

# KEPENTINGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCAPAIAN SWASEMBADA BERAS DI KABUPATEN SIAK TAHUN 2012

GUSNATIKA PUTRI  
dan  
KHAIRUL ANWAR

Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru

Email: [gusnatika.putri@ymail.com](mailto:gusnatika.putri@ymail.com)

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan program ketahanan pangan dalam mengatasi masalah kekurangan kebutuhan pangan yaitu beras. Peneliti menggunakan pendekatan politik pangan yaitu mengetahui aktor-aktor yang terlibat langsung dalam program swasembada beras dan kepentingannya, mengetahui tujuan adanya swasembada beras, mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi pencapaian swasembada beras serta sarana dan prasarana yang dilakukan apakah telah memadai dalam melaksanakan program dari pemerintah daerah guna pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012. Teori yang penulis gunakan adalah teori Merilee S Grindle yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu data yang tidak dapat diwujudkan dalam bentuk angka-angka melainkan dalam bentuk suatu penjelasan yang menggambarkan bentuk keadaan, proses, peristiwa tertentu. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan teknik dokumentasi, observasi dan wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program ketahanan pangan dalam pencapaian swasembada beras ini belum mencapai target yang diinginkan. Hal ini disebabkan oleh aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan program tersebut belum memahami tujuan dalam menjalankan kebijakan yang telah dibuat, seperti tujuan meningkatkan luas areal tanam melalui pemanfaatan lahan dan meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia sehingga dalam mendukung pelaksanaan program ini banyak kendala yang belum dapat teratasi oleh para aktor. Selain itu lingkungan politik, sosial dan ekonomi juga mempengaruhi dalam pelaksanaan program ketahanan pangan dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012.

Kata kunci : ketahanan pangan, Implementasi kebijakan, dan kepentingan.

Interests local government in rice self- sufficiency achievement  
In year siak regency 2012

By:  
Gusnatika Putri

ABSTRACT

This study aims to describe the implementation of food security programs in addressing the problem of shortage of food needs such as rice. Researchers use a political approach to food is to know the actors directly involved in the rice self-sufficiency program and its importance, determine the presence of rice self-sufficiency goal, know what factors affect the achievement of self-sufficiency in rice and facilities whether it has been adequately done in implementing the program of the local government in order to achieve self-sufficiency in rice in Siak in 2012. The theory that I use is the theory Merilee S Grindle which states that the success of policy implementation is influenced by two variables, namely the policy content and the implementation environment.

The method used in this study is qualitative methods of data that can not be expressed in terms of numbers but in the form of an explanation that describes the shape of the state, a process, a particular event.

The results showed that the implementation of the food security program in achieving rice swasembada has not reached the desired target. This is due to the actors involved in the implementation of the program do not understand the purpose in carrying out policies that have been made, as the goal of increasing the planting area through land use and improve the quality of human resources in support of the implementation of the program so that the many obstacles that can not be resolved by the actors. Besides the political, social and economic influence also in the implementation of food security programs in achieving self-sufficiency rice in the regency of siak in 2012.

Keywords: food security, policy implementation, and interests.

## **Pendahuluan**

Kabupaten Siak merupakan salah satu kabupaten yang ada di provinsi Riau yang mempunyai sumberdaya alam yang besar dan menyimpan berbagai potensi ekonomi disektor industri, perdagangan, pertambangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Selain itu, sektor pertanian juga menjadi andalan karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan daerah. Sektor ini memiliki potensi dan perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah daerah, terutama dari aspek penyediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, serta aspek pemberdayaan, mengingat sebagian besar dari penduduk Kabupaten Siak masih berusaha dibidang pertanian tanaman pangan khususnya tanaman padi dengan komoditas utamanya beras.

Beras merupakan bahan pangan pokok bagi penduduk Indonesia yang memberikan energi dan zat gizi yang tinggi. Peran beras, selain sebagai sumber pangan pokok juga menjadi sumber penghasilan bagi petani dan kebutuhan hidup sehari-hari bagi jutaan penduduk. Beras juga telah menjadi komoditas politik yang strategis dalam kehidupan bernegara di Indonesia, karena keberadaannya tidak dapat digantikan oleh komoditas lain dan harus dalam jumlah yang memadai. Meskipun pemerintah telah mengupayakan diversifikasi tanaman pangan, namun sampai saat ini belum mampu mengubah preferensi penduduk terhadap bahan pangan beras. Oleh karena itu, ketersediaan beras harus selalu terjaga, berkelanjutan, bahkan harus ditingkatkan.

Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, menyatakan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan pangan pemerintah ini dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yang secara garis besar mengatur : Ketersediaan pangan, cadangan pangan Nasional, Penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, pemerintah daerah dan peran masyarakat, pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional.

Dalam hal ini penelitian yang dilakukan yaitu mencoba mengkaji kepentingan Pemerintah Daerah terkait dengan pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak. Sehingga dengan informasi dan pengetahuan yang didapat tersebut hasil studi ini dapat menjadi salah satu masukan bagi para pengambil keputusan guna menentukan arah kebijakan dan penyempurnaan kebijakan terkait dengan upaya peningkatan tanaman pangan khususnya beras sehingga Kabupaten Siak dapat menjadi produsen beras untuk daerahnya sendiri.

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang yang dipaparkan diatas, muncul pertanyaan pokok penelitian yaitu : “Apa Kepentingan Pemerintah Daerah dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012”. Untuk menjawab permasalahan penelitian tersebut dapat dipahami melalui pertanyaan yang lebih rinci yaitu sebagai berikut :

1. Siapakah aktor yang terlibat dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012?
2. Apakah para aktor memahami akan kebijakan ketahanan pangan dalam mencapai target swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012?

3. Apakah lingkungan politik, sosial, dan ekonomi masyarakat mempengaruhi dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak pada Tahun 2012 ?

## **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan masalah yang telah dirumuskan diatas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui siapa saja aktor yang terlibat dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012.
2. Mengetahui tujuan dan tindakan yang dilakukan oleh para aktor tersebut.
3. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012.

### **Kegunaan Penelitian**

Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu pemerintahan dan dapat digunakan sebagai acuan dalam melakukan penelitian secara lebih lanjut, terutama meneliti yang berkaitan dengan program peningkatan ketahanan pangan khususnya beras. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan menambah pemahaman masyarakat dan instansi terkait yang mempunyai wewenang dan tanggungjawab mengenai pelaksanaan program pemerintah terutama dibidang ketahanan pangan guna mengatasi masalah kebutuhan pangan dan menuju swasembada beras.

## **Kerangka Teoritis**

Kebijakan yang difokuskan pada penelitian ini adalah kebijakan publik. Dimana Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Untuk mencapai peningkatan hasil produksi beras sesuai yang di harapkan, maka pemerintah daerah harus mengeluarkan suatu kebijakan yang benar-benar tepat sasaran sebagaimana defenisi yang dikemukakan oleh **Carl Friedrich**, Kebijakan adalah 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<sup>1</sup>. Defenisi yang diberikan oleh Carl friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan

---

<sup>1</sup> Budi Winarno. *Teori dan proses kebijakan publik*. (Yogyakarta : Media Pressindo, 2002), hal. 16

pemerintah , tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan yang telah dirumuskan perlu diimplementasikan, karena implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari sebuah kebijakan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan landasan teori yang dikemukakan oleh **Merilee S. Grindle**, yaitu teori implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa kebijakan identik dengan program-program kegiatan yang bertujuan untuk mencapai sesuatu yang dicita-citakan. Dengan teori ini penulis ingin membahas kinerja pemerintah ikut berperan dalam pelaksanaan kebijakan untuk meningkatkan tanaman pangan khususnya produksi beras di Kabupaten Siak sehingga dapat mengatasi kebutuhan pangan (beras) yang masih mengalami defisit.

Grindle mengarahkan implementasi kebijakan bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan<sup>2</sup>. Menurut Merilee S. Grindle bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variable besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh isi kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. (siapa) pelaksana program atau implementor
6. Sumberdaya yang memadai

Sedangkan variable lingkungan kebijakan mencakup :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan penguasa
3. Tingkat kepatuhan dan daya tangkap kelompok sasaran<sup>3</sup>

Model Merilee S. Grindle ini ditentukan oleh isi kebijakan yang menunjukkan posisi kedudukan pembuat kebijakan, konteks kebijakan akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan, karena menyangkut kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh derajat implementasi dari kebijakan tersebut.

---

<sup>2</sup>Sujianto. *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Praktik*. (Pekanbaru : Alaf Riau, 2008) hal.31.

<sup>3</sup> Subarsono. *Analisis kebijakan publik (konsep, teori, dan aplikasi)*. (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005). Hal. 93.

## **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode untuk meneliti status kelompok manusia, objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, atau suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Untuk keperluan analisis dalam penelitian ini, penulis membutuhkan gambaran atau deskripsi berupa data sekunder, seperti data yang tertulis dari buku-buku, media massa, dokumen dan peraturan perundang-undangan. Kemudian setelah data-data terkumpul dilakukan dengan menganalisa data dan fakta. Yaitu sebagai sebuah proses pemecahan suatu masalah yang diteliti dengan menerangkan keadaan sebuah objek penelitian berdasarkan fakta-fakta atau fenomena yang ada dilapangan.

Sumber data penelitian adalah data sekunder dan data primer. Sumber data sekunder diperoleh diperoleh dari laporan-laporan seperti Siak dalam Angka 2012, Laporan Tahunan dan Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Siak Tahun 2011-2016. Selanjutnya sumber data primer diperoleh langsung dari wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Siak, Sekretaris Dinas, Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Kepala Bidang Pengembangan Produksi Pertanian, DPRD Komisi II, dan Serikat kelompok tani.

Dalam menganalisis data penelitian ini dilakukan dengan cara deskriptif analisis. Yaitu dengan cara mengumpulkan data yang didapat kemudian diuraikan sesuai dengan variabel yang ada. Selain melalui analisis, hasil penelitian diuraikan secara kualitatif kearah tujuan untuk memberikan gambaran mengenai situasi dan kondisi yang terjadi dilapangan. Data-data yang terkumpul akan di eksplorasi secara mendalam dengan mengacu pada kerangka pemikiran dan teori-teori pendukung yang relevan dalam penelitian, guna menghasilkan kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dengan analisa deskriptif-kualitatif diharapkan penelitian ini mampu menjelaskan masalah yang diteliti..

## **Hasil dan Pembahasan**

### **A. Isi Kebijakan Dalam Pelaksanaan Swasembada Beras Di Kabupaten Siak Tahun 2012.**

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle pada kerangka teoritis, maka dapat diketahui apakah pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah telah sesuai dengan apa yang diharapkan atau tidak. Untuk dapat meningkatkan keberhasilan dari kebijakan yang dibuat oleh pihak pemerintah maka kebijakan tersebut harus memihak kepada rakyat. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi isi atau konteks ditetapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat dan melaksanakan peraturan telah sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan, sehingga terjadi perubahan.

#### **1. Kepentingan Pemerintah daerah terhadap program pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012.**

Kepentingan yang terpengaruhi dengan adanya program swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012 ialah kepentingan dari masyarakat sekitar

khususnya masyarakat yang berprofesi sebagai petani tanaman padi. Dengan adanya program yang dicanangkan oleh pemerintah daerah melalui dinas terkait, maka masyarakat melalui pemerintah daerah membantu tugas-tugas penyelenggaraan dan pembangunan daerah, guna tercapainya suatu kesejahteraan masyarakat.

Namun beberapa kepentingan tersebut tidak lepas dari segelintir kepentingan pribadi yang tidak bertanggungjawab. Ada oknum-oknum yang memanfaatkan dana APBD untuk kepentingan perorangan yang merugikan negara. Aktivitas pemerintah yang diwujudkan dalam serangkaian kebijakan publik, pada akhirnya berujung pada bagaimana masyarakat dalam menjalankan kehidupannya sehari-hari dalam kondisi nyaman dan sejahtera. Sekalipun dibayang-bayangi *oknum* pelaku KKN. Apalagi KKN mulai menimbulkan keresahan yang meluas, karena seperti telah diungkap diatas bahwa demokratisasi kebijakan publik yang dicanangkan pemerintah Indonesia ternyata tidak mampu melawan perilaku korup *oknum policy maker*.

Dalam hal ini, kepentingan pemerintah merupakan suatu tuntutan perorangan atau kelompok suatu organisasi pemerintah. Pemerintah Kabupaten Siak beserta SKPD yang terkait menangani masalah pemasaran beras hendaknya bertindak cepat dan tepat. Selain belum adanya gudang tempat penampungan dan penyimpanan padi yang memadai, pembinaan untuk pengemasan beras juga belum terlaksana secara baik dan benar sehingga nantinya jika telah ada kemasan dan diberi label maka hasil produksi beras yang ada di setiap kecamatan di Kabupaten Siak bisa dipasarkan dengan harga standar besar tergantung kualitas beras tersebut.

## **2. Tujuan Dan Manfaat Dilaksanakan Swasembada Beras Di Kabupaten Siak.**

Swasembada dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memenuhi segala kebutuhan. Swasembada pangan adalah keadaan dimana suatu Negara dapat memenuhi tingkat permintaan akan suatu bahan pangan sendiri tanpa perlu melakukan impor dari pihak luar atau daerah lain.

Terkait dengan pengadaan program swasembada beras di Kabuptaen Siak ini, tujuan utama dilaksanakannya program swasembada beras ini dari Dinas pertanian, peternakan, dan perikanan yaitu :

1. Mendorong berkembangnya usaha pertanian dan peningkatan produksi pertanian.
2. meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja, pengembangan ekonomi wilayah dalam rangka mensejahterakan para petani dan produksi serta mendukung pertumbuhan pendapatan nasional.
3. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) khususnya petani.
4. Mempermudah petani mendapatkan modal kerja.
5. Meningkatkan kuantitas pemasaran hasil pertanian khususnya beras.

Selain itu manfaat yang dihasilkan dengan diadakannya swasembada beras di Kabupaten Siak ini adalah menjadikan Siak daerah dengan penghasil beras sendiri sehingga tidak ada lagi impor beras dari luar daerah, kemudian menjadikan petani yang mandiri dengan berbagai usaha, dan yang paling penting yaitu menaikkan taraf ekonomi para petani.

### **3.Target Yang Ingin Dicapai Pemerintah Daerah Melalui Program Swasembada Beras Di Kabupaten Siak Tahun 2012.**

Target yang ingin dicapai dalam program swasembada ini sesuai dengan visi dan misi dinas pertanian, peternakan dan perikanan yaitu terwujudnya peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani melalui pembangunan pertanian yang berkelanjutan berbasis sumber daya lokal tahun 2016. Selanjutnya untuk misi yaitu :

1. Mengoptimalkan pemanfaatan sarana dan prasarana pertanian
2. Mendorong terciptanya keanekaragaman serta nilai tambah produk
3. Mendorong terwujudnya sistem kemitraan usaha melalui peningkatan akses pelaku usaha pertanian.
4. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia yang tangguh dan berkualitas.
5. Meningkatkan luas areal tanam melalui pemanfaatan lahan yang tidak diusahakan (sleeping land) dan lahan potensial lainnya.

### **4.Kedudukan Pembuat Kebijakan Pemerintah Terhadap program Swasembada Beras Di Kabupaten Siak.**

Ruang lingkup pengambilan keputusan juga berpengaruh terhadap implementasi keputusan tersebut. Ada keputusan yang diambil oleh sekelompok kecil pembuat kebijakan di instansi pusat, namun ada pula keputusan yang diambil dengan melibatkan banyak pembuat kebijakan baik yang berada di pusat maupun daerah. Kebijakan peningkatan ketahanan pangan ini merupakan program pemerintah pusat, kemudian dilaksanakan di tingkat provinsi dan daerah kabupaten / kota. Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, menyatakan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kemudian di pemerintah provinsi sendiri telah mencanangkan program Operasi Pasar Riau Makmur (OPRM). Tujuan utama dari Program OPRM adalah peningkatan produksi padi. Program tersebut dilaksanakan di setiap kabupaten/kota khususnya di Provinsi Riau.

Salah satu yang mendukung program OPRM ini adalah Kabupaten Siak, yang melibatkan banyak aktor didalam menjalankan program tersebut yaitu sesuai dengan surat keputusan Bupati Nomor : 12 / HK / KPTS / 2011 mengenai penetapan Tim Koordinasi pengembangan tanaman padi Tahun 2009-2013 melalui Operasi Pangan Riau Makmur.

Selain mendukung program OPRM tersebut, Pemerintah Kabupaten Siak telah mencanangkan program swasembada beras guna mengatasi kekurangan beras di Kabupaten Siak yaitu melalui dinas pertanian, peternakan dan perikanan Kabupaten Siak. Dengan adanya program tersebut diharapkan pencapaian swasembada beras dapat terwujud sesuai dengan visi dan misi Kabupaten Siak dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sehat dan sejahtera.

### **5.Pelaksana Program Peningkatan Ketahanan Pangan Khususnya Beras Menuju Swasembada Beras Di Kabupaten Siak Tahun 2012.**

Dalam proses implementasi program, pelaksana program mempunyai peranan yang cukup penting atas keