

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Kebijakan Pemanfaatan hasil produksi beras lokal bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini di landasi oleh Peraturan Bupati Kubu Raya nomor 60 tahun 2009 yang ditetapkan pada tanggal 5 november tahun 2009 Tentang pemanfaatan hasil produksi beras lokal bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan di tentukan oleh pusat, tetapi lebih diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.

Mengingat setelah tahun 2000, jumlah impor beras Indonesia mengalami penurunan. Selama tahun 2003-2006 tingkat impor beras Indonesia menurun dengan rata-rata 33,6 persen per Tahun. Hal tersebut merupakan kondisi yang cukup menggembirakan karena terdapat kecenderungan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap beras impor mulai berkurang. Pada periode Januari-September volume impor beras meningkat sekitar 64,2 persen dari tahun 2005 pada periode bulan yang sama, namun hal tersebut disebabkan oleh bencana yang mengakibatkan tingginya tingkat kegagalan panen padi (BPS : 2008). Dana yang besar diperlukan untuk membiayai penyediaan beras impor, dimana setiap tahunnya jumlah permintaan beras dalam negeri atau lokal terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk.

Kebijakan Bupati Kubu Raya tentang Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dimaksudkan untuk membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya para petani di wilayah Kabupaten Kubu Raya. Serta untuk mewujudkan pemantapan ketahanan pangan daerah guna mendukung Ketahanan Pangan Nasional. Pemerintah memberikan subsidi berupa benih, pupuk, bantuan alat mesin untuk mengurangi biaya produksi yang cukup besar bagi petani-petani kecil. Dalam hal ini pemerintah tidak menyediakan lahan, karena hampir rata-rata dari lahan yang ada telah menjadi kepemilikan pribadi masyarakat.

Kebutuhan akan beras di Indonesia tiap tahunnya meningkat, demikian juga di Kalimantan Barat termasuk di Kabupaten Kubu Raya. Hal ini disebabkan oleh karena beras merupakan makanan pokok 97 % rakyat Indonesia.

Berbagai kebijakan konvensional dan kebijakan baru diterapkan namun demikian belum mampu sepenuhnya meredam kenaikan harga beras dalam negeri dan memperbaiki daya beli ataupun permintaan masyarakat terhadap beras dalam negeri. Harga beras dalam negeri terus tertekan dan rendah mengikuti harga beras di pasar dunia, sehingga berpengaruh buruk terhadap pendapatan petani padi. Berkurangnya insentif untuk menggunakan teknologi baru akan berakibat serius terhadap produktivitas dan efisiensi di usaha tani padi. Pemerintah hanya merespon dengan memperbaiki insentif melalui penetapan harga dasar yang lebih tinggi.

Mengacu pada Keputusan Bupati Kabupaten Kubu Raya Nomor 60 Tahun 2009 Tentang Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya, dengan mengajak seluruh masyarakat untuk membeli dan menjadi konsumen tetap beras lokal, serta mewajibkan setiap kepala keluarga Pegawai Negeri Sipil untuk membeli beras hasil petani Kubu Raya masing-masing 10 kg setiap bulannya demi meningkatkan kesejahteraan para petani di Kabupaten Kubu Raya. Peraturan ini sekaligus diharapkan akan mampu untuk meningkatkan produksi pertanian.

**Tabel 1.1**

**Data Produksi Padi Dan Ketersediaan Beras Kabupaten Kubu Raya**

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Luas Panen (Ha)	Produksi Gabah (Ton)	Produksi Beras (Ton)	Ketersediaan Beras (Ton)	Kebutuhan Konsumsi (Ton)	Surplus/Defisit (Ton)
2013	529.320	63.610	217.912	132.302	128.995	72.660	56.334
2012	522.174	60.032	205.001	124.407	121.296	72.660	48.636
2011	511.235	60.694	206.893	125.991	122.842	71.138	51.703
2010	500.970	55.796	188.167	114.588	111.723	69.709	42.013
2009	490.408	59.603	199.359	121.403	118.368	68.240	50.128

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kubu Raya 2014

Dari uraian tabel 1.1 terlihat bahwa setiap tahunnya kabupaten kubu raya memiliki produksi beras yang mengalami penurunan dan peningkatan. Seperti yang terjadi pada tahun 2011 produksi beras mencapai 125.992 ton namun pada tahun berikutnya mengalami penurunan yang produksi beras pada saat itu mencapai 124.407 ton dan pada tahun 2013 produksi beras Kabupaten Kubu Raya mengalami peningkatan mencapai 132.302 ton, dengan kebutuhan konsumsi yang meningkat 1000 ton lebih setiap tahunnya dan mengalami surplus yang mencapai

