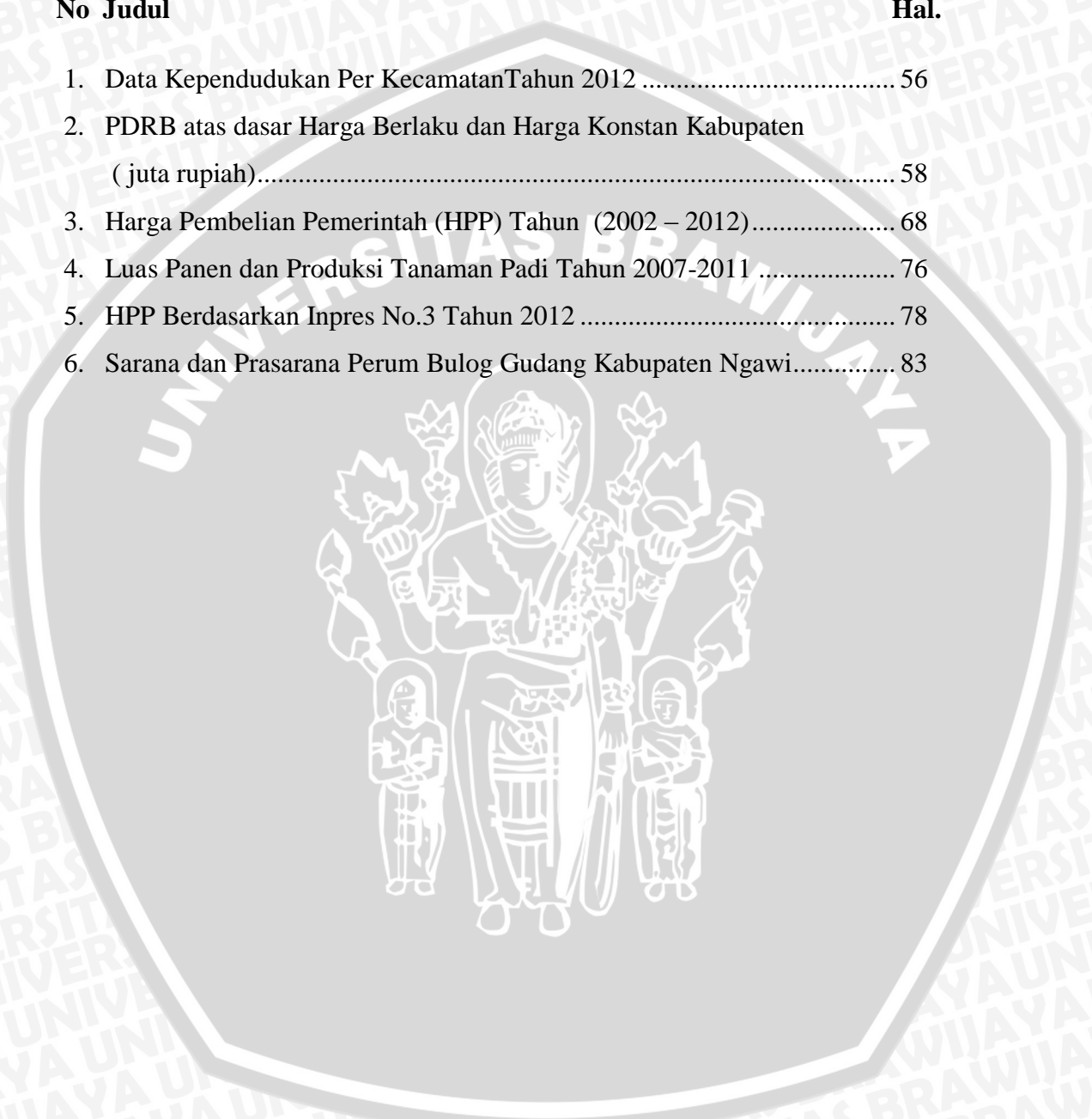
DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Hal.
1.	Proses Implementasi Kebijakan.....	22
2.	Komponen-komponen Analisis Data.....	47
3.	Lambang Kabupaten Ngawi.....	55
4.	Struktur Organisasi Perum BULOG.....	63
5.	Struktur teknis HPP Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi.....	79
6.	Pola Pendistribusian Gabah dan Beras.....	81



DAFTAR TABEL

No Judul	Hal.
1. Data Kependudukan Per Kecamatan Tahun 2012	56
2. PDRB atas dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan Kabupaten (juta rupiah).....	58
3. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Tahun (2002 – 2012).....	68
4. Luas Panen dan Produksi Tanaman Padi Tahun 2007-2011	76
5. HPP Berdasarkan Inpres No.3 Tahun 2012	78
6. Sarana dan Prasarana Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi.....	83



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris, hal ini ditunjukkan dengan besarnya luas lahan yang digunakan untuk pertanian. Sebagian besar seluruh luas lahan yang ada di Indonesia, 71,33 persen digunakan untuk usaha pertanian (Badan Pusat Statistik, 2006). Ini merupakan modal besar untuk menempatkan bidang pertanian sebagai pilar perekonomian nasional.

Sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peranan strategis dalam struktur pembangunan perekonomian nasional. Sektor pertanian menjadi salah satu *leading sector* dalam ekonomi Indonesia, ditunjukkan oleh pangsa yang masih cukup tinggi terhadap pembentukan produk domestik bruto (PDB). Pada triwulan II 2011, pangsa sektor pertanian terhadap PDB sebesar 15,4 persen, nomor dua setelah sektor industri pengolahan yang mencapai 24,3 persen. Alasan kedua, sebagian besar, yakni sekitar 33 persen (42,47 juta), penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menggantungkan hidupnya (bekerja) di sektor pertanian.

Pertanian di Indonesia sangat beraneka ragam, luas lahan untuk pertanian sekitar 107 juta hektar dari total luas daratan Indonesia sekitar 192 juta hektar, tidak termasuk Maluku dan Papua, sekitar 43,19 juta hektar telah digunakan untuk lahan sawah, perkebunan, pekarangan, tambak dan ladang, sekitar 2,4 juta hektar untuk padang rumput, sekitar 8,9 juta hektar untuk tanaman kayu-kayuan, dan lahan yang tidak diusahakan seluas 10,3 juta ha. Pemerintah

dalam kaitannya dengan program RPPK (Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan), telah bersedia menyediakan 15 juta hektar untuk lahan pertanian abadi. (*Republika*, 25/2/2008) Sehingga sebagian besar dari penduduknya bermata pencaharian sebagai petani, khususnya petani padi. Karena sebagian besar penduduk Indonesia makanan pokoknya adalah beras.

Indonesia merupakan salah satu negara penghasil padi terbesar di dunia. Indonesia berada di posisi ke tiga dunia, dibawah China dan India. Kontribusi Indonesia terhadap produksi beras dunia sebesar 8,5 persen atau 51 juta ton (*Rice Almanac*, 2002). China dan India sebagai produsen utama beras berkontribusi 54 persen. Vietnam dan Thailand yang secara tradisional merupakan negara eksportir beras hanya berkontribusi 54 dan 3,9 persen, rerata produksi beras Indonesia 4,3 ton/hektar. Produktivitas tersebut sudah melampaui India, Thailand, dan Vietnam. Meskipun masih di bawah produktivitas Jepang dan China (rerata di atas 6 ton/hektar).

Hasil dari pertanian padi di Indonesia sekarang ini sudah jauh menurun, semua itu menjadikan ketahanan pangan melemah. Penduduk Indonesia merupakan pemakan beras terbesar di dunia dengan konsumsi 154 kg per orang per tahun. Bandingkan dengan rerata konsumsi di China yang hanya 90 kg, India 74 kg, Thailand 100 kg, dan Philippine 100 kg (IRRI, 1999). Karena konsumsi yang sangat luar biasa besar itulah yang membuat Indonesia setiap tahunnya dihadapi dengan masalah perberasan. Apalagi tidak ada diversifikasi pangan di Indonesia, karena semua penduduk Indonesia mengkonsumsi beras.

Indonesia bahkan sempat juga mengeluarkan kebijakan impor beras. Kebijakan yang tentunya sangat mengancam kelangsungan hidup para petani. Dampaknya sekarang ini para petani merasa kurang bersemangat dalam menanam padi. Semua itu tidak lain dan tidak bukan adalah disebabkan keengganan para petani untuk terus menanam padi, karena harga pokok nya yang terus merosot.

Pemerintah dan masyarakat Indonesia khususnya petani padi, berusaha meningkatkan produksi beras nasional untuk memenuhi pasokan tersebut, tetapi kenyataannya kekurangan masih sering terjadi. Upaya yang dilaksanakan untuk mengantisipasi kekurangan selama ini adalah dengan diadakannya kegiatan seperti pemeliharaan kapasitas sumber daya lahan dan perairan, peningkatan intensitas tanam, peningkatan produktivitas tanaman serta penekanan kehilangan hasil.

Untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut Pemerintah berusaha menolong petani dengan membuat kebijakan yang pada intinya dimaksudkan untuk mencegah terjadinya gejolak harga. Salah satu kebijakan yang ditetapkan pemerintah adalah kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) nasional terhadap gabah yang dulu dikenal dengan Harga Dasar Gabah (HDG). Sejak tahun 2002, setiap tahun pemerintah melakukan evaluasi dan melakukan berbagai penyesuaian terhadap HPP, sesuai dengan berbagai dinamika ekonomi nasional. Sama halnya dengan kebijakan HDG dan setelah berbagai unsur penopang yang dimiliki Bulog dicabut, efektivitas dari HPP banyak dipertanyakan orang, lebih-lebih pada saat panen raya.

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) secara berkala setiap tahunnya melakukan penelitian tentang efektivitas dari HPP dan memberikan masukan terhadap penetapan Inpres kebijakan perberasan. Penetapan kebijakan HPP Nasional yang berlaku untuk semua wilayah Indonesia ditetapkan melalui Inpres Nomor: 3 Tahun 2012 tentang kebijakan pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah yang berlaku mulai 27 Pebruari 2012. Inpres ini berisi kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah Kering Panen (GKP) sebesar Rp 3.300/Kg di Petani, Gabah Kering Giling (GKG) Rp 4.150/Kg di penggilingan dan Beras Rp 6.600/Kg Di Gudang Bulog.

Kabupaten Ngawi adalah Kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Ngawi merupakan salah satu lumbung padi Jawa Timur, bahkan merupakan salah satu kota pemasok padi terbesar di Indonesia. Sebagian besar penduduk Ngawi tinggal di daerah pedesaan dan menggantungkan usahanya pada sektor pertanian. Disamping itu Kabupaten Ngawi yang mempunyai luas wilayah mencapai 1.298,58 Km² potensi lahan pertaniannya mencapai 673.869 Ha (84,7 %) dan memiliki produksi padi mencapai 1.600.000 ton produksi padi per tahun.

Ini adalah potensi yang sangat besar, namun kendala klasik yang dialami petani setiap tahun yang sulit dipecahkan yaitu masalah harga pupuk mahal dan langka, dan harga gabah pada saat panen jatuh, inilah kelemahan petani pada umumnya. Akibatnya sekarang ini para petani di Ngawi merasa sangat merugi, bahkan mereka mulai berpikir ulang untuk terus menanam padi. Belajar dari diskusi dengan petani dan temuan lapangan menggambarkan bahwa HPP masih dipahami secara beragam oleh para pelaku perberasan pada tingkat lokal. Para

pelaku menerjemahkan HPP sesuai dengan kepentingan masing-masing, misalnya para petani dan tengkulak, ketika di wilayah Ngawi secara umum sedang memasuki musim panen raya seperti di Kecamatan Mantingan, Widodaren, Kedunggalar, Paron, Geneng, Kwadungan dan Pangkur. Para tengkulak dengan leluasa menetapkan standar harga sendiri, yang terpaksa sulit untuk ditolak oleh petani. Hal ini menggambarkan bahwa sosialisasi akan pengertian HPP masih belum menyentuh pelaku pihak disektor perberasan. Dalam diktum inpres perberasan secara ekspilit menyebutkan peranan perum bulog dalam membeli gabah/beras sesuai dengan ketentuan HPP. Namun secara tidak tegas memerintahkan besaran volume dan sasaran prioritas pembelian.

Instrumen kebijakan insentif harga semacam HPP sebenarnya mengandung semangat untuk memperkokoh pelaku perberasan pada tingkat lokal mulai dari petani, pedagang maupun penggilingan beras. Hal tersebut bisa terjadi jika insentif harga tersebut secara efektif mampu memberikan keuntungan bagi para pelaku dalam rantai pasar, proporsional sesuai dengan pengorbanan yang dikeluarkan. Harga adalah insentif bagi pelaku usaha. Petani adalah pelaku usaha. Masalah harga dan akses pasar adalah salah satu masalah klasik petani padi. Jika kita terima meminta petani untuk membuat daftar prioritas masalah yang dihadapi, duapuluh atau sepuluh tahun yang lalu atau saat ini maka masalah harga akan menjadi salah satu peringkat atas. Tidak terlalu rumit untuk melakukan analisis mengenai masalah ini. Dimana petani memiliki posisi tawar yang rendah dalam menentukan harga dan keterbatasan dalam akses pasar.

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti merasa tertarik untuk meneliti tentang implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 tentang penetapan harga pembelian gabah oleh pemerintah secara langsung di lapangan yang meliputi tahapan-tahapannya, manfaat, permasalahan dan hasil yang diperoleh oleh petani. Oleh karena itu peneliti mengangkatnya ke dalam sebuah penelitian yang berjudul ***“Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani” (Studi Pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi)***.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Inpres NO.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah pada perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi?
2. Faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Inpres NO.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah untuk mempertahankan pendapatan petani di Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi?

C. Tujuan Penelitian

Agar suatu kegiatan itu dapat mencapai titik yang optimal, maka setiap kegiatan hendaknya harus memiliki tujuan yang jelas dan nyata. Seperti yang

dikemukakan oleh Masri Singarimbun dan Efendi Sofyan bahwa tujuan pokok penelitian sosial adalah untuk menerangkan fenomena (Masri Singarimbun & Efendi Sofyan, 1989: 25). Menurut Sutrisno Hadi (1983:25), pada umumnya pengetahuan empiris bertujuan untuk menentukan, mengembangkan, menguji kebenaran suatu pengetahuan.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Inpres NO.3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi.

D. Kontribusi Penelitian:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, adapun kontribusi penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Manfaat Akademis
 - a. Mampu memberikan tambahan pengetahuan wawasan mengenai kebijakan dan sistem yang diteliti.
 - b. Mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat terutama petani untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak individu berupa adanya dampak dari implementasi sebuah kebijakan dalam menstabilkan pendapatan petani dari sektor penjualan gabah.
- b. Bagi Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi kontribusi praktis berupa masukan pada pemerintah Kota/Daerah dalam membuat kebijakan pembangunan Perkotaan/Daerah

E. Sistematika Pembahasan:

Adapun sistematika pembahasan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang beberapa teori yang digunakan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian. Dimana nantinya akan digunakan sebagai pedoman dalam pembahasan.

BAB III : METODE PENELITIAN

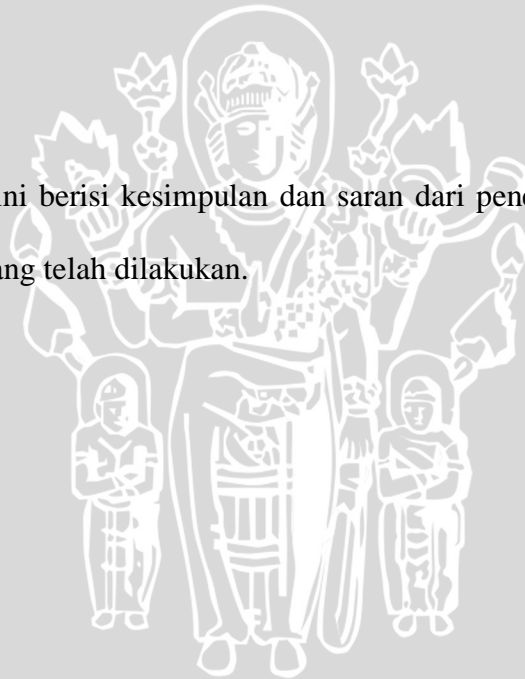
Dalam bab ini diuraikan tentang jenis penelitian yang dipakai, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, metode analisis, dan keabsahan data yang digunakan.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan hasil penelitian yang diperoleh yang terdiri dari gambaran umum organisasi yang menjadi lokasi penelitian dan data fokus penelitian serta analisis dan interpretasi terhadap data yang diperoleh.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran dari peneliti terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama. Administrasi meliputi seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yaitu manajemen pemerintahan yang terdiri dari perencanaan; pengorganisasian; pelaksanaan; pengawasan pembangunan; dan kepemimpinan dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksana.

Definisi administrasi itu sendiri adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 1994:3). Dalam mekanisme kerjanya, diperlukan partisipasi *stakeholders* pembangunan, sumber daya manusia, dan dalam dukungan administrasi diperlukan dukungan tata laksana, sarana-prasarana, anggaran maupun system informasi yang sesuai pula, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai.

Berdasarkan uraian definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi merupakan seluruh kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

2. Pengertian Administrasi Publik

Definisi Administrasi Publik menurut Chander dan Plano dalam Pasolong (2007:7) adalah :

“Proses dimana sumber daya dan personel public diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan public. Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa Administrasi Publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, Administrasi Publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah Publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.”

Sedangkan pengertian Administrasi Publik dilihat dari perspektif kebijakan diartikan sebagai “*what government does*” (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu. Lain halnya jika dilihat dari perspektif hukum dimana Administrasi Publik diartikan sebagai penerapan hukum sebagai regulasi, sebagai kegiatan pemberian sesuatu dan penguasa atau raja kepada rakyatnya.

3. Peran Administrasi Publik

Menurut Cleeland (dalam Pasolong 2007:18), pelaksanaan Administrasi Publik mempunyai peran untuk memberikan pelayanan public dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya. Dan hal ini harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi publik, partisipasi, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan kemitraan sektor publik dan swasta.

Gray dalam Pasolong (2007:18) juga menjelaskan peran administrasi publik dalam masyarakat sebagai berikut :

- a. Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b. Administrasi Publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- c. Administrasi Publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan menjamin dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai

tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Pengertian istilah kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, antara lain :

- a. Kebijakan : kepandaian ; kemahiran

Kebijakan berarti :

- 1) Hal bijaksana ; kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya);
- 2) Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya);
- 3) Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (dalam kesulitan dan sebagainya).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia juga dijelaskan tentang makna kebijaksanaan yang memiliki kata dasar kebijakan:

- b. Istilah kebijaksanaan biasanya digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif. Kebijaksanaan berarti :

- 1) Pandai; mahir; selalu menggunakan akal budinya
- 2) Patah lidah; pandai bercakap-cakap.

Menurut Winarno, (2002: 14) istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu

lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. WI. Jenkins dalam Abdul Wahab, (2008: 40) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai *“a set of interrelated decision...concerning the selection of goal and the means of achieving them within a specified situation...”* hal tersebut dapat diartikan sebagai serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.

Sedangkan menurut J.K Friend (1974) dalam Abdul Wahab, (2008: 40) mengatakan bahwa *“policy is essentially a stance which, once articulated, contributes to the context within which a succession of future decision will be made”* hal tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu bentuk penyikapan tertentu yang sekali dinyatakan, akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat.

Sedangkan menurut Charles O. Jones dalam Winarno, (2002: 16), istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Menurut Carl Friedrich dalam Winarno (2002 : 16) memberikan pengertiannya sebagai berikut :

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Menurut Amara Raksataya dalam Islamy, (2007: 17) kebijaksanaan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen yaitu:

1. Identifikasi dari suatu tujuan yang ingin dicapai,
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan,
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Menurut James Anderson, dalam Islamy (2007 : 19) mengatakan bahwa :
“*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” yang artinya bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Menurut Anderson dalam Islamy (2007 : 19), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

1. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
4. Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu

atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

5. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pressman dan Widavsky dalam Winarno, (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor - faktor bukan pemerintah.

Keterlibatan aktor - aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihat raja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2002 : 18).

Dari pengertian kebijakan publik yang telah diuraikan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa :

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

2. Tujuan Kebijakan Publik

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan, dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Menurut Sunggono, (1994: 12) hal tersebut berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator);
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
3. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator);
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor). (Bambang Sunggono, 1994 : 12).

3. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson dalam Sutopo dan Sugiyanto, (2001: 5), kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

a. *Substantive Policies and Procedural Policies.*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan

sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari substantive policies adanya pokok masalahnya (subject matter) kebijakan. Procedural Policies adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan..

b. Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. Redistributive Policies adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. Self Regulatory Policies adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

c. Material Policies.

Material policies adalah kebijakan - kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber - sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban - beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

d. Public Goods and Private Goods Policies.

Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. Private Goods Policies merupakan kebijakan-

kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

4. Sifat Kebijakan Publik

Menurut Winarno, (2002: 19), sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan - tuntutan yang dibuat oleh aktor - aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat - pejabat pemerintah atau sistem politik.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat - pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang - undang.
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi - artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang - undang legislatif, perintah - perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan - pernyataan atau pidato - pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan

tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.

- d. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal - hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
- e. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat - akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Definisi sifat kebijakan publik di atas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang - undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

C. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to*

(menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Abdul Wahab, 1997: 67).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

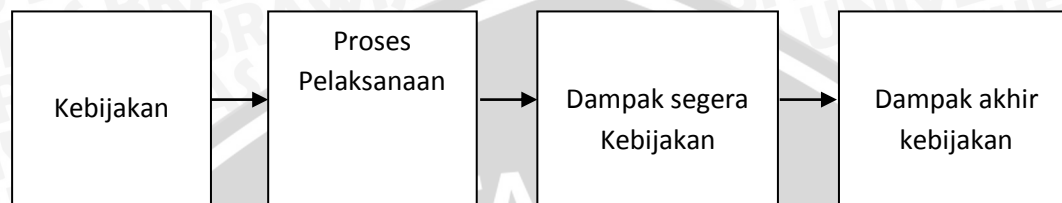
Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997 : 65), menyatakan bahwa :

Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994: 137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana

telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



Gambar 1. Proses Implementasi Kebijakan

Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139).

Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai "*policy performance*". Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya: perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai "*policy outcome*" atau "*policy impact*". Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil samping disamping "*policy performance*" yang diperoleh.

2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

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 (Winarno, 2002:102).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno, (2002 : 126-151), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

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.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn dalam Winarno, (2002: 110), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. 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.

2. Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana.

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

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana (implementors).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

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 dalam Islamy, (2007: 108), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan 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. Adanya kepentingan pribadi;
5. Adanya hukuman-hukuman tertentu yang bila tidak melaksanakan suatu kebijaksanaan.

3. 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 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 diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- 2) 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;

- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- 4) 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;
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994 : 144-145).

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 publik tidaklah efektif.

4. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat;
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum;
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya;
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

D. Pemangku Kepentingan

1. Pengertian Pemangku Kepentingan (*Stakeholder*)

Menurut Allen dan Kilvington dalam Suharto (2008: 125-127), pemangku kepentingan adalah orang-orang atau kelompok yang memiliki kepentingan dalam sebuah kebijakan, program atau proyek. Ada dua jenis *stakeholders*, yaitu: *Stakeholder* primer, yakni masyarakat yang memiliki kepentingan langsung dengan kebijakan; dan *stakeholder* sekunder, yaitu lembaga perantara dan pelaksana dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya. *Stakeholder* sekunder meliputi lembaga-lembaga pemerintah dan badan-badan publik lainnya. Seringkali, kelompok-kelompok ini tidak menyadari bahwa mereka adalah *stakeholder*, karena mereka merasa merupakan bagian dari proses itu sendiri atau sebaliknya. Aturan umum (*a rule of thumb*) untuk memastikan bahwa *stakeholder* kunci dilibatkan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi siapa-siapa saja yang diuntungkan dan dirugikan oleh kebijakan. Pengetahuan mengenai *the winners* dan *the losers* ini sangat menentukan untuk mengetahui siapa yang akan mendukung atau menolak kebijakan.

Analisis *stakeholder* adalah sebuah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kepentingan orang-orang kunci, kelompok-kelompok orang, atau lembaga-lembaga yang secara signifikan mempengaruhi keberhasilan penerapan kebijakan. Analisis *stakeholder* sangat berpengaruh pada rancangan advokasi kebijakan karena menyediakan informasi mengenai tujuan-tujuan, sikap-sikap dan peranan-peranan berbagai kelompok kepentingan yang berbeda dan rekomendasi-rekomendasi mengenai cara-cara melibatkan mereka dalam proses advokasi.

Analisis *stakeholder* merupakan salah satu langkah penting dalam membangun hubungan dan jaringan yang diperlukan bagi keberhasilan penerapan kebijakan yang partisipatis. *stakeholder* memberikan langkah awal dengan menerangkan kelompok-kelompok mana saja yang bisa diajak kerjasama dalam merancang proses dan tujuan advokasi. Dengan cara ini, analisis *stakeholder* membantu seorang inisiator dan analisis kebijakan dalam menelisik lingkungan sosial dengan mana advokasi kebijakan akan dilakukan.

Dalam kaitannya dengan advokasi kebijakan, analisis *stakeholder* dapat digunakan untuk:

1. Mengidentifikasi karakteristik dan pengaruh orang-orang, kelompok dan lembaga yang akan terkait dengan proses advokasi kebijakan.
2. Mengidentifikasi konflik kepentingan, relasi dan kapasitas diantara *stakeholder* yang memungkinkan terciptanya partisipasi dan koalisi diantara mereka.
3. Mengembangkan strategi yang tepat untuk meningkatkan dukungan dan mengurangi hambatan sehingga *alternative-alternatif* kebijakan yang diusulkan dapat diterima oleh sasaran kebijakan (*policy audience*) (lihat MHW dan UNICEF,2004 dan Allen dan Kilvington,2004).

2. Klasifikasi Pemangku Kepentingan / Stakeholder

Secara garis besar aktor pembuat kebijakan atau sering disebut "*stakeholder*" dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

1. *Stakeholder* kunci: mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan, stakeholder kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan.
2. *Stakeholder* Primer: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik termasuk dalam kelompok ini adalah tokoh masyarakat, manajer publik, dan sebagainya.
3. *Stakeholder* Sekunder: mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk memenuhi keputusan legal pemerintah, termasuk kelompok kritis seperti organisasi profesional, LSM. (Suharto, 2007:25).

E. Padi Dan Gabah

Padi (bahasa latin: *Oryza sativa* L.) merupakan salah satu [tanaman](#) budidaya terpenting dalam [peradaban](#). Padi merupakan tanaman pangan berupa rumput berumpun. Tanaman pertanian kuno berasal dari dua benua yaitu Asia dan Afrika Barat tropis dan subtropis. Bukti sejarah memperlihatkan bahwa penanaman padi di Zhejiang (Cina) sudah dimulai pada 3.000 tahun SM. Fosil butir padi dan gabah ditemukan di Hastinapur Uttar Pradesh India sekitar 100-800

SM. Selain Cina dan India, beberapa wilayah asal padi adalah, Bangladesh Utara, Burma, Thailand, Laos, Vietnam.

Terdapat 25 spesies *Oryza*, yang dikenal adalah *O. sativa* dengan dua subspecies yaitu *Indica* (padi bulu) yang ditanam di Indonesia dan *Sinica* (padi cere). Padi dibedakan dalam dua tipe yaitu padi kering (gogo) yang ditanam di dataran tinggi dan padi sawah di dataran rendah yang memerlukan penggenangan. Varitas unggul nasional berasal dari Bogor: Pelita I/1, Pelita I/2, Adil dan Makmur (dataran tinggi), Gemar, Gati, GH 19, GH 34 dan GH 120 (dataran rendah). Varitas unggul introduksi dari International Rice Research Institute (IRRI) Filipina adalah jenis IR atau PB yaitu IR 22, IR 14, IR 46 dan IR 54 (dataran rendah); PB32, PB 34, PB 36 dan PB 48 (dataran rendah).

Padi pada saat ini tersebar luas di seluruh dunia dan tumbuh di hampir semua bagian dunia yang memiliki cukup air dan suhu udara cukup hangat. Padi menyukai tanah yang lembab dan becek. Sejumlah ahli menduga, padi merupakan hasil evolusi dari tanaman moyang yang hidup di rawa. Pendapat ini berdasar pada adanya tipe padi yang hidup di rawa-rawa (dapat ditemukan di sejumlah tempat di Pulau [Kalimantan](#)), kebutuhan padi yang tinggi akan air pada sebagian tahap kehidupannya, dan adanya pembuluh khusus di bagian akar padi yang berfungsi mengalirkan udara ([oksigen](#)) ke bagian akar.

Adapun beberapa faktor –faktor yang mempengaruhi pertumbuhan tanaman padi antara lain, yaitu :

1. Curah hujan
2. Ketinggian tempat

3. Asupan Organik
4. Kondisi Tanah Tetap Lembab Tapi Tidak Tergenang Air
5. Jarak Tanam yang Lebar
6. Hama dan Penyakit

Gabah adalah [bulir padi](#). Biasanya mengacu pada bulir padi yang telah dipisahkan dari tangkainya ([jerami](#)). Asal kata "gabah" dari bahasa Jawa *gabah*.

Dalam perdagangan komoditas, gabah merupakan tahap yang penting dalam pengolahan padi sebelum dikonsumsi karena perdagangan padi dalam partai besar dilakukan dalam bentuk gabah. Terdapat definisi teknis perdagangan untuk gabah, yaitu *hasil tanaman padi yang telah dipisahkan dari tangkainya dengan cara perontokan*. Secara anatomi biologi, gabah merupakan [buah](#) padi, sekaligus [biji](#). Buah padi bertipe [bulir](#) atau *caryopsis*, sehingga pembedaan bagian buah dan biji sukar dilakukan.

Karena padi/gabah/beras merupakan komoditas vital bagi Indonesia, Pemerintah memberlakukan regulasi harga dalam perdagangan gabah. Muncullah istilah-istilah khusus yang mengacu pada kualitas gabah sebagai referensi penentuan harga:

1. *Gabah Kering Panen* (GKP), gabah yang mengandung kadar air lebih besar dari 18% tetapi lebih kecil atau sama dengan 25% ($18\% < KA < 25\%$), hampa/kotoran lebih besar dari 6% tetapi lebih kecil atau sama dengan 10% ($6\% < HK < 10\%$), butir hijau/mengapur lebih besar dari 7% tetapi lebih kecil atau sama dengan 10%

($7\% < \text{HKp} < 10\%$), butir kuning/rusak maksimal 3% dan butir merah maksimal 3%.

2. *Gabah Kering Simpan (GKS)*, adalah gabah yang mengandung kadar air lebih besar dari 14% tetapi lebih kecil atau sama dengan 18% ($14\% < \text{KA} < 18\%$), kotoran/hampa lebih besar dari 3% tetapi lebih kecil atau sama dengan 6% ($3\% < \text{HK} < 6\%$), butir hijau/mengapur lebih besar dari 5% tetapi lebih kecil atau sama dengan 7% ($5\% < \text{HKp} < 7\%$), butir kuning/rusak maksimal 3% dan butir merah maksimal 3%.
3. *Gabah Kering Giling (GKG)*, adalah gabah yang mengandung kadar air maksimal 14%, kotoran/hampa maksimal 3%, butir hijau/mengapur maksimal 5%, butir kuning/rusak maksimal 3% dan butir merah maksimal 3%.

Ketentuan-ketentuan itu dipakai [BULOG](#) dalam menentukan harga gabah/beras berdasarkan kualitasnya.

F. BUMN

Di Indonesia, definisi BUMN menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN dapat pula berupa [perusahaan nirlaba](#) yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat. Sejak tahun [2001](#) seluruh BUMN dikoordinasikan pengelolaannya oleh [Kementerian BUMN](#), yang

dipimpin oleh seorang [Menteri BUMN](#). BUMN di Indonesia berbentuk perusahaan perseroan, perusahaan umum, dan perusahaan jawatan.

BUMN utama berkembang dengan [monopoli](#) atau peraturan khusus yang bertentangan dengan semangat persaingan usaha sehat (UU no. 5 tahun 1999), tidak jarang BUMN bertindak selaku pelaku bisnis sekaligus sebagai [regulator](#). BUMN kerap menjadi sumber [korupsi](#), yang lazim dikenal sebagai *sapi perahan* bagi oknum pejabat atau [partai](#).

Pasca [krisis moneter 1998](#), pemerintah giat melakukan [privatisasi](#) dan mengakhiri berbagai praktek persaingan tidak sehat. Fungsi regulasi usaha dipisahkan dari BUMN. Sebagai akibatnya, banyak BUMN yang terancam gulung tikar, tetapi beberapa BUMN lain berhasil memperkokoh posisi bisnisnya.

Dengan mengelola berbagai produksi BUMN, pemerintah mempunyai tujuan untuk mencegah monopoli pasar atas barang dan jasa publik oleh perusahaan swasta yang kuat. Karena, apabila terjadi monopoli pasar atas barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak, maka dapat dipastikan bahwa rakyat kecil yang akan menjadi korban sebagai akibat dari tingkat harga yang cenderung meningkat.

1. Manfaat BUMN

Manfaat dari adanya BUMN adalah sebagai berikut:

- a. Memberi kemudahan kepada masyarakat luas dalam memperoleh berbagai alat pemenuhan kebutuhan hidup yang berupa barang atau jasa.
- b. Membuka dan memperluas kesempatan kerja bagi penduduk angkatan kerja.

- c. Mencegah monopoli pasar atas barang dan jasa yang merupakan kebutuhan masyarakat banyak oleh sekelompok pengusaha swasta yang bermodal kuat.
- d. Meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi komoditi ekspor sebagai sumber devisa, baik migas maupun non migas.
- e. Menghimpun dana untuk mengisi kas negara, yang selanjutnya dipergunakan untuk memajukan dan mengembangkan perekonomian negara.
- f. Memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2. Ciri-ciri BUMN

Ciri-ciri sebuah BUMN sebagai lembaga pelaksana dari pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah.
- b. Pengawasan dilakukan, baik secara hirarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah.
- c. Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah.
- d. Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha.
- e. Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah.

- f. Untuk mengisi [kas](#) negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara.
- g. Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.
- h. Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat.
- i. Merupakan lembaga ekonomi yang tidak mempunyai tujuan utama mencari keuntungan, tetapi dibenarkan untuk memupuk keuntungan.
- j. Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara.
- k. Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip [ekonomi](#).
- l. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- m. Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Bila sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak lebih dari 49%, sedangkan minimal 51% sahamnya dimiliki oleh negara.
- n. Pinjaman pemerintah dalam bentuk [obligasi](#).
- o. Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri.
- p. Bila memperoleh keuntungan, maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.
- q. Pinjaman kepada bank atau lembaga keuangan bukan [bank](#).

BAB III

METODE PENELITIAN

Menurut Sugiyono (2011 : 2), metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian ini dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis artinya, proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.

A. Jenis Penelitian

Setiap penelitian ilmiah selalu menggunakan metode ilmiah yang sesuai dengan kaidah-kaidah ilmiah, sehingga suatu penelitian dapat diandalkan kesahihannya. Berdasarkan judul, rumusan masalah, dan tujuan yang telah dikemukakan di atas maka penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Penelitian kualitatif sering disebut penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah

(*natural setting*), serta data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif.

Menurut Sugiyono (2011 : 9) penelitian kualitatif adalah penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada *generalisasi*.

Karakteristik penelitian kualitatif menurut Bogdan and Biklen (1982) dalam Sugiyono (2011, 13-14) adalah seperti berikut:

- a. *Qualitative research has the natural setting as the direct source of data and research is the key instrument;*
- b. *Qualitative research is descriptive. The data collected is in the form of words of pictures rather than number;*
- c. *Qualitative research are concerned with process rather than simply with outcomes or product;*
- d. *Qualitative research tend to analyze their data inductively;*
- e. *"Meaning" is of essential to the qualitative approach.*

Berdasarkan karakteristik tersebut dapat dikemukakan di sini bahwa penelitian kualitatif itu:

- a. Dilakukan pada kondisi yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen), langsung ke sumber data dan peneliti adalah instrumen kunci;

- b. Penelitian kualitatif lebih bersifat deskriptif. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar, sehingga tidak menekankan pada angka;
- c. Penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses dari pada produk atau *outcome*;
- d. Penelitian kualitatif melakukan analisis data secara induktif;
- e. Penelitian kualitatif lebih menekankan makna (data dibalik diamati).

Selain itu, ciri-ciri dari penelitian kualitatif adalah: dilakukan secara intensif, peneliti ikut berpartisipasi selama di lapangan, mencatat secara hati-hati apa yang terjadi, melakukan analisis terhadap berbagai dokumen yang ditemukan di lapangan, dan membuat laporan penelitian secara mendetail. Sedangkan deskriptif disini dapat dijelaskan bahwa hasil penelitian dideskripsikan secara mendetail, runtun dan sesuai akan fakta lapangan. Setiap gejala, data maupun fakta mengenai implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah untuk mempertahankan pendapatan petani pada Perum BULOG di Kabupaten Ngawi akan dideskripsikan secara jelas sehingga nanti akhirnya dapat dihasilkan sebuah hasil penelitian dan kesimpulan yang valid.

B. Fokus Penelitian

Menurut Lexi J Moleong fokus penelitian adalah penempatan masalah yang menjadi pusat perhatian penelitian. Masalah adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang menimbulkan tanda tanya dan dengan sendirinya memerlukan upaya untuk mencari suatu jawaban. Faktor dalam hal ini dapat berupa konsep, data empiris,

pengalaman atau unsur lainnya yang apabila keduanya ditempatkan secara berpasangan akan menimbulkan sejumlah tanda tanya atau kesulitan (Moleong, 2010:93).

Adapun yang menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG Kabupaten Ngawi dilihat dari :
 - a. Komunikasi
 - b. Sumberdaya
 - c. Disposisi
 - d. Struktur Birokrasi
2. Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres. Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah:
 - a. Faktor Pendukung
 - b. Faktor Penghambat

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian tersebut dilakukan serta tempat dimana peneliti dapat mengungkapkan keadaan yang senyatanya dari objek yang diteliti untuk mendapatkan data-data yang valid, akurat, yang benar-benar diperlukan untuk penelitian. Pemilihan lokasi penelitian adalah dengan

didasarkan pada aspek kemudahan dalam mengakses informasi. Dalam hal ini, yang menjadi lokasi penelitian adalah Kabupaten Ngawi.

Situs penelitian adalah letak atau tempat peneliti mengungkapkan keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Dalam hal ini peneliti menentukan lokasi di Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi. Adanya kesesuaian situs penelitian ini dengan substansi penelitian mampu memberikan *entry* baik berupa data, interaksi, substansi yang sesuai dengan kebutuhan deskripsi mendalam, kantor tersebut berhubungan dan mendukung implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah. Pertimbangan pemilihan lokasi secara praktis karena peneliti berasal dari Ngawi maka peneliti bisa mendapatkan data lebih akurat karena lebih mengetahui situasi dan kondisi di daerah tersebut serta bisa mengetahui apa saja yang diperlukan di daerahnya.

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian kualitatif adalah sumber-sumber penyedia informasi yang dapat mendukung informasi tentang hal-hal yang menjadi pusat perhatian peneliti. Sedangkan jenis data dapat dibedakan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder.

Adapun data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh dari responden yang digunakan dalam penelitian. Dimana untuk mendapatkan data primer ini dilakukan melalui wawancara dan alat bantu lainnya. Sumber data primer

didapatkan langsung dari sumbernya (subyek penelitian) yang langsung berhubungan dengan peneliti dan maupun memberikan informasi.

Data primer diperoleh dari petani secara langsung baik melalui wawancara ataupun dengan menggunakan kuisioner. Data primer yang dikumpulkan yaitu: karakteristik petani yang secara umum akan memberikan gambaran karakteristik petani di daerah penelitian. Selain itu data juga diperoleh dari berbagai instansi seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Pertanian Kabupaten Ngawi, Perum. BULOG Gudang Kabupaten Ngawi, serta gabungan kelompok tani kecamatan Keduunggalar.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung data primer, dapat berupa catatan-catatan resmi, laporan-laporan atau dokumen, majalah, karya tulis ilmiah, makalah serta data pendukung lainnya. Data sekunder ini dapat diperoleh dari publikasi ilmiah. Adapun batasan dari data sekunder tersebut adalah sepanjang mendukung isi dan pembuatan yang akan diperlukan dalam penelitian ini. Maka dari itu data sekunder yang ada dalam penelitian ini didapatkan dari Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.

Sehingga teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

1. Interview (Wawancara)

Yaitu pengumpulan data dengan cara wawancara secara langsung kepada para narasumber. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan sumber data primer untuk saling bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab secara terstruktur untuk memperoleh kejelasan yang rinci mengenai implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah.

2. Metode Dokumentasi

Yaitu pengumpulan data dengan cara menyalin dokumen-dokumen dari Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi. Proses pengambilan data dan penelitian dengan menggunakan kamera *handphone*, serta menulis hasil wawancara yang dilakukan terhadap narasumber.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri (Sugiyono, 2011 : 222). Selanjutnya Nasution dalam Sugiyono (2011 : 223) menyatakan:

“Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain dari pada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah fokus penelitian, prosedur penelitian, bahkan hasil yang diharapkan, itu semuanya tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas itu, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti ini sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya”.

Dalam penelitian ini instrumen atau alat yang digunakan adalah:

1. Peneliti, yaitu dengan menggunakan panca indera untuk melihat, mengamati, dan merasakan kejadian-kejadian yang ada di lapangan terutama yang berhubungan dengan fokus penelitian.
2. Pedoman wawancara, yaitu pedoman dalam melakukan wawancara. Tujuannya agar peneliti memperoleh data atau informasi yang *valid* dan lengkap namun tidak menyebar kemana-mana.
3. Catatan lapangan, yaitu catatan yang dibuat peneliti sewaktu mengadakan pengamatan wawancara atau menyaksikan suatu kejadian tertentu.

G. Analisis Data

Menurut Sugiyono (2010 : 246) analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, memilih nama yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan analisis data kualitatif model Miles and Huberman. Miles and Huberman (1984) dalam Sugiyono (2010:246), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Aktivitas dalam analisis data model ini adalah:

1. Reduksi Data

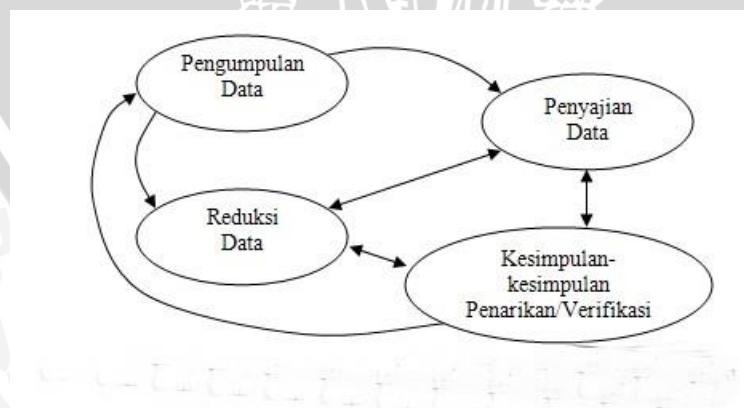
Proses pemilihan atau mereduksi data yang berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting yang didapatkan dari lokasi penelitian.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan dan atau hubungan kategori. Dalam arti pengorganisasian data menjadi sekumpulan informasi yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.

3. Verifikasi/Menarik Kesimpulan

Kegiatan untuk menyimpulkan catatan-catatan di lapangan dimana kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi nilai kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.



Gambar 2: Komponen-komponen Analisis Data

Sumber : Sugiyono (2010)

H. Keabsahan Data

Keabsahan data merupakan konsep penting yang diperbaharui dari konsep kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reabilitas*). Kriteria keabsahan data sebagaimana dijelaskan oleh Guba dan Lincoln dalam Moleong (2010) menyatakan ada empat kriteria penting yang digunakan yaitu, derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).

Adapun teknik yang dipakai dalam menentukan keabsahan data adalah sebagaimana berikut:

1. Menambah waktu penelitian

Dalam penelitian memanfaatkan waktu selama 2 bulan (Februari sampai dengan Maret 2014). Longgarnya alokasi waktu penelitian memungkinkan peneliti dapat menjalin hubungan secara akrab dengan orang-orang yang diwawancarai (*informan*) dan meyakinkan mereka untuk tidak merusak kehormatan dan nama baik mereka, sehingga memperoleh data yang akurat.

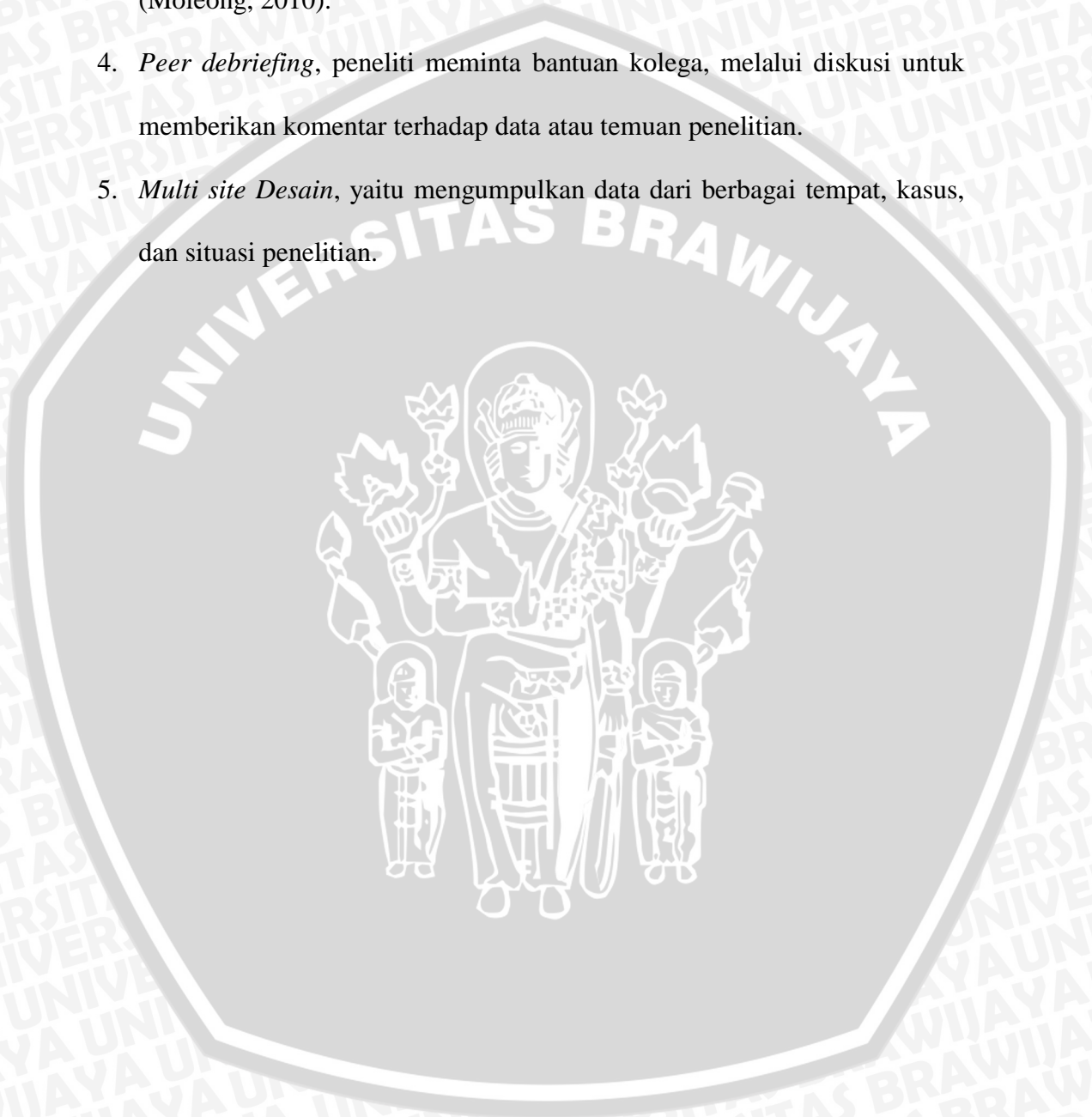
2. Pengamatan yang dilakukan secara terus-menerus

Pengamatan dilakukan secara terus-menerus (*ajeg*), cermat dan tepat serta mendalam untuk mendapatkan informasi dari *informan*. Tidak dibenarkan memberikan tafsiran terhadap data yang terkumpul dengan membenarkan atau menolak tafsiran yang keliru.

3. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan

pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya (Moleong, 2010).

4. *Peer debriefing*, peneliti meminta bantuan kolega, melalui diskusi untuk memberikan komentar terhadap data atau temuan penelitian.
5. *Multi site Desain*, yaitu mengumpulkan data dari berbagai tempat, kasus, dan situasi penelitian.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

1. Gambaran Umum Kabupaten Ngawi

a. Sejarah

Ngawi berasal dari kata “AWI” yang artinya bambu yang selanjutnya mendapat tambahan huruf sengau “Ng” menjadi “NGAWI”. Seperti halnya dengan nama-nama di daerah-daerah lain yang banyak sekali nama-nama tempat (desa) yang di kaitkan dengan nama tumbuh-tumbuhan. Seperti Ngawi menunjukkan suatu tempat yang di sekitar pinggir Bengawan Solo dan Bengawan Madiun yang banyak ditumbuhi bambu.

Penelusuran Hari jadi Ngawi dimulai dari tahun 1975, dengan dikeluarkannya SK Bupati KDH Tk. II Ngawi Nomor Sek. 13/7/Drh, tanggal 27 Oktober 1975 dan nomor Sek 13/3/Drh, tanggal 21 April 1976. Ketua Panitia Penelitian atau penelusuran yang di ketuai oleh DPRD Kabupaten Dati Ii Ngawi. Dalam penelitian banyak ditemui kesulitan-kesulitan terutamanarasumber atau para tokoh-tokoh masyarakat, namun mereka tetap melakukan penelitian lewat sejarah, peninggalalan purbakala dan dokumen-dokumen kuno.

Didalam kegiatan penelusuran tersebut dengan melalui proses sesuai dengan hasil sebagai berikut ;

- 1) Pada tanggal 31 Agustus 1830, pernah ditetapkan sebagai Hari Jadi Ngawi dengna Surat Keputusan DPRD Kabupoaten Dati II Ngawi tanggal 31

Maret 1978, Nomor Sek. 13/25/DPRD, yaitu berkaitan dengan ditetapkan Ngawi sebagai Order Regentschap oleh Pemerintah Hindia Belanda.

- 2) Pada tanggal 30 September 1983, dengan Keputusan DPRD Kabupaten Dati II Ngawi nomor 188.170/2/1983, ketetapan diatas diralat dengan alasan bahwa tanggal 31 Agustus 1830 sebagai Hari Jadi Ngawi dianggap kurang Nasionalis, pada tanggal dan bulan tersebut justru dianggap memperingati kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda.
- 3) Menyadari hal tersebut Pada tanggal 13 Desember 1983 dengan Surat Keputusan Bupati KDH Tk. II Ngawi nomor 143 tahun 1983, dibentuk Panitia/Tim Penelusuran dan penulisan Sejarah Ngawi yang diketuai oleh Drs. Bapak MOESTOFA.
- 4) Pada tanggal 14 Oktober di sarangan telah melaksanakan simposium membahas Hari Jadi Ngawi oleh Bapak MM. Soekarto.

K, Atmodjo dan Bapak MM. Soehardjo Hatmosoeprobo dengan hasil symposium tersebut menetapkan ;

- 1) Menerima hasil penelusuran Bapak Soehardjo Hatmosoeprobo tentang Piagam Sultan Hamengku Buwono tanggal 2 Jumadilawal 1756 Aj, selanjutnya menetapkan bahwa pada tanggal 10 Nopember 1828 M, Ngawi ditetapkan sebagai daerah Narawita (pelungguh) Bupati Wedono Monco Negoro Wetan. Peristiwa tersebut merupakan bagian dari perjalanan Sejarah Ngawi pada jaman kekuasaan **Sultan Hamengku Buwono.**

- 2) Menerima hasil penelitian Bapak MM. Soekarto K. Atmodjo tentang Prasasti Canggal tahun 1280 Saka pada masa pemerintahan Majapahit di bawah Raja Hayam Wuruk. Selanjutnya menetapkan bahwa pada tanggal 7 Juli 1358 M, Ngawi ditetapkan sebagai Naditirapadesa (daerah penambangan) dan daerah swatantra. Peristiwa tersebut merupakan Hari Jadi Ngawi sepanjang belum diketahui data baru yang lebih tua.

Melalui Surat Keputusan nomor : 188.70/34/1986 tanggal 31 Desember 1986 DPRD Kabupaten Dati II Ngawi telah menyetujui tentang penetapan Hari Jadi Ngawi yaitu pada tanggal 7 Juli 1358 M. Dan ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati KDH Tk. II Ngawi No. 04 Tahun 1987 pada tanggal 14 Januari 1987. Namun demikian tidak menutup kemungkinan untuk melakukan penelusuran lebih lanjut serta menerima masukan yang berkaitan dengan sejarah Ngawi sebagai penyempurnaan di kemudian hari.

b. Visi dan Misi

Pada periode 2010 – 2015 ini visi Kabupaten Ngawi adalah **“Mewujudkan Ngawi Sejahtera dan Berkhak dengan Berbasis Pembangunan Pedesaan.”**

Kemudian visi tersebut diturunkan dalam misi sebagai berikut :

1. Menanggulangi kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan;
2. Meningkatkan pelayanan dasar bidang pendidikan dan kesehatan yang berkualitas serta berdaya saing;
3. Mengembangkan iklim usaha dan ekonomi kerakyatan berbasis agraris;

4. Pembaharuan tata kelola pemerintahan daerah dan desa serta pelayanan publik yang baik, bersih dan akuntabel;
5. Meningkatkan kualitas infrastruktur sesuai dengan daya dukung lingkungan dan fungsi ruang;
6. Meningkatkan prestasi daerah;
7. Meningkatkan budaya yang berlandaskan kearifan dan keagamaan dalam suasana yang kondusif.

Untuk mencapai visi dan misi tersebut , maka pemerintah daerah menetapkan beberapa program kerja sebagai berikut :

1. Mbangun Deso (Makaryo Bareng–bareng Ngupokoro Lan Dandani Deso);
2. Akta Kelahiran, KK dan KTP Gratis;
3. Bebas Retribusi Pelayanan Dasar Kesehatan;
4. Beasiswa Siswa Tidak Mampu dan Berprestasi;
5. Sertifikat Tanah Gratis untuk Keluarga Miskin;
6. Bedah Rumah;
7. Peningkatan Ketahanan Pangan Daerah;
8. Peningkatan Produktifitas dan Kualitas Pertanian;
9. Peningkatan Produktifitas dan Kualitas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (KUKM).

c. Kondisi Geografis

Kabupaten Ngawi terletak di wilayah barat Propinsi Jawa Timur yang berbatasan langsung dengan Propinsi Jawa Tengah. Luas wilayah Kabupaten Ngawi adalah 1.298,58 km², dimana sekitar 40% atau sekitar 506,6 km² berupa

lahan sawah. Secara geografis Kabupaten Ngawi terletak pada posisi 7°21' - 7°31' Lintang Selatan dan 110°10' - 111°40' Bujur Timur.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi tahun 2004, secara administratif wilayah Kabupaten Ngawi terbagi dalam 19 kecamatan dan 217 desa. Kecamatan yang ada di Kabupaten Ngawi tersebut antara lain : Kecamatan Sine, Ngrambe, Jogorogo, Kendal, Geneng, Gerih, Kwadungan, Pangkur, Karangjati, Bringin, Padas, Kasreman, Ngawi, Paron, Kedungalar, Pitu, Widodaren, Mantingan dan Karanganyar.

Secara administratif Kabupaten Ngawi mempunyai batas-batas sebagai berikut:

- 1) Sebelah Utara : Kabupaten Grobogan, Kabupaten Blora (Propinsi Jawa Tengah) dan Kabupaten Bojonegoro.
- 2) Sebelah Timur : Kabupaten Madiun.
- 3) Sebelah Selatan : Kabupaten Madiun dan Kabupaten Magetan.
- 4) Sebelah Barat : Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sragen (Propinsi Jawa Tengah).

Gambar 3. Peta Kabupaten Ngawi

Sumber: Kabupaten Ngawi 2014

d. Kondisi Topografi

Topografi wilayah Kabupaten Ngawi berupa dataran tinggi dan dataran rendah. Empat kecamatan terletak pada dataran tinggi yaitu Kecamatan Sine, Ngrambe, Jogorogo dan Kendal yang terletak di kaki Gunung Lawu.

Wilayah Kabupaten Ngawi dialiri oleh Sungai Bengawan Solo sehingga menjadikan wilayah Kabupaten Ngawi terbagi menjadi wilayah utara dan selatan. Pengelompokan wilayah berdasar aliran Sungai Bengawan Solo adalah sebagai berikut :

- a. Utara Bengawan Solo : Karanganyar dan Pitu
- b. Selatan Bengawan Solo : Sine, Ngrambe, Jogorogo, Kendal, Geneng, Gerih, Kwadungan, Pangkur, Karangjati, Bringin, Padas, Kasreman, Ngawi, Paron, Kedunggalan, Widodaren dan Mantingan.

Wilayah Selatan sebagian besar lahannya mendapatkan pengairan dari Sungai Bengawan Solo jadi berpotensi untuk tanaman pangan. Sedangkan wilayah utara sebagian besar lahannya merupakan lahan tadah hujan dan lahan tegalan. Keberadaan beberapa waduk di Kabupaten Ngawi seperti Waduk Pondok dan Sangiran di Kecamatan Bringin juga merupakan salah satu sarana penunjang di sektor pertanian.

e. Kondisi Demografis

Berdasarkan data kependudukan, sampai dengan tahun 2011 jumlah penduduk di Kabupaten Ngawi adalah 911.911 dengan sex ratio 96,75.

Berdasarkan kelompok umur, penduduk usia Balita sebanyak 7,10%, usia sekolah antara 5 tahun sampai dengan 14 tahun adalah 15,69%, usia produktif menurut

BPS yaitu 15 sampai dengan 60 tahun adalah 63,47%. Sedangkan penduduk usia 60 tahun ke atas adalah 13,78%. Kondisi demografis di Kabupaten Ngawi cukup menguntungkan. Penduduk usia kerja di Kabupaten Ngawi adalah sejumlah 631.791 jiwa, masuk ke pasar kerja sebanyak 626.695 jiwa, yang tertampung di pasar kerja sebanyak 423.496. Kondisi ini menunjukkan angka ketergantungan yang relatif kecil yaitu 53,56%. Apalagi apabila dilihat bahwa jumlah Balita, anak usia sekolah dan lansia yang mencapai 36,53%.

Secara rinci data kependudukan per kecamatan bisa ditunjukkan sebagai berikut :

Tabel 1.

Data Kependudukan Per Kecamatan Tahun 2012

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Total	Rasio	Luas Daerah	Kepadatan
1	Sine	23,176	26,204	49,380	88.44	80.22	616
2	Ngrambe	21,936	22,171	44,107	98.94	57.49	767
3	Jogorogo	24,098	24,489	48,587	98.40	65.84	738
4	Kendal	28,813	29,200	58,013	98.67	84.56	686
5	Geneng	27,876	28,238	56,114	98.72	52.52	1068
6	Gerih	18,294	19,358	37,652	94.50	34.52	1091
7	Kwadungan	14,180	14,528	28,708	97.60	30.3	947

Lanjutan Tabel 1.

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Total	Rasio	Luas Daerah	Kepadatan
8	Pangkur	14,243	14,829	29,072	96.05	29.41	989
9	Karangjati	23,239	25,181	48,420	92.29	66.67	726
10	Bringin	15,978	16,458	32,436	97.08	62.62	518
11	Padas	17,152	17,308	34,460	99.10	50.22	686
12	Kasreman	12,288	12,257	24,545	100.25	31.49	779
13	Ngawi	42,030	42,550	84,580	98.78	70.56	1199
14	Paron	43,626	44,884	88,510	97.20	101.14	875
15	Kedunggalar	36,731	37,070	73,801	99.09	129.65	569
16	Pitu	14,082	14,215	28,297	99.06	56.01	505
17	Widodaren	34,860	36,648	71,508	95.12	92.26	775
18	Mantingan	19,877	22,042	41,919	90.18	62.21	674
19	Karanganyar	15,945	15,857	31,802	100.55	138.29	230
JUMLAH		448,424	463,487	911,911		1295.98	704

Sumber : Ngawi dalam Angka 2012

Berdasarkan data di atas, jumlah penduduk terbanyak terletak di Kecamatan Paron yaitu 88.510 jiwa. Kecamatan dengan jumlah penduduk

terendah adalah Kecamatan Kasreman dengan jumlah penduduk 24.019 jiwa. Kecamatan Kasreman merupakan wilayah pemekaran dari Kecamatan Padas. Dilihat dari kepadatannya, rata – rata Kabupaten Ngawi adalah 704 jiwa per km², naik sekitar 14 jiwa/ km². Kepadatan tertinggi di Kecamatan Ngawi yaitu 1.199 jiwa / km², sedangkan daerah dengan tingkat kepadatan terendah adalah Kecamatan Karanganyar dengan rata – rata 230 jiwa per km².

Jumlah kelahiran adalah sebanyak 8.015 bayi terdiri atas 4.002 bayi laki – laki dan 4.013 bayi perempuan. Jumlah kematian sebanyak 4.270 jiwa. Jumlah kelahiran dan kematian ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan penduduk Ngawi positif, di satu sisi hal ini meningkatkan jumlah penduduk, di sisi lain menunjukkan bahwa tingkat kesehatan di Kabupaten Ngawi sudah semakin bagus.

f. Kondisi Ekonomi

Kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan dengan kondisi perekonomian daerah secara makro ditunjukkan oleh PDRB sebagai berikut :

Tabel 2.

PDRB atas dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan Kabupaten (juta rupiah)

Tahun	Atas Dasar Harga Berlaku	Laju	Atas Dasar Harga Konstan	Laju
2006	3,831,351.83		2,385,681.99	
2007	4,445,555.03	16.03%	2,510,075.52	5.21%
2008	5,031,428.99	13.18%	2,639,717.89	5.16%
2009	5,770,273.06	14.68%	2,785,335.43	5.52%
2010	6,444,782.83	11.69%	2,942,602.51	5.65%

Sumber : Kabupaten Ngawi Dalam Angka, 2010

Tabel 2 menunjukkan bahwa berdasarkan harga tahun berlaku, pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan secara terus menerus, hal ini berkaitan dengan laju inflasi. Sedangkan berdasarkan harga tahun dasar maka laju pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan terus mulai dari tahun 2006 sampai dengan 2010. Angka ini kemudian menjadi 7.245,84 milyar pada tahun 2011 artinya meningkat 12,43% dari tahun 2010.

Lapangan usaha yang memberikan sumbangan terbesar adalah sektor pertanian dengan nilai sumbangan rata – rata 36 % sampai dengan 37%. Diikuti oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran yang menyumbang sekitar 27 % sampai dengan 28%, penyumbang terbesar ketiga adalah jasa – jasa dengan jumlah sumbangan rata – rata 14%.

Pendapatan perkapita penduduk di Kabupaten Ngawi adalah sebesar Rp 7.547.781,25 meningkat dari tahun 2010 yang mencapai Rp 7.033.529,80, artinya meningkat sebesar 7,3%.

2. Gambaran Umum Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi

a. Sejarah

Perjalanan Perum BULOG dimulai pada saat dibentuknya BULOG pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan presidium kabinet No.114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi Pemerintahan baru. Selanjutnya direvisi melalui Keppres No. 39 tahun 1969 tanggal 21 Januari 1969 dengan tugas pokok melakukan stabilisasi harga beras, dan kemudian direvisi kembali melalui

Keppres No 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyongsong tugas BULOG dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993 yang memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala BULOG dirangkap oleh Menteri Negara Urusan Pangan.

Pada tahun 1995, keluar Keppres No 50, untuk menyempurnakan struktur organisasi BULOG yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran BULOG. Oleh karena itu, tanggung jawab BULOG lebih difokuskan pada peningkatan stabilisasi dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Tugas pokok BULOG sesuai Keppres tersebut adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah. Namun tugas tersebut berubah dengan keluarnya Keppres No. 45 tahun 1997, dimana komoditas yang dikelola BULOG dikurangi dan tinggal beras dan gula. Kemudian melalui Keppres No 19 tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah mengembalikan tugas BULOG seperti Keppres No 39 tahun 1968. Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI).

Dalam Keppres tersebut, tugas pokok BULOG dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Arah Pemerintah mendorong BULOG menuju suatu bentuk badan usaha mulai terlihat dengan terbitnya Keppres No. 29 tahun 2000, dimana didalamnya tersirat BULOG sebagai organisasi transisi (tahun 2003) menuju organisasi yang bergerak di bidang jasa logistik di samping masih menangani tugas tradisionalnya. Pada Keppres No. 29 tahun 2000 tersebut, tugas pokok BULOG adalah melaksanakan tugas Pemerintah di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras (mempertahankan Harga Pembelian Pemerintah – HPP), serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Arah perubahan tersebut semakin kuat dengan keluarnya Keppres No 166 tahun 2000, yang selanjutnya diubah menjadi Keppres No. 103/2000. Kemudian diubah lagi dengan Keppres No. 03 tahun 2002 tanggal 7 Januari 2002 dimana tugas pokok BULOG masih sama dengan ketentuan dalam Keppers No 29 tahun 2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan tahun 2003. Akhirnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI no. 7 tahun 2003 BULOG resmi beralih status menjadi Perusahaan Umum (Perum) BULOG.

b. Visi dan Misi

Visi dari Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi adalah : **“Menjadi Perusahaan yang Unggul dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan.”**

Sedangkan Misi dari Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi antara lain sebagai berikut:

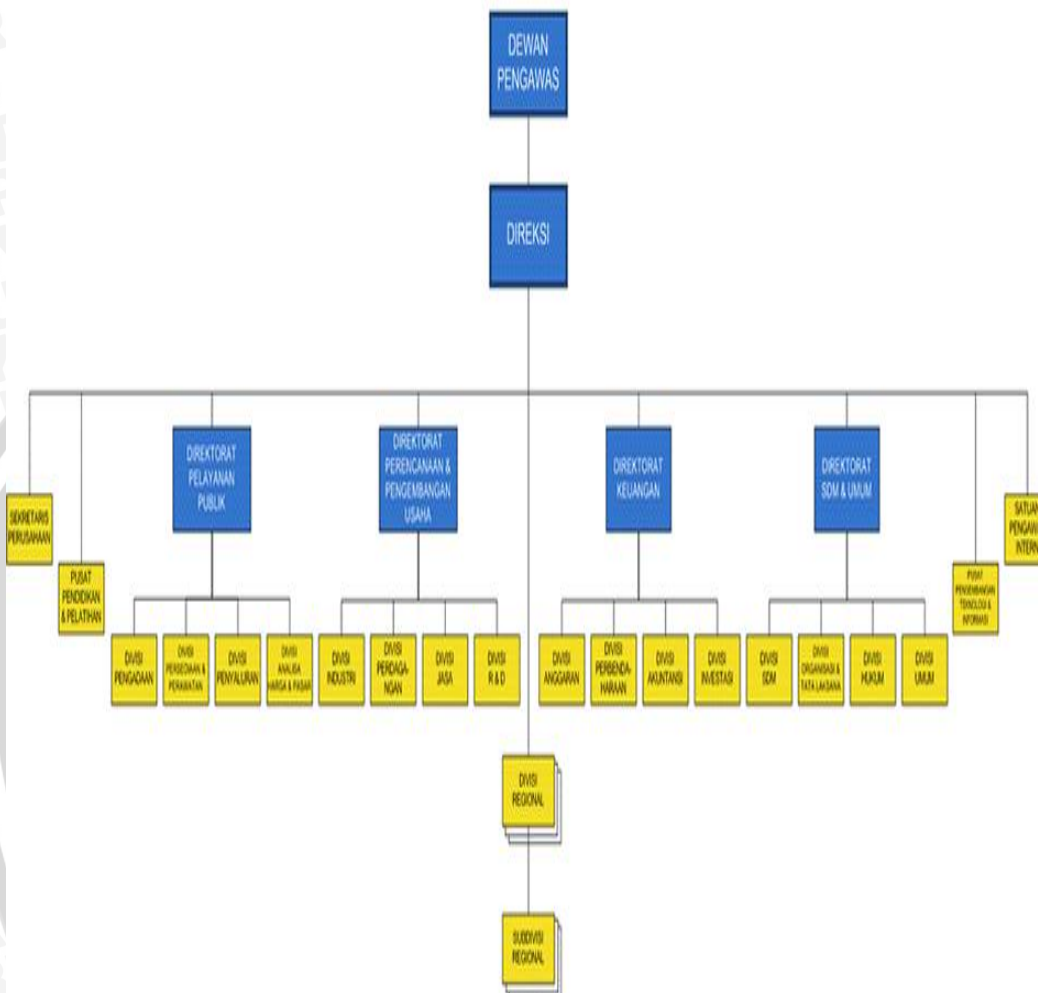
1. Memberikan Pelayanan Prima kepada Masyarakat dan Pemangku Kepentingan Lainnya untuk Memenuhi Kebutuhan Pangan Pokok
2. Mencapai Pertumbuhan Usaha yang Berkelanjutan
3. Menerapkan Tata Kelola Perusahaan yang baik

c. Gambaran dan Struktur

Perum BULOG adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, BULOG tetap melakukan kegiatan menjaga Harga Dasar Pembelian untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.

Berikut peneliti sampaikan mengenai gambaran struktur Perum BULOG seperti yang terdapat dalam gambar 4 berikut ini.

STRUKTUR ORGANISASI
PERUSAHAAN UMUM (PERUM) BULOG



Gambar 4. Struktur Organisasi Perum BULOG

Sumber: *Perum BULOG Kab. Ngawi 2014*

d. Nilai Dasar

Dalam melaksanakan tugas dan perannya Perum BULOG berpegang pada beberapa aspek nilai dasar. Nilai-nilai tersebut antara lain:

1. KUALITAS

Perusahaan dengan seluruh jajaran manajemen dan pegawai sepakat untuk berorientasi pada kualitas produk dan pelayanan pada masyarakat.

2. INTEGRITAS

Kesatuan pribadi, manajemen dan organisasi yang utuh, konsisten antara prinsip moral dan etika dengan perilaku jujur dan berwibawa menuju tata kelola perusahaan yang baik.

3. TIM KERJA

Seluruh unit kerja dan karyawan bekerja fokus dan total secara terintegrasi.

4. INOVATIF

Kemampuan untuk berfikir dan mengembangkan nilai-nilai kreatifitas untuk menghasilkan hal-hal yang baru dalam bekerja.

5. RESPONSIF

Kemampuan untuk mengambil keputusan dalam menghadapi setiap perubahan.

6. AMANAH

Menjalankan tugas dan kewajiban dengan menjunjung tinggi kepercayaan yang diberikan perusahaan.

7. NIAT

Setiap insan harus ikhlas dan tulus dalam menjalankan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya.

e. Tugas Pokok dan Fungsi

Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik yang selanjutnya disebut Perum Bulog adalah salah satu satuan kerja yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2003. Gambaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang telah dilaksanakan Perum Bulog Sub Divre Kabupaten Ngawi mencakup antara lain 3 tugas pokok Pelayanan publik sebagai berikut:

- b. Menjaga Harga Pembelian Pemerintah (HPP).
- c. Mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP).
- d. Menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah dan rawan pangan serta penyaluran beras untuk menanggulangi keadaan darurat dan bencana.

B. PENYAJIAN DATA FOKUS PENELITIAN

B. PENYAJIAN DAN FOKUS PENELITIAN

1. Implementasi Kebijakan Tentang Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG

Salah satu masalah klasik yang sering dialami petani padi adalah anjloknya harga jual gabah/beras pada saat panen raya, dan meningkatnya harga pada saat diluar panen. Kondisi tersebut menyebabkan petani menjadi rugi dan usahatani padi tidak menguntungkan. Selain itu, kenaikan harga beras dapat menimbulkan gejolak sosial mengingat beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah berupaya membuat regulasi/kebijakan perberasan agar gabah/beras petani dibeli dengan harga tertentu yang bisa memberikan keuntungan yang layak bagi petani. Selain itu, beras dijual ke masyarakat/konsumen diatur dengan harga tertentu sehingga masyarakat mampu mengakses dalam batas wajar. Kebijakan tersebut dikenal dengan istilah Harga Pembelian Pemerintah (HPP) *procurement price policy*.

Bentuk dari kebijakan pemerintah yakni melalui Inpres No.3 Tahun 2012 tentang pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah. Kebijakan ini pulalah yang diterapkan di Kabupaten Ngawi guna menstabilkan pendapatan petani melalui penjualan gabah. Pihak yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan tersebut adalah Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi yang bertindak sebagai pelaksana dari kebijakan tersebut.

Penetapan HPP gabah/beras pertama kali dilakukan pada tahun 2002 yang dituangkan melalui Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2002. Sampai tahun 2012, sudah 8 (delapan) kali ditetapkan kebijakan HPP gabah/beras untuk menyesuaikan

situasi perberasan di Kabupaten Ngawi, terutama akibat perkembangan harga yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Dalam sebuah wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014, menyatakan sebagai berikut:

“Bulog membeli harga beras dan gabah sesuai dengan ketentuan dari pemerintah. Untuk harga dari tahun ke tahun itu berbeda sesuai dengan kondisi perekonomian dan kondisi pasar. Kendala yang sering dijumpai lebih kepada perbedaan harga yang ditetapkan dari pemerintah dengan harga yang di pasar.”

Berdasarkan wawancara di atas disimpulkan bahwa dalam penerapan kebijakan pembelian beras dan gabah oleh perum BULOG khususnya pada gudang Kabupaten Ngawi sudah sesuai dengan apa yang diinstruksikan dari pusat. Perbedaan harga yang selama ini sering terjadi lebih banyak dipengaruhi oleh faktor yang terjadi di lapangan khususnya dengan melihat kondisi pasar. Akan lebih berjalan efektif bila dari pemerintah dapat segera menyesuaikan antara harga beli BULOG dengan harga yang ada di pasaran sehingga tidak terjadi selisih harga yang merugikan berbagai pihak.

Berikut peneliti sampaikan pula tentang HPP berdasarkan tabel 3 mengenai HPP mulai dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2012.

Tabel 3.

Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Tahun (2002 – 2012)

Kebijakan Perberasan	Harga GKP Tingkat Petani (Rp/Kg)	Harga GKG Tingkat Penggilingan (Rp/Kg)	Harga Beras di Gudang Bulog/ Penggilingan (Rp/Kg)	Masa Berlaku (Tgl/Bln/Thn)
Inpres 09/2002	1.230	1.725	2.790	Jan. 2003 – Feb. 2005
Inpres 02/2005	1.330	1.765	2.790	Maret – Des. 2005
Inpres 13/2005	1.730	2.250	3.550	Jan. 2006 – Maret 2007
Inpres 03/2007	2.000	2.575	4.000	April 2007 – Maret 2008
Inpres 01/2008	2.240	2.800	4.300	April 2008 – Des. 2008
Inpres 08/2008	2.400	2.440	4.600	Jan. – Des. 2009
Inpres 07/2009	2.640	3.300	5.060	Jan. 2010 – Feb. 2012
Inpres 03/2012	3.300	4.150	6.600	April 2012 – Sekarang

Sumber: *Perum BULOG Gudang Kab. Ngawi 2014*

Berdasarkan hasil wawancara dan pemaparan dari tabel di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam penerapan kebijakan terkait HPP terhadap gabah atau beras sudah sesuai dengan kebijakan dari pemerintah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sering dijumpai berbagai kendala terkait harga dalam pembelian

gabah petani. Perlu adanya langkah-langkah tepat guna mensukseskan implementasi dari kebijakan pemerintah yaitu Inpres No.3 tahun 2012 tentang tentang pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah. Dalam implementasi sebuah kebijakan khususnya terkait harga pembelian gabah oleh Pemerintah untuk mempertahankan pendapatan petani, perlu diperhatikan pula beberapa aspek diantaranya peneliti jabarkan sebagai berikut.

a. Komunikasi

Pemasaran gabah atau beras wilayah Kabupaten Ngawi berdasarkan hasil penelitian di lapangan disebabkan oleh adanya perbedaan harga atau insentif bagi pelaku ekonomi untuk melakukan kegiatan distribusi komoditas yang diperdagangkan. Sedikitnya terdapat dua faktor penyebab perbedaan harga gabah dan beras, yaitu:

- 1) Perbedaan segmentasi pasar yang direfleksikan oleh perbedaan daya beli dan preferensi konsumen terhadap beras berkualitas tinggi; dan
- 2) Perbedaan neraca ketersediaan dan konsumsi beras, sehingga terjadi aliran komoditas dari daerah surplus dengan tingkat harga rendah ke daerah defisit dengan tingkat harga yang lebih tinggi.

Diperlukan adanya pola komunikasi yang efektif dalam implementasi kebijakan pemerintah terkait HPP terhadap gabah dan beras dengan berlandaskan Inpres No.3 Tahun 2012. Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi selaku pelaksana memiliki beberapa strategi dalam pola komunikasi terhadap petani dan konsumen. Seperti yang disampaikan dalam wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 Swptember 2014 sebagai berikut:

“Secara rutin dari tahun ke tahun mulai diberlakukannya kebijakan tersebut terutama tentang HPP, dari Perum Bulog selalu melakukan sosialisasi dan penyuluhan tentang harga beli gabah kepada mitra kerja dan ketua kelompok tani di Kabupaten Ngawi. Dari bentuk komunikasi tersebut nantinya diharapkan informasi dapat tersampaikan kepada para petani di Kabupaten Ngawi.”

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa strategi Perum Bulog dari aspek komunikasi terkait implementasi kebijakan tentang HPP berdasarkan Inpres No.3 Tahun 2012 antara lain:

1) Sosialisasi

Sosialisasi yang dilakukan Perum Bulog meliputi sosialisasi dengan mitra kerja (LSM dan gapoktan) serta ketua kelompok tani di Kabupaten Ngawi.

Seperti yang diungkapkan oleh Bapak (...) selaku (..) dalam sebuah wawancara pada (..) yang menyatakan sebagai berikut:

“Bentuk sosialisasi yang kami lakukan selama ini yakni dengan mendatangi berbagai kelompok tani yang tersebar di Kabupaten Ngawi untuk menyampaikan berbagai informasi tentang harga perberasan dan gabah yang ditetapkan oleh perum BULOG.

Kami juga dibantu oleh beberapa LSM dan gapoktan untuk mengoptimalkan penyampaian sosialisasi tersebut”.

Berdasarkan apa yang disampaikan di atas dapat diketahui bahwa proses sosialisasi yang dilakukan perum BULOG sudah cukup baik. Dengan adanya kerjasama dengan LSM dan gapoktan, penyampaian informasi dan sosialisasi tentang harga jual gabah dapat tersampaikan langsung kepada para petani.

2) Penyuluhan

Penyuluhan dilaksanakan di tingkat kecamatan dan secara periodik berdasarkan masa panen dan musim tanam padi. Penyuluhan yang dilakukan meliputi berbagai aspek, seperti yang disampaikan oleh (...) selaku (...) pada (...) dalam sebuah wawancara sebagai berikut:

“Penyuluhan sangat penting diberikan kepada para petani, selama ini penyuluhan yang kami berikan mengenai penyuluhan tentang kualitas gabah dan beras, penyuluhan sistem tanam padi, pemilihan bibit unggul dan pupuk yang tepat serta penyuluhan tentang distribusi beras dan gabah. Dengan adanya penyuluhan kami harap kualitas panen dari para petani dapat meningkat”.

Dari pola penyuluhan yang diberikan dapat disimpulkan bahwa perum BULOG selalu berupaya memberikan berbagai pengetahuan tentang kebutuhan petani dalam memproduksi gabah dan beras. Dengan bekal yang diberikan dari perum BULOG diharapkan dapat membantu petani meningkatkan hasil panen dan kualitas gabah ataupun beras yang dihasilkan.

3) Seminar Ketahanan Pangan

Pembekalan yang diberikan Perum Bulog kepada masyarakat khususnya petani guna memberikan pengetahuan tentang swadaya terhadap kebutuhan dan ketahanan pangan serta nilai jual beli gabah/beras di pasaran.

4) Iklan Masyarakat

Iklan merupakan salah satu media yang dianggap efektif oleh Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi dikarenakan ketertarikan masyarakat terhadap informasi harga jual beli hasil panen mereka dapat tersebar melalui poster dan spanduk yang terdapat di beberapa titik pusat aktivitas dan keramaian.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemaparan maka dapat disimpulkan bahwa dilihat dari aspek komunikasi, penerapan kebijakan pemerintah yaitu Inpres No.3 Tahun 2012 terkait HPP gabah/beras sudah berjalan dengan baik. Metode-metode komunikasi yang digunakan Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi juga sudah cukup tepat guna menyampaikan berbagai informasi terkait kebijakan tersebut dan diharapkan dengan adanya pola komunikasi yang tepat, kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik dan dapat menstabilkan pendapatan petani lokal khususnya di Kabupaten Ngawi.

b. Sumberdaya

Sumberdaya diperlukan dalam pengimplementasian sebuah kebijakan. Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas

mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi selaku pelaksana kebijakan pemerintah di wilayah Kabupaten Ngawi, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 menyatakan sebagai berikut:

“Pengalokasian sumberdaya dalam implementasi Inpres No.3 Tahun 2012 antara lain untuk di wilayah Kabupaten Ngawi yang dibutuhkan meliputi sumber dana (modal), sarana prasarana dan sumberdaya manusia. Namun dari kami masih memiliki berbagai kendala mulai dari kurangnya sumberdaya, kurang terjalannya koordinasi antar lembaga terkait serta pemenuhan SDM di lapangan masih kurang. Akan tetapi untuk sarana dan prasarana sudah tercukupi.”

Dari hasil wawancara dapat diidentifikasi bahwa melihat aspek sumberdaya, terdiri atas:

1) Sumberdaya finansial atau dana (modal)

Dari sektor modal selama ini dalam penerapan kebijakan pemerintah yakni Inpres No.3 tahun 2012, perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi dari segi sumber dana masih mengandalkan dari beberapa sumber diantaranya:

- Sumber dana dari pemerintah pusat dan provinsi
- Keuntungan dari hasil penjualan gabah dan beras
- Daya jual beras di pasaran

2) Sarana prasarana

Sarana prasarana yang dimaksudkan disini adalah infrastruktur penunjang kinerja Bulog. Dari hasil wawancara Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 menyatakan sebagai berikut:

“Infrastruktur yang kami miliki sudah sangat memadai guna menunjang sumberdaya di sektor sarana dan prasarana. Infrastruktur yang dimaksudkan yakni gudang untuk tempat penyimpanan hasil penerimaan gabah dari petani. Namun kadang pasokan gabah dari petani kurang dari apa yang kami harapkan, berbanding terbalik dengan infrastruktur yang ada disini.”

3) Sumberdaya Manusia (SDM)

Dalam pelaksanaan teknis di lapangan perlu adanya dukungan dari sumberdaya manusia. Tingkat SDM yang ada di Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi masih kurang memadai dalam implementasi kebijakan di lapangan serta kurangnya koordinasi antar SDM sehingga menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Dari data hasil penelitian untuk sumberdaya manusia di Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi yang dialokasikan dalam pekerjaan secara kelompok atau tim yang terdiri atas:

- Mitra kerja
- Satgas
- UPGB

Pemenuhan elemen sumberdaya adalah hal yang sangat vital dalam suksesnya penerapan suatu kebijakan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan, pemenuhan kebutuhan sumberdaya masih diperlukan adanya beberapa pembenahan di beberapa sektor. Mulai dari segi sumber dana ataupun modal dan pemenuhan SDM dalam pelaksanaan tugas dan strategi penerapan kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 di Kabupaten Ngawi.

c. Disposisi

Kecenderungan perilaku dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Dalam implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi, kecenderungan perilaku dilihat berdasarkan beberapa aspek antara lain:

1) Komitmen

Wujud komitmen dalam implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 yang dilaksanakan Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi yakni terkait menjaga kestabilan HPP gabah/beras terhadap petani yang ada di wilayah Kabupaten Ngawi dengan mengurangi nilai impor beras meskipun harga beras impor lebih murah namun dari Perum Bulog tetap mengupayakan untuk mempertahankan pendapatan petani. Seperti yang disampaikan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 dalam wawancara berikut ini:

“Kita selama ini sejak mulai diberlakukannya Inpres No3 Tahun 2012, selalu berupaya untuk mempertahankan pendapatan petani

melalui HPP gabah petani. Jika hasil panen padi dan gabah yang dihasilkan petani sudah sangat mencukupi, kami akan terus menekan tingkat impor beras meskipun kenyataannya harga beras impor lebih murah namun kita lebih mementingkan kesejahteraan petani. Bagi para petani sendiri juga diharapkan dapat bekerjasama pula dengan kami, dengan menjual gabahnya ke Bulog. Dari Perum Bulog sendiri akan tetap mengusahakan agar petani tetap untung nantinya.”

Berikut peneliti sampaikan pula mengenai hasil pertanian di Kabupaten ngawi terutama padi seperti yang tercantum dalam tabel 4 berikut ini.

Tabel 4

Luas Panen dan Produksi Tanaman Padi Tahun 2007-2011

Tahun	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)
2007	104.377	638.655
2008	105.232	673.869
2009	109.650	719.385
2010	114.387	697.501
2011	105.874	572.984

Sumber: *Perum Bulog Kab. Ngawi*

Luas lahan pertanian tahun 2011 mencapai 56 persen dari luas wilayah Kabupaten Ngawi. Hal ini menggambarkan sektor pertanian merupakan sektor andalan bagi penduduk Ngawi. Produksi padi

mengalami penurunan dari 697.501 ton tahun 2010 menjadi 572.984 ton tahun 2011 yang berarti mengalami penurunan 17,85 persen. Penurunan produksi padi terjadi dalam kurun waktu dua tahun terakhir. Penurunan produksi padi petani bisa dipengaruhi oleh beberapa faktor mulai dari ketersediaan bibit unggul, pupuk, dan modal pertanian.

2) Kejujuran

Terwujudnya kejujuran dalam proses penerapan sebuah kebijakan adalah melalui keterbukaan menyangkut informasi terhadap publik. Dalam kebijakan terkait HPP, dalam beberapa tahun terakhir sampai sekarang sekarang wujud keterbukaan Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi perihal informasi HPP kepada petani adalah melalui program sosialisai. Berikut pernyataan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 dalam wawancara sebagai berikut:

“Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi sudah berupaya mewujudkan upaya keterbukaan informasi melalui sosialisasi kepada masyarakat khususnya petani. Faktor yang mempengaruhi kurang optimalnya program sosialisasi selama ini ya dipengaruhi pada sumberdaya manusia kami di lapangan yang terbatas serta para petani kurang begitu paham tentang apa itu HPP. Jadi ini termasuk kendala dalam wujud keterbukaan informasi kami terkait kebijakan HPP.”

Dari pemaparan di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa untuk mewujudkan aspek kejujuran yakni melalui keterbukaan informasi terkait kebijakan HPP di Kabupaten Ngawi kurang berjalan optimal karena

kendala faktor pelaksanaan dari Perum Bulog di lapangan. Mulai dari kendala SDM dari Perum Bulog sampai dengan kurang optimalnya program sosialisasi pada para petani terkait kebijakan HPP.

3) Keadilan

Dalam aspek keadilan, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 mengungkapkan sebagai berikut:

“Wujud keberadilan dari Perum Bulog dalam mempertahankan pendapatan petani adalah dengan melakukan penyesuaian harga petani dan harga jual ke konsumen. Dalam mengambil kebijakan tersebut tentunya harus berdasarkan dari banyak pertimbangan mulai dari penyesuaian harga pemerintah dan melihat pula harga yang ada di pasar saat ini perkembangannya seperti apa.”

Berikut peneliti sampaikan mengenai penyesuaian harga dari pemerintah seperti yang tercantum dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5.

HPP Berdasarkan Inpres No.3 Tahun 2012

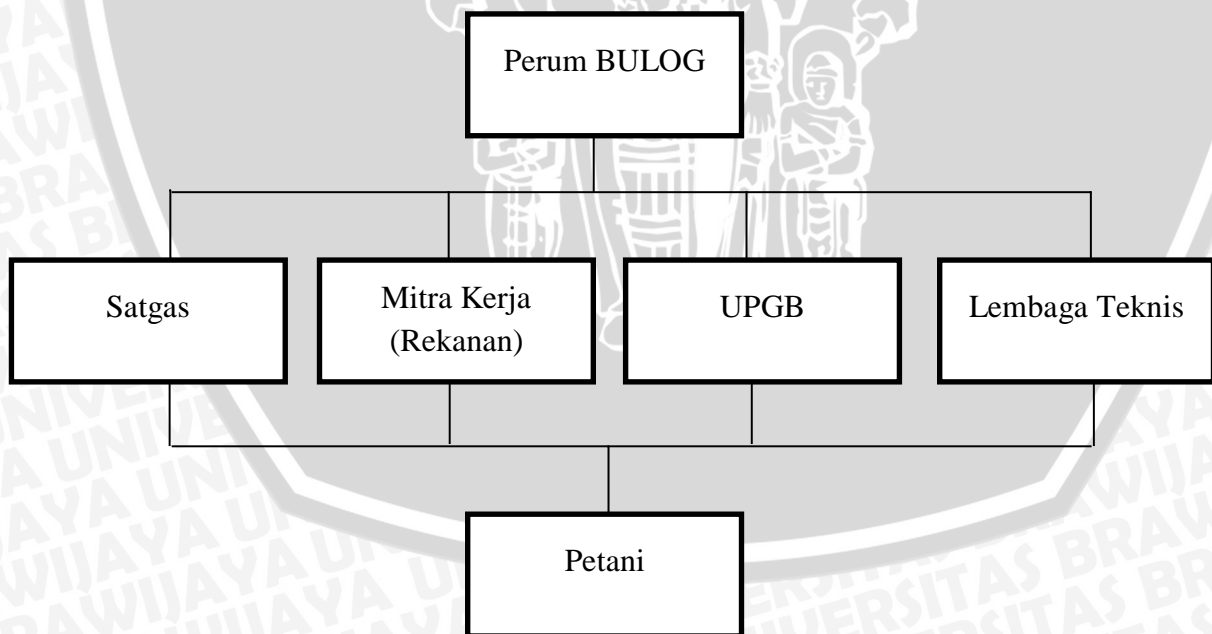
No.	Jenis HPP	Harga/kg
1.	GKP Tingkat Petani	Rp.3.300/kg
2.	GKP Tingkat Penggilingan	Rp.3.350/kg
3.	GKG Tingkat Penggilingan	Rp.4.150/kg
4.	GKG di gudang BULOG	Rp.4.200/kg
5.	Beras di gudang BULOG	Rp.6.600/kg

Sumber: *Perum BULOG Gudang Kab. Ngawi 2014*

Dengan adanya penyesuaian harga antara petani dan harga jual ke konsumen diharapkan terwujud sebuah keadilan dalam implemtasi kebijakan yang dilaksanakan Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi.

d. 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. Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi pada pelaksanaannya terkait Inpres No.3 Tahun 2012 menjalin kerjasama dengan lembaga teknis terkait dan juga membentuk beberapa badan pelaksana yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis di lapangan dengan sasaran utama yakni para petani. Adapun bagan struktur kelembagaan terkait implementasi kebijakan HPP dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 5. Struktur teknis HPP Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi

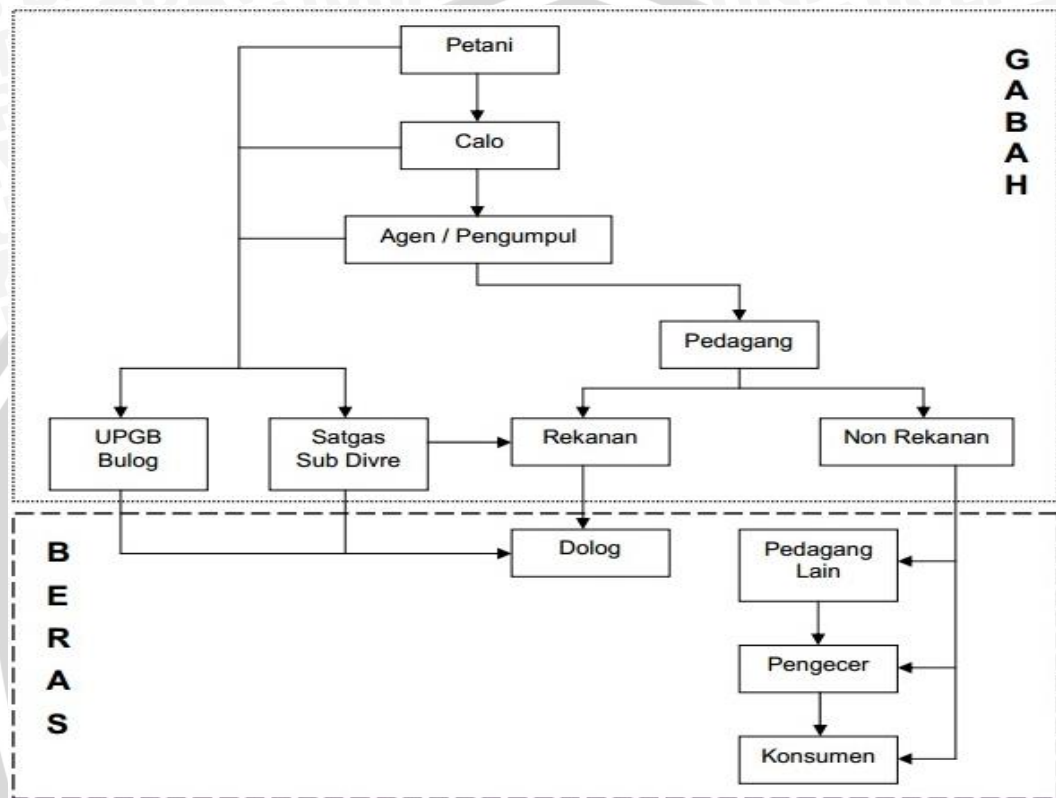
Sumber: *Perum BULOG Gudang Kab. Ngawi 2014*

Penjelasan terkait struktur teknis dalam penerapan HPP oleh Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi juga disampaikan dalam sebuah wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 sebagai berikut:

“Terkait kinerja kita di lapangan, Perum Bulog tentunya dibantu oleh beberapa lembaga teknis, mitra kerja (rekanan) dan juga beberapa badan bentukan dari Perum Bulog. Semua yang berada dalam struktur teknis terkait implementasi kebijakan HPP sudah saling terkoordinasi dengan baik, namun untuk kendala yg kadang kita jumpai terkait pembagian tugas dan wewenang, karena semua masih tergantung pada instruksi dari pusat seperti apa dan kondisi petani di wilayah kita.”

Peran lembaga teknis sangat diperlukan dalam mensukseskan sebuah kebijakan pemerintah. Dari penjelasan gambar dan hasil wawancara dapat diketahui bahwa lembaga teknis yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut antara lain Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Ngawi beserta jajaran pimpinan dari berbagai kecamatan di Kabupaten Ngawi. Tidak dapat dipungkiri peran serta dari berbagai elemen instansi pemerintah akan sangat membantu dalam sebuah penerapan kebijakan. Tanpa dukungan pemerintah sebuah kebijakan terutama kebijakan tentang harga pembelian gabah dan beras akan berpengaruh pada kondisi perekonomian dan pangan pada daerah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian juga ditemukan tentang pola pendistribusian gabah dan beras mulai dari petani, Perum Bulog sampai kepada konsumen. Penjabaran pola tersebut dapat dilihat berdasarkan gambar 6 berikut ini.



Gambar 6. Pola Pendistribusian Gabah dan Beras

Sumber: *Perum BULOG Gudang Kab. Ngawi 2014*

Melihat pada hasil penelitian terkait struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan pemerintah pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi tentang HPP maka dapat disimpulkan bahwa sistem penataan struktur birokrasi sudah tertata dengan baik. Pola kebijakan dalam pendistribusian hasil pembelian gabah petani dan pendistribusian beras kepada konsumen juga sudah berdasarkan pola yang sesuai dengan arah kebijakan. Namun di satu sisi masih ditemukan beberapa

kendala teknis yakni berkaitan dengan koordinasi antar badan atau lembaga terkait. Selain itu pula masih terdapat campur tangan dari para calo ataupun tengkulak dalam mempengaruhi minat jual gabah petani kepada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi.

2. Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres.

Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah

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 (Winarno, 2002:102).

Pelaksanaan kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 tentang harga pembelian gabah oleh pemerintah, dalam hal ini pelimpahan wewenang pelaksanaannya diserahkan kepada Perum Bulog sebagai pelaksana. Implementasi dari kebijakan tersebut di Kabupaten Ngawi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan temuan di lapangan dan hasil penelitian maka peneliti mengidentifikasi ke dalam dua variabel yakni faktor pendukung dan faktor penghambat.

a).Faktor Pendukung

Berhasil atau tidaknya implementasi sebuah kebijakan tentunya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang menunjang dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Pemenuhan target dan hasil yang diperoleh jg berdasarkan faktor yang mendukung sebuah kebijakan. Dalam implementasi kebijakan Inpres No.3 Tahun

2012 tentang harga pembelian oleh Pemerintah di Kabupaten Ngawi, Perum Bulog selaku pihak terkait dalam pelaksanaan tersebut mengidentifikasi beberapa faktor pendukung antara lain:

1) Infrastruktur

Dari segi infrastruktur, hasil penelitian menyebutkan bahwa infrastruktur yang dimaksudkan adalah sarana dan prasarana yang tersedia pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi. Dalam tabel berikut dibawah ini dapat dilihat sarana dan prasarana penunjang implementasi kebijakan yang ada pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi berdasarkan jumlah unit dan kondisinya saat ini.

Tabel 6.

Sarana dan Prasarana Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi

No.	Jenis Barang, Sarana dan Prasarana	Satuan	Jumlah	Kondisi
1.	Gudang Penyimpanan	Unit	7	Baik
2.	Station Wagon(Mobil)	Unit	1	Baik
3.	Sepeda Motor	Unit	2	Baik
4.	Rak Arsip	Buah	2	Baik
5.	Brandkas	Buah	1	Baik
6.	Camera	Buah	4	Baik
7.	Handycam	Buah	1	Baik
8.	Komputer/PC	Unit	3	Baik
9.	Server dan jaringan	Paket	3	Baik

Lanjutan Tabel 6.

No.	Jenis Barang, Sarana dan Prasarana	Satuan	Jumlah	Kondisi
10.	Notebook	Unit	1	Baik
11.	Printer	Unit	2	Baik
12.	Pesawat Telepon	Unit	1	Baik
13.	Faximili	Unit	1	Baik
14.	Buku perundang-undangan	Buah	5	Baik
15.	Buku laporan SLHD	Buah	80	Baik
16.	Softcopy SLHD	Buah	80	Baik

Sumber : *Perum Bulog Kabupaten Ngawi 2014*

Terkait dengan kondisi infrastruktur dan ketersediannya dalam menunjang implementasi tersebut, juga disampaikan dalam wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 sebagai berikut:

“Kalau kita melihat aspek Infrastruktur dalam kebijakan tersebut lebih mengarah pada ketersediaan sarana dan prasarana yang ada di kantor Bulog kami. Dilihat dari segi jumlah dan kondisi sudah sangat memadai namun terkadang jumlah gabah yang diterima dari petani masih belum sesuai dengan jumlah gudang penyimpanan yang ada disini.”

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung dari segi infrastruktur pada Perum Bulog Gudang Kabupaten

Ngawi sudah sangat memadai dan terjaga dengan baik kondisinya. Hal ini pulalah yang mendukung terhadap pelaksanaan kebijakan pembelian gabah oleh pemerintah di Kabupaten Ngawi.

2) Ketegasan Impor Beras di Kabupaten Ngawi

Ketergantungan mengenai impor beras sangat berpengaruh terhadap kebijakan pembelian gabah oleh pemerintah kepada petani lokal. Di Kabupaten Ngawi, dukungan dari pemerintah daerah dalam menekan angka ketergantungan terhadap impor beras memberikan dukungan yang sangat signifikan terhadap implementasi kebijakan dari Inpres No.3 Tahun 2012. Kinerja Perum Bulog juga terbantu dengan adanya upaya dari pemerintah daerah Kabupaten Ngawi.

Hal serupa juga disampaikan dalam sebuah wawancara dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 sebagai berikut:

“Dalam implementasi kebijakan pembelian gabah petani oleh pemerintah didukung oleh pemerintah daerah Kabupaten Ngawi dengan adanya penurunan nilai impor beras. Upaya tersebut juga bertujuan guna menstabilkan harga jual gabah dan beras disini serta tetap menjaga kestabilan ketahanan pangan.”

Dengan demikian dapat peneliti simpulkan bahwa secara tidak langsung penurunan tingkat impor beras oleh pemerintah khususnya di Kabupaten Ngawi sangat mendukung berlangsungnya implementasi

kebijakan pembelian gabah oleh pemerintah dengan tetap stabilnya harga jual gabah dan ketahanan pangan serta pendapatan petani tetap terjaga stabil.

b).Faktor Penghambat

Hambatan dan kendala yang seringkali dijumpai Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi dalam implementasi kebijakan Inpres No.3 tahun 2012 terkait pembelian gabah oleh pemerintah dalam meningkatkan pendapatan petani didasarkan dalam beberapa faktor penghambat. Faktor penghambat tersebut berdasarkan hasil penelitian pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi antara lain sebagai berikut.

1) Sumber Dana

Dalam proses jual beli gabah pada Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi selama ini masih mengandalkan dari sektor modal yang diberikan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Pendapatan modal dari tingkat anggaran daerah Kabupaten Ngawi masih belum terealisasi sampai saat ini. Dengan keterbatasan modal yang dimiliki perum bulog sangat menghambat proses implementasi kebijakan dari pemerintah pusat.

Dari hasil wawancara berikut dengan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 ditemukan pokok permasalahan sebagai berikut:

“Untuk merealisasikan tugas dari pemerintah berdasarkan Inpres No.3 tahun 2012, kami dari perum Bulog masih terhambat masalah sumber

dana. Modal yang kami miliki untuk pembelian gabah dari petani masih terbatas karena modal yang kami dapat hanya bersumber dari pemerintah pusat dan pemprov, untuk anggaran dari kabupaten masih belum terealisasi.”

Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi seharusnya mampu menanggapi permasalahan yang dihadapi perum Bulog di wilayahnya. Penyediaan anggaran daerah akan sangat membantu dari segi permodalan perum Bulog dalam melaksanakan tugasnya terkait implementasi kebijakan pembelian gabah oleh pemerintah.

2) Pasar Bebas

Dengan terbukanya perekonomian Indonesia, yang berarti ada hubungan perdagangan dengan negara-negara lain, dimana Indonesia merupakan importir neto (*net importer*) beras, maka harga produsen juga dipengaruhi secara tidak langsung oleh harga impor dalam rupiah dan jumlah impor sebagaimana telah dibahas di atas. Harga dan volume impor terlebih dahulu mempengaruhi harga grosir, dan harga grosir kemudian mempengaruhi harga produsen melalui mekanisme transmisi harga secara vertikal. Harga grosir itu sendiri tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal tersebut, tetapi juga oleh faktor internal seperti perubahan jumlah stok dan produksi.

Keberadaan pasar bebas juga berimbas pada mekanisme jual beli gabah dan beras di Kabupaten Ngawi. Ketidakstabilan harga di pasar

mengurangi minat petani untuk menjual gabahnya pada Perum Bulog. Hal ini seperti yang disampaikan Bapak Katimun selaku Kepala Gudang pada tanggal 12 September 2014 dalam wawancara sebagai berikut:

“Ketidakstabilan harga jual gabah dipengaruhi dengan adanya pasar bebas yang mulai berimbas di wilayah Kabupaten Ngawi. Minat petani pun dalam menjual gabahnya sangat terpengaruh dengan harga berdasarkan ketentuan dari pemerintah dan harga di pasar. Tak jarang pula banyak petani yang menjual hasil gabahnya kepada tengkulak, karena faktor harga dan keterbatasan informasi juga antara petani dengan kesesuaian harga di bulog.”

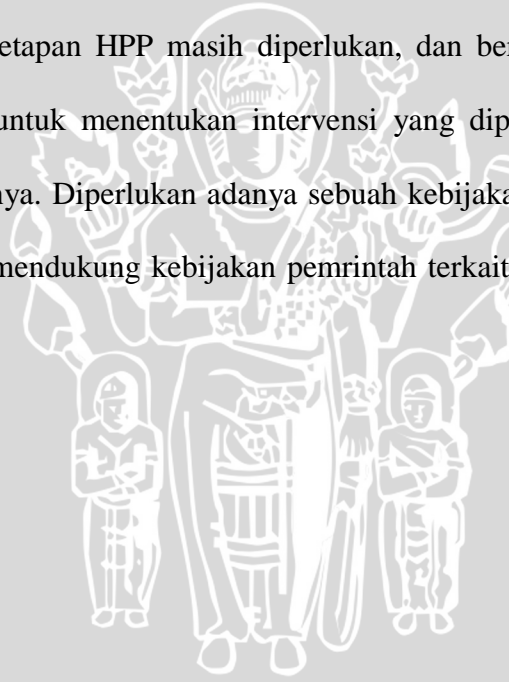
Permasalahan harga yang berbeda antara di pasar bebas dan di Perum Bulog inilah yang menjadi dilema bagi Perum Bulog dalam mengambil langkah strategis dalam menerapkan sebuah kebijakan harga beli gabah petani. Apabila langkah yang diambil ternyata salah akan sangat merugikan salah satu pihak terkait.

3) Kebijakan di Tingkat Daerah

Kebijakan perberasan kita selama ini telah terjebak dalam lingkaran kepentingan jangka pendek, sehingga perdebatan akan terus hanya seputar HPP, impor, tarif, subsidi input (utamanya pupuk) dan kepentingan jangka pendek lainnya. Sehingga perdebatan yang sama akan terus terjadi dan berulang setiap tahunnya, karena kita tidak pernah mau melihat semua persoalan dalam perspektif jangka menengah dan jangka

panjang. Padahal kita semua menyadari untuk kebijakan dibidang pertanian tidaklah mungkin bisa diselesaikan dengan berbagai kebijakan yang perspektifnya hanya jangka pendek.

Dari hasil penelitian di Kabupaten Ngawi sendiri belum ada kebijakan khusus dari pemda terkait implementasi kebijakan tentang HPP. Sementara itu berkaitan dengan harga, bila antara perum bulog dan pemerintah daerah Kabupaten Ngawi sepakat, dalam jangka pendek ini bisa dijadikan sinyal untuk berbagai kebijakan jangka pendek tanpa harus dipolitisir. Penetapan HPP masih diperlukan, dan bersifat lokal, dan ini sebagai basis untuk menentukan intervensi yang diperlukan pemerintah daerah khususnya. Diperlukan adanya sebuah kebijakan khusus di tingkat daerah dalam mendukung kebijakan pemerintah terkait HPP di Kabupaten Ngawi.



C. PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Tentang Harga Pembelian Gabah oleh Pemerintah pada Perum BULOG

Pembelian gabah dan beras dalam negeri yang disebut sebagai pengadaan dalam negeri merupakan satu bukti keberpihakan Pemerintah (Perum BULOG) pada petani produsen melalui jaminan harga dan jaminan pasar atas hasil produksinya. Bulog diharapkan dapat menyerap gabah/beras sebanyak-banyaknya melalui fungsi pengadaannya. Pengadaan yang dilakukan Bulog harus berpedoman terhadap kebijakan perberasan yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini Instruksi Presiden (INPRES).

Jaminan harga di tingkat produsen memiliki posisi yang sangat penting dalam menjaga keberlanjutan produksi karena sangat berkaitan langsung dengan kesejahteraan petani di Kabupaten Ngawi. Jaminan harga ini diberikan pemerintah melalui kebijakan harga pembelian pemerintah yang dicantumkan pada inpres kebijakan perberasan. BULOG Kabupaten Ngawi untuk menjaga harga di tingkat produsen melalui pengadaan dalam negeri dengan menyerap surplus yang dipasarkan petani selama periode panen berdasarkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Disamping untuk melindungi petani, pengadaan dalam negeri juga berperan sebagai jaminan pasar atas produksi petani.

Sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994: 137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Dengan adanya jaminan harga dan jaminan pasar petani akan termotivasi untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas hasil gabah/beras mereka. Jika harga jual gabah/beras di pasaran lebih tinggi daripada harga pembelian pemerintah, maka mereka akan menjual ke pasar. Tetapi jika harga di pasaran lebih rendah daripada harga yang dibeli pemerintah maka mereka akan menjual gabah/berasnya ke BULOG. Dengan mekanisme seperti ini wajarlah kiranya petani kita memiliki posisi tawar yang tinggi untuk menerima harga yang pantas bagi hasil jerih payah mereka sendiri.

Melalui HPP ini, diharapkan petani tidak perlu khawatir lagi akan nasib hasil panen mereka. Hasil panen mereka akan dibeli oleh pemerintah melalui Bulog. Dengan pembelian berdasarkan harga Inpres, diharapkan Bulog mampu menyerap sekitar 8% dari produksi gabah/beras nasional yaitu lebih kurang 4 juta ton dengan biaya sekitar 20 triliun rupiah. Dengan banyaknya uang yang beredar di masyarakat pedesaan tersebut, diharapkan roda perekonomian di desa akan berputar. Dengan demikian akan dapat memicu perkembangan sektor lainnya, hingga pada akhirnya akan mensejahterakan kehidupan petani itu sendiri.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno, (2002 : 126-151), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, sebagai berikut:

a. Komunikasi

Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni (Winarno, 2002:126):

1) Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan diabaikan atau seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan.

2) Konsistensi

Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

3) Kejelasan

Edwards mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok

masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

Dapat disimpulkan bahwa ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Salah satu persoalan mendasar yang mendesak untuk ditangani, adalah berkaitan dengan informasi dan pola komunikasi. Berbagai perdebatan yang terjadi selama ini, seringkali tidak didasari suatu sistem komunikasi yang baik. Melihat untuk saat ini, satu-satunya informasi yang baik hanyalah data harga, dan ini sebenarnya bisa merefleksikan berbagai persoalan berkaitan dengan stok, produksi, produktivitas dan data lainnya. Persoalan lain, sumbangan usahatani padi terhadap pendapatan rumah tangga yang semakin rendah karena sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani. Ketergantungan terhadap beras sebagai bahan pangan utama, merupakan hal lain yang menurut hasil penelitian

mempersulit berbagai kebijakan dibidang pangan. Sementara dari sisi distribusi beras dan gabah kita masih mengalami berbagai persoalan mendasar, terutama dalam menjaga stabilisasi harga pada saat panen raya dan musim lainnya.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa strategi Perum Bulog dari aspek komunikasi terkait implementasi kebijakan tentang HPP berdasarkan Inpres No.3 Tahun 2012 antara lain:

1) Sosialisasi

Sosialisasi yang dilakukan Perum Bulog meliputi sosialisasi dengan mitra kerja (LSM dan gapoktan) serta ketua kelompok tani di Kabupaten Ngawi

2) Penyuluhan

Penyuluhan dilaksanakan di tingkat kecamatan dan secara periodik berdasarkan masa panen dan musim tanam padi.

3) Seminar Ketahanan Pangan

Pembekalan yang diberikan Perum Bulog kepada masyarakat khususnya petani guna memberikan pengetahuan tentang swadaya terhadap kebutuhan dan ketahanan pangan serta nilai jual beli gabah/beras di pasaran.

4) Iklan Masyarakat

Iklan merupakan salah satu media yang dianggap efektif oleh Perum Bulog Kabupaten Ngawi dikarenakan ketertarikan masyarakat terhadap informasi harga jual beli hasil panen mereka dapat tersebar melalui

poster dan spanduk yang terdapat di beberapa titik pusat aktivitas dan keramaian.

Sebagai lembaga yang ditugasi pemerintah melaksanakan kebijakan perberasan, peran Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi sangat terkait dengan komunikasi terhadap kebijakan yang ditetapkan. Pengalaman selama ini menunjukkan Bulog dapat menyesuaikan diri terhadap tugas yang diberikan karena jaringan logistiknya yang luas dan menyebar.

Secara operasional, Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi dapat melaksanakan tugas yang berkaitan dengan pembelian gabah/beras atau pangan lain untuk keperluan melindungi petani atau keperluan lain, menyimpan cadangan beras atau pangan lain di gudang-gudang Bulog untuk keperluan cadangan pangan pemerintah untuk memenuhi outlet rutin kepada pemerintah atau masyarakat miskin, atau cadangan beras yang ditujukan untuk keperluan insidental penanganan akibat bencana alam, pengungsi atau keadaan darurat lain. Jaringan yang ada juga dapat difungsikan membantu sistem logistik nasional bagi masyarakat dalam rangka distribusi atau perdagangan beras atau pangan. Sistem dan jaringan yang dikembangkan saat ini cukup luas jangkauannya sampai ke desa-desa.

Fleksibilitas operasi dalam komunikasi yang dimiliki Bulog tersebut dapat digunakan untuk mencapai berbagai tujuan kebijakan perberasan yang dirancang pemerintah. Tujuan inilah yang perlu secara jelas dijabarkan sehingga secara operasional tidak muncul konflik atas dampak yang dicapai dari tujuan tersebut. Dari sisi internal, perbaikan dalam manajemen Bulog juga harus terus dilakukan

agar sejalan dengan tuntutan perkembangan dan peningkatan mutu pelayanan yang baik bagi masyarakat.

b. Sumberdaya

Sumber daya adalah faktor paling penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas saja menjadi dokumen.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

Secara umum, salah satu permasalahan permintaan beras di Kabupaten Ngawi adalah harga beras yang relatif tinggi dan cenderung naik seiring dengan berkembangnya jaman. Masalah kenaikan harga beras, secara ekonomi adalah masalah penawaran dan permintaan, luas areal panen responsive terhadap harga dasar padi dan harga padi pada jangka panjang. Untuk menekan harga beras, pemerintah harus menjaga harga yang berkolerasi langsung dengan ongkos produksi dan menjamin keuntungan petani. Hal ini dapat diwujudkan apabila Bulog membeli gabah langsung dari petani. Besarnya harga gabah tingkat petani masih lebih kecil nilainya dibandingkan dengan harga dasar pembelian pemerintah sedangkan harga beras eceran cenderung naik.

Peningkatan produksi, dengan peningkatan produksi pemenuhan konsumsi pangan diharapkan dapat terpenuhi. Peningkatan produksi dilakukan dengan

menggunakan sistem insentif lahan maupun ekstensif lahan pertanian. Penggunaan pupuk yang tepat, manajemen sumber daya air dan pemilihan bibit unggul akan dapat meningkatkan produksi. Selain peningkatan produksi, krisis pangan bisa juga ditekan dengan keanekaragaman jenis pangan misalnya dengan mengganti pangan pokok seperti beras menjadi gandum, jagung, atau jenis umbi. Hal ini biasanya disebut sebagai diversifikasi pangan. Dan pengendalian yang efektif lainnya adalah dengan menyediakan cadangan makanan di setiap rumah tangga sehingga saat krisis pangan dapat dipenuhi dengan stok tersebut.

Bulog adalah lembaga yang dirancang pemerintah untuk melaksanakan kebijakan stabilisasi harga, membeli beras pada tingkat tertentu yang telah ditetapkan pemerintah, serta penyaluran beras untuk masyarakat rawan pangan dan emergensi. Dibutuhkan pemberdayaan sumberdaya maksimal dari perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi dalam menekan berbagai permasalahan terkait harga beras dan gabah serta permasalahan lain di lapangan.

Pemenuhan elemen sumberdaya adalah hal yang sangat vital dalam suksesnya penerapan suatu kebijakan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan, pemenuhan kebutuhan sumberdaya masih diperlukan adanya beberapa pembenahan di beberapa sektor. Mulai dari segi sumber dana ataupun modal dan pemenuhan SDM dalam pelaksanaan tugas dan strategi penerapan kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 di Kabupaten Ngawi.

Melalui HPP ini, diharapkan petani tidak perlu khawatir lagi akan nasib hasil panen mereka. Hasil panen mereka akan dibeli oleh pemerintah melalui Bulog. Dengan pembelian berdasarkan harga Inpres, diharapkan Bulog mampu

menyerap sekitar 8% dari produksi gabah/beras nasional yaitu lebih kurang 4 juta ton dengan biaya sekitar 20 triliun rupiah. Dengan banyaknya uang yang beredar di masyarakat pedesaan tersebut, diharapkan roda perekonomian di desa akan berputar. Dengan demikian akan dapat memicu perkembangan sektor lainnya, hingga pada akhirnya akan mensejahterakan kehidupan petani itu sendiri.

c. Disposisi

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

Operasi Bulog dalam tataniaga beras maupun gabah juga berorientasi keuntungan atau mendapat profit. Kebijakan pemerintah yang lain seperti penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) justru didesain untuk menjamin penawaran beras dan gabah guna memenuhi permintaan konsumsi masyarakat dan menunjukkan eksistensi negara guna menjamin kegiatan produksi dalam negeri. Kebijakan HPP merupakan insentif bagi petani dan memberikan sinyal bahwa melakukan produksi akan menghasilkan keuntungan. Posisi Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi sebagai Instansi Pemerintah yang melaksanakan ketentuan peraturan Pemerintah (buffer stock policy) untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan beras, disebut sebagai pelaksana fungsi pelayanan publik dalam stabilisasi harga beras.

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

HPP merupakan patokan harga bagi petani untuk menjual hasil panen mereka. Jika pihak swasta membeli harga gabah/beras dibawah HPP, maka petani dapat menjual hasil panen mereka sesuai harga HPP ke pemerintah yang dalam hal ini melalui BULOG. Pembelian gabah/beras oleh BULOG merupakan jaminan pasar bagi produksi petani. Dengan adanya jaminan pasar ini, diharapkan petani kita akan termotivasi untuk menanam padi serta meningkatkan produktivitas hasil panen mereka. Peningkatan produktivitas dengan sendirinya akan menjawab kekurangan produksi di dalam negeri yang selama ini terjadi. Kita tidak perlu impor lagi, kalau petani kita sudah termotivasi untuk menanam padi dan meningkatkan produktivitasnya. Untuk itulah, betapa pentingnya lembaga BULOG ini untuk menyerap hasil gabah/beras nasional petani dan menjaga motivasi mereka untuk terus menanam dan berproduksi.

Dalam sistem agribisnis padi, pada umumnya petani padi menjual gabah secara langsung kepada penjual besar atau tengkulak pada saat musim panen. Sebagian besar petani tidak mempunyai bangunan dan alat penyimpanan serta penggilingan padi sehingga proses tersebut dilakukan oleh pedagang besar. Ketika harga beras naik, maka pedagang-pedagang beras akan menikmati keuntungan

dari kenaikan harga beras tersebut. Kondisi tersebut sangat menyulitkan petani terutama pada musim panen karena harga gabah yang sering anjlok. Ditambah lagi dengan masuknya beras impor yang menyebabkan harga beras dalam negeri turun dan semakin terpuruknya kondisi petani. Kesejahteraan petani yang menjadi sasaran pembangunan pertanian perlu diperhatikan lebih serius. Petani sebagai pelaku yang berperan dalam meningkatkan produksi seharusnya mendapatkan perhatian terutama dari pemerintah. Petani selalu menjadi pihak yang dirugikan, dengan biaya produksi yang tinggi, tetapi tidak diimbangi dengan harga jual hasil panen yang tinggi sehingga pendapatan petani tidak meningkat atau bahkan tidak cukup untuk kebutuhan hidup sehari-hari mereka.

Petani di Kabupaten Ngawi merasa kebijakan tersebut kurang memberikan motivasi dalam melakukan kegiatan produksi, hal itu disebabkan karena biaya produksi masih tinggi padahal besaran biaya produksi untuk setiap daerah berbeda-beda, harga jual gabah pada saat panen dianggap masih rendah dan informasi mengenai HPP tidak sampai kepada petani, sehingga penetapan HPP nasional terkadang kurang memberikan solusi yang berarti.

d. Struktur Birokrasi

Penugasan Pemerintah kepada Perum Bulog dinyatakan dalam Instruksi Presiden (Inpres) tentang Kebijakan Perberasan Nasional. Bulog melaksanakan tugas Pemerintah antara lain: (i) melakukan pembelian gabah/beras untuk kepentingan Pemerintah dengan mematuhi persyaratan kualitas gabah kering panen, gabah kering giling, dan persyaratan kualitas beras, (ii) melakukan pembelian gabah/beras dengan mematuhi ketentuan harga pembelian yang telah

ditetapkan oleh Pemerintah, (iii) mengutamakan pembelian gabah/beras dari petani dalam negeri, (iv) melakukan pengadaan beras untuk Cadangan Beras Pemerintah, dan (v) penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan serta penyediaan dan penyaluran beras untuk menanggulangi keadaan darurat dan bencana. Secara eksplisit, Inpres tersebut menyebutkan istilah “beras bersubsidi” yang harus disalurkan oleh Bulog sebagai penugasan Pemerintah.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standar operating procedure atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dan pada akhirnya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Pembelian gabah dan beras dalam negeri yang disebut sebagai pengadaan dalam negeri merupakan satu bukti keberpihakan Pemerintah (Perum BULOG) pada petani produsen melalui jaminan harga dan jaminan pasar atas hasil produksinya. Bulog diharapkan dapat menyerap gabah/beras sebanyak-banyaknya melalui fungsi pengadaannya. Pengadaan yang dilakukan Bulog harus berpedoman terhadap kebijakan perberasan yang diambil oleh pemerintah dalam

hal ini Instruksi Presiden (INPRES). Di dalam Inpres tersebut dimuat aturan ketentuan gabah/beras kualitas medium yang akan dibeli.

Saat ini manajemen harga beras masih tergantung pada peran Perum Bulog yang bertanggung jawab dalam menyediakan stok pangan nasional. Apabila Bulog dalam menjalankan kebijakannya tidak main-main maka tidak ada peluang bagi spekulasi beras yang dapat mengendalikan harga karena kualitas SDM dan kelengkapan struktur telah mereka miliki. Pengadaan gabah oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) atau yang sering disebut kebijakan operasi pembelian gabah petani.

Kebijakan stabilisasi harga gabah dan beras harus segera diperbaiki dengan mengikuti perkembangan zaman, kemampuan keuangan negara dalam membiayai, komitmen dari setiap pemegang tanggung jawab serta kesanggupan dari aparat birokrasi yang berada pada kursi lembaga eksekutif maupun legislatif dalam menjalankan kebijakan yang akan dikeluarkan. Alternatif kebijakan pun banyak yang dapat diambil seperti desentralisasi harga referensi gabah dan beras, memperkuat cadangan pangan yang bersifat pokok di setiap pemerintah desa dan membuat kebijakan penetapan harga dasar gabah dan harga tetap beras.

2. Faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Kebijakan Inpres.

Nomor 3 Tahun 2012 tentang Harga Pembelian gabah oleh Pemerintah

Dengan terbukanya perekonomian Indonesia, yang berarti ada hubungan perdagangan dengan negara-negara lain, dimana Indonesia merupakan importir neto (*net importer*) beras, maka harga produsen juga dipengaruhi secara tidak

langsung oleh harga impor dalam rupiah dan jumlah impor sebagaimana telah dibahas di atas. Harga dan volume impor terlebih dahulu mempengaruhi harga grosir, dan harga grosir kemudian mempengaruhi harga produsen melalui mekanisme transmisi harga secara vertikal. Harga grosir itu sendiri tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal tersebut, tetapi juga oleh faktor internal seperti perubahan jumlah stok dan produksi.

Kebijakan harga dasar terhadap output berorientasi kepada perlindungan petani (harga dasar). Panen raya memberikan gambaran produksi yang banyak (excess supply). Sesuai dengan teori ekonomi, bila penawaran meningkat sementara permintaan tetap maka harga akan turun. Itulah yang terjadi pada saat panen raya, harga turun ketika harga pasar berada di bawah harga yang semestinya (harga keseimbangan).

Jika setting agenda pasar tidak diintegrasikan dengan agenda kebijakan harga pangan, harapan merekonstruksi kapasitas daerah dalam mengelola kebijakan harga beras dan gabah di Kabupaten Ngawi akan tetap tumpul. Bukan karena inisiatif dan intervensi kebijakan kurang, melainkan karena wacana kekuasaan pasar dengan mudah menegaskan upaya rekonstruksi intervensi kebijakan. Jalinan tema seperti pengaturan Instruksi Presiden (Inpres) tentang kebijakan harga, bea masuk impor, operasi pengadaan untuk stabilitas harga, desentralisasi kewenangan mudah dimentahkan jika terdapat tekanan dari situasi massa. Pembelian gabah petani oleh Bulog justru bersifat self-defeating, semakin gencar pembelian

gabah petani dilakukan semakin tidak mungkin Harga Dasar Gabah diefektifkan dan semakin marak praktik moral hazard yang ditimbulkannya.

Perdagangan gabah dan beras, sebagaimana perdagangan komoditi pertanian lainnya, berjenjang dari pedagang tingkat desa sampai pengecer di wilayah konsumen. Fluktuasi harga gabah antar musim, merupakan fenomena yang sudah biasa kita temui, dan ini banyak terkait dengan masalah penawaran dan permintaan gabah/beras. Dari sisi pedagang, pada saat musim hujan mereka umumnya lebih menyukai membeli gabah dalam bentuk Gabah Kering Giling (GKG) karena secara rata-rata di seluruh wilayah yang diamati, margin keuntungan yang diperoleh pedagang lebih besar untuk GKG dibandingkan GKP. Bagi pedagang di tingkat desa, umumnya memiliki usaha penggilingan padi, pada saat musim hujan biaya yang dikeluarkan untuk pengelolaan GKP sampai menjadi beras untuk setiap kilogram gabah yang mereka beli, lebih besar dari GKG.

Kebijakan perberasan kita selama ini telah terjebak dalam lingkaran kepentingan jangka pendek, sehingga perdebatan akan terus hanya seputar HPP, impor, tarif, subsidi input (utamanya pupuk) dan kepentingan jangka pendek lainnya. Sehingga perdebatan yang sama akan terus terjadi dan berulang setiap tahunnya, karena kita tidak pernah mau melihat semua persoalan dalam perspektif jangka menengah dan jangka panjang. Padahal kita semua menyadari untuk kebijakan dibidang pertanian tidaklah mungkin bisa diselesaikan dengan berbagai kebijakan yang perspektifnya hanya jangka pendek.

Salah satu persoalan mendasar yang mendesak untuk ditangani, adalah berkaitan dengan data. Berbagai perdebatan yang terjadi selama ini, seringkali

tidak didasari suatu sistem pendataan yang baik. Kami melihat untuk saat ini, satu-satunya data yang baik hanyalah data harga, dan ini sebenarnya bisa merefleksikan berbagai persoalan berkaitan dengan stok, produksi, produktivitas dan data lainnya. Persoalan lain, sumbangan usahatani padi terhadap pendapatan rumah tangga yang semakin rendah karena sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani. Ketergantungan terhadap beras sebagai bahan pangan utama, merupakan hal lain yang menurut kami mempersulit berbagai kebijakan dibidang pangan. Sementara dari sisi distribusi beras dan gabah kita masih mengalami berbagai persoalan mendasar, terutama dalam menjaga stabilisasi harga pada saat panen raya dan musim lainnya.

Sementara itu berkaitan dengan harga, bila kita sepakat, dalam jangka pendek ini bisa dijadikan sinyal untuk berbagai kebijakan jangka pendek tanpa harus dipolitisir. Penetapan HPP masih diperlukan, dan bersifat lokal, dan ini sebagai basis untuk menentukan intervensi yang diperlukan pemerintah daerah. Sementara itu pada batas atas (*ceiling price*) bisa disepakati kapan impor bisa dilakukan. Ini akan otomatis dilakukan pemerintah dengan sejumlah pengaturan. Sementara itu penetapan target swasembada perlu dilihat lebih proporsional lagi, sehingga kita tidak terjebak lagi oleh kepentingan jangka pendek, ini sejalan dengan melihat swasembada pangan tidak realistis lagi dijadikan sebagai tujuan kebijakan penyediaan pangan dalam rangka pemantapan ketahanan pangan nasional.

Salah satu masalah klasik yang sering dialami petani padi adalah anjloknya harga jual gabah/beras pada saat panen raya, dan meningkatnya harga

pada saat diluar panen. Kondisi tersebut menyebabkan petani menjadi rugi dan usahatani padi tidak menguntungkan. Selain itu, kenaikan harga beras dapat menimbulkan gejolak sosial mengingat beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah berupaya membuat regulasi/kebijakan perberasan agar gabah/beras petani dibeli dengan harga tertentu yang bisa memberikan keuntungan yang layak bagi petani. Selain itu, beras dijual ke masyarakat/konsumen diatur dengan harga tertentu sehingga masyarakat mampu mengakses dalam batas wajar. Kebijakan tersebut dikenal dengan istilah Harga Pembelian Pemerintah (HPP) *procurement price policy*.

Penetapan HPP dilakukan dalam rangka meningkatkan pendapatan petani, pengembangan ekonomi pedesaan, stabilitas ekonomi nasional, peningkatan ketahanan pangan, dan dalam rangka pengadaan cadangan pangan. Selain itu juga untuk mendukung peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional. HPP gabah yang ditetapkan pemerintah diharapkan menjadi “semacam harga minimum” (*floor price*) yang berfungsi sebagai referensi harga (*price reference*) bagi petani dan pedagang yang melakukan transaksi jual-beli gabah/beras.

Kesulitan Bulog dalam melakukan penyerapan gabah/beras petani agar menjadi perhatian serius pemerintah daerah Kabupaten Ngawi dalam membuat strategi kebijakan perberasan. Bagaimana mungkin Bulog bisa membeli gabah/beras kualitas sesuai inpres jika harga HPP nya lebih rendah dari harga yang berlaku di petani. Dengan kata lain beras yang di pasaran lebih mahal daripada harga yang ditetapkan untuk membeli beras. Bulog tidak akan bisa

berbuat banyak jika didalam Inpres tersebut hanya berlaku untuk pembelian kualitas tunggal. Bulog akan kesulitan untuk mengisi gudang-gudangnya di daerah, dan pada akhirnya akan mengganggu ketahanan pangan nasional. Salah satu cara agar ketahanan pangan tidak terganggu jika kebutuhan di daerah tidak terpenuhi yaitu dengan melakukan impor. Tetapi yang menjadi pertanyaannya adalah apakah kita akan tergantung dari impor beras terus dari Negara lain untuk selamanya. Oleh karena itulah, perlu suatu strategi kebijakan pembelian gabah/beras untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan dan dideskripsikan mengenai Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi dan berbagai aspek-aspek penting yang terdapat di dalamnya. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Bentuk dari kebijakan pemerintah yakni melalui Inpres No.3 Tahun 2012 tentang pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah. Kebijakan ini pulalah yang diterapkan di Kabupaten Ngawi guna menstabilkan pendapatan petani melalui penjualan gabah. Pihak yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan tersebut adalah Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi yang bertindak sebagai pelaksana dari kebijakan tersebut.
- 2) Metode-metode komunikasi yang digunakan Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi sudah cukup tepat dalam menyampaikan berbagai informasi terkait kebijakan tersebut, diharapkan dengan adanya pola komunikasi yang tepat kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik dan dapat menstabilkan perekonomian dan pendapatan petani lokal khususnya di Kabupaten Ngawi.

- 3) Pemenuhan sumberdaya adalah hal yang sangat vital dalam suksesnya penerapan suatu kebijakan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan, pemenuhan kebutuhan sumberdaya manusia dan modal masih diperlukan adanya beberapa pembenahan di beberapa sektor dalam kinerja perum BULOG untk pemenuhan pembelian gabah dan beras petani.
- 4) Perum Bulog Gudang Kabupaten Ngawi pada pelaksanaannya terkait Inpres No.3 Tahun 2012 menjalin kerjasama dengan lembaga teknis diantaranya Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta berbagai instansi di tingkat kecamatan untuk menciptakan koordinasi dengan beberapa badan pelaksana yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis di lapangan dengan sasaran utama yakni para petani.
- 5) Dari hasil penelitian di Kabupaten Ngawi sendiri belum ada kebijakan khusus dari pemda terkait implementasi kebijakan tentang HPP. Dengan tidak adanya kebijakan di tingkat daerah, secara otomatis tingkat ketergantungan harga pembelian gabah dan beras dari perum BULOG gudang Kabupaten Ngawi masih tetap mengacu dengan aturan dari perum BULOG pusat dan tingkat propinsi.

B. SARAN

Saran yang dapat diberikan oleh peneliti berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Inpres No.3 Tahun 2012 Tentang Penetapan Harga Pembelian Gabah Oleh Pemerintah Untuk Mempertahankan Pendapatan Petani pada Perum BULOG Gudang Kabupaten Ngawi adalah :

- 1) Penetapan HPP masih diperlukan, dan bersifat lokal, dan ini sebagai basis untuk menentukan intervensi yang diperlukan pemerintah daerah khususnya. Diperlukan adanya sebuah kebijakan khusus di tingkat daerah dalam mendukung kebijakan pemerintah terkait HPP di Kabupaten Ngawi.
- 2) Dengan adanya jaminan harga dan jaminan pasar petani akan termotivasi untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas hasil gabah/beras mereka. Jika harga jual gabah/beras di pasaran lebih tinggi daripada harga pembelian pemerintah, maka mereka akan menjual ke pasar.
- 3) Fleksibilitas operasi dalam komunikasi yang dimiliki Bulog tersebut dapat digunakan untuk mencapai berbagai tujuan kebijakan perberasan yang dirancang pemerintah. Tujuan inilah yang perlu secara jelas dijabarkan sehingga secara operasional tidak muncul konflik atas dampak yang dicapai dari tujuan tersebut.
- 4) Untuk menekan harga beras, pemerintah harus menjaga harga yang berkolerasi langsung dengan ongkos produksi dan menjamin keuntungan petani. Hal ini dapat diwujudkan apabila Bulog membeli gabah langsung dari petani. Besarnya harga gabah tingkat petani masih lebih kecil nilainya dibandingkan dengan harga dasar pembelian pemerintah sedangkan harga beras eceran cenderung naik.
- 5) Jika seting agenda pasar tidak diintegrasikan dengan agenda kebijakan harga pangan, harapan merekonstruksi kapasitas daerah dalam mengelola kebijakan harga beras dan gabah di Kabupaten Ngawi akan tetap tumpul. Bukan karena inisiatif dan intervensi kebijakan kurang,

melainkan karena wacana kekuasaan pasar dengan mudah menegaskan upaya rekonstruksi intervensi kebijakan.



DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* edisi 2. Jakarta: Bumi Aksara.

Abdul Wahab, Solichin. 2006. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press

Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia

Islamy, M. Irfan. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara

Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2012 tentang *Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah*

Moleong, Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Nasirin, Chairun. 2010. *Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Fungsi Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Malang: Indo Press.

Prijono, Onny S. Dan A.M.W. Pranarka (penyunting). 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.

Sarwono, Sarlito Wirawan. 1978. *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.

Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sutopo, dan Sugiyanto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.

Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

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

Widodo. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang . Bayu Media