56.334 ton pada tahun 2013. Karena nilai surplus beras, Kabupaten Kubu Raya dapat di andalkan sebagai sentra produksi beras. Kabupaten Kubu Raya sebagai daerah pemekaran telah mampu menjadi penyuplai beras untuk daerahnya sendiri. Meski dengan tingkat produksi yang seperti itu, Kabupaten Kubu Raya masih tertinggal jauh dengan daerah lain seperti daerah Kabupaten Banyuwangi yang tingkat produksinya mencapai 777.997 ton pada tahun 2014. *Sumber : antaranews.com*

Pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun semakin meningkat, dengan begitu kebutuhan akan beras juga akan semakin bertambah. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini pemerintah diharapkan mampu untuk meningkatkan produktivitas petani dan memberdayakan petani lokal sehingga berdampak baik dengan hasil produksi beras. Pemerintah memiliki tanggung jawab yang besar dalam menyampaikan kebijakan ini, karena pemerintah menjadi fasilitator yang membantu para petani dari proses produksi sampai proses pemasaran hasil-hasil beras petani tersebut.

Demi mewujudkan tujuan yang hendak dicapai, yaitu mensejahterakan hidup para petani dan meningkatkan produktivitas petani itu sendiri maka pemerintah melakukan perannya untuk memasarkan produksi beras lokal ini. Langkah awal pemerintah untuk memberikan tempat di pasaran pada beras lokal dilakukan mula-mula dengan mewajibkan bagi Pegawai Negeri Sipil untuk membeli masing-masing per/10kg dengan harga perkilogramnya Rp. 9.500- Rp. 10.000.

Beras yang dihasilkan oleh petani Kabupaten Kubu Raya dalam setahun dapat memenuhi ketersediaan beras seluruh masyarakat tidak terkecuali Pegawai Negeri Sipil. 128.995 ton ketersediaan beras Kabupaten Kubu Raya sebenarnya dapat memenuhi jumlah konsumsi yang telah ditetapkan oleh pemerintah untuk seluruh Pegawai Negeri Sipil yang di mana seorang Pegawai Negeri Sipil diwajibkan untuk membeli 10kg beras petani produksi lokal daerah Kabupaten Kubu Raya. Namun belum seluruh PNS yang menjadi konsumen dari beras petani lokal.

Terhitung jumlah keseluruhan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kubu Raya sebanyak 11.766 jiwa. Namun dari keseluruhan jumlah PNS tersebut yang membeli produksi beras lokal Kabupaten Kubu Raya sekitar 60%. Banyak dari instansi-instansi pemerintahan Kabupaten Kubu Raya yang para pegawainya tidak mengetahui tentang adanya peraturan ini. Keterbatasan informasi pada setiap instansi bisa saja terjadi, himbauan kepada para pegawai pada setiap instansi seharusnya dilakukan oleh para Kepala Bagian atau Kepala Dinas namun itu belum dilakukan dengan maksimal pada instansi terkait yang kebanyakan dari pegawai nya tidak mengetahui adanya peraturan ini.

Kecanggihan teknologi pada era sekarang ini mempermudah siapa saja mendapatkan informasi terbaru yang sedang hangat dibicarakan dan sedang terjadi di masyarakat. Informasi dengan mudah kita dapatkan baik melalui media masa, media sosial maupun berkomunikasi secara langsung dengan orang lain. Jika tidak dari Implementor langsung yang menyampaikan informasi tentang peraturan-paraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah, selain itu masyarakat

harus dapat lebih aktif mencari informasi sendiri dengan memanfaatkan segala fasilitas yang sekarang dengan mudah kita dapatkan.

Kebijakan Pemberdayaan petani melalui Beras Lokal bagi PNS dilakukan dengan jaminan pasar sistemik, Pemerintah Kabupaten Kubu Raya membeli produksi gabah dan beras petani dengan harga pasar yang stabil (di atas harga tengkulak) dengan mewajibkan seluruh PNS untuk membeli dan mengkonsumsi beras lokal. Tengkulak membeli gabah petani dengan harga yang rendah, dengan harga yang rendah maka dikeluarkanlah kebijakan yang diharapkan dapat mensejahterakan petani dan agar tengkulak tidak lagi berani memperlmainkan harga beli gabah petani.

Pengumpulan, pengepakan dan pendistribusian pemasaran beras yang berlogo “Pembkab Kubu Raya” dilakukan lewat Koperasi Pegawai Negeri Kabupaten Kubu Raya. Program pemberdayaan beras lokal ini bukan pula berjalan tanpa kendala dan tantangan terutama Pemerintah Kabupaten harus berupaya mencari dana talangan untuk memberikan pinjaman sementara maupun harga pembelian gabah dan beras melalui KPRI (Koperasi Pegawai Republik Indonesia) Kabupaten Kubu Raya.

Kurangnya dukungan dari Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dalam hal memasarkan beras lokal menjadi salah satu yang di keluhkan oleh pengelola koperasi langsung mas yang memproduksi dan memasarkan beras lokal Kubu Raya di Sungai Raya. seperti yang di lansir oleh media online *kalbar.antaranews.com* pengelola koperasi langsung mas menuturkan “pihaknya jelas membutuhkan

dukungan penuh dari Pemerintah Kabupaten Kubu Raya agar pemasaran beras lokal kubu raya itu bisa lebih di perluas”.

Manajemen pengelolaan yang buruk mengharuskan pemerintah mencari ide lain untuk mengatasi masalah keuangan dalam memenuhi kebutuhan produksi masing-masing kelompok tani. Cara swakelola menjadi alternatif Pemerintah Kabupaten untuk mengatasi masalah tersebut karena dengan cara swakelola bisa langsung dikerjakan dari awal tahun sampai akhir tahun terus-menerus memenuhi kebutuhan infrastruktur pertanian dan badan jalan tersebut.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya sangat membantu dalam hal mengelola hasil panen padi para petani, namun disamping itu implementor agaknya mengebelakangkan masalah pemberdayaan petani seperti mengikutsertakan para petani dalam pelatihan keterampilan dan memberikan pendidikan baik itu tentang teknik maupun tentang penggunaan alat, sedang pengetahuan bercocok tanam sangat diperlukan untuk petani pemula ataupun petani lainnya.

Peraturan ini diharapkan dapat tersampaikan dengan baik kepada para sasaran dari peraturan yang dikeluarkan pada tahun 2009 ini, dan di implementasikan dengan baik maka sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran dari kebijakan dikeluarkan oleh Pemerintah daerah dan instansi-instansi yang terkait kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran.

Berdasarkan pengamatan awal dan informasi yang penulis peroleh terdapat beberapa masalah dalam Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya. Masalah tersebut ialah kurangnya sosialisasi dan komunikasi kepada sasaran. Kurangnya sumber daya dana yang dimiliki pemerintah untuk menyediakan segala kebutuhan petani dari proses produksi hingga pemasaran dan sumber daya manusia yang berkaitan dengan implementor yang kurang kompeten di bidangnya. Produksi gabah petani yang masih rendah, Selain itu beras lokal ini belum begitu dikenal di pasaran sehingga peminatnya masih sedikit.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pengamatan awal di lapangan, terkait Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya. Mempunyai beberapa masalah yang diidentifikasi sebagai berikut :

1. Produksi gabah petani masih rendah
2. Kurangnya sosialisasi dalam pengenalan beras lokal pada masyarakat khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS).
3. Implementor yang kurang kompeten dibidangnya.



### **1.3. Fokus Penelitian**

Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor 60 Tahun 2009 merupakan kebijakan publik yang bisa langsung operasional tanpa memerlukan kebijakan publik penjas atau peraturan pelaksanaan. Implementasi kebijakan pada dasarnya dapat dilihat dari segi proses implementasi dan dari segi faktor yang mempengaruhi belum efektifnya implementasi. Oleh karena itu, agar penelitian ini lebih terarah, sehingga tidak menimbulkan salah pengertian, maka penulis memfokuskan penelitian ini pada faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya belum terlaksana dengan baik.

### **1.4. Rumusan Permasalahan**

Mengacu pada permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang dan pembatasan masalah, maka rumusan permasalahan dari peneliti yaitu, “Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya belum terlaksana dengan baik?”

### **1.5. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Hasil Produksi Beras Lokal Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kubu Raya belum terlaksana dengan baik

## **1.6. Manfaat Penelitian**

### **1.6.1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat sebagai media aplikasi teori yang dapat berguna dalam mengembangkan pengetahuan dan pengalaman peneliti. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menjadi bahan referensi bagi penelitian-penelitian yang berkaitan dengan kebijakan publik khususnya pada Implementasi Kebijakan.

### **1.6.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini dapat bermanfaat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan berpikir dan menulis karya ilmiah untuk penulis sendiri selama mengenyam pendidikan di Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Selain itu, dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Kubu Raya khususnya dalam implementasi suatu kebijakan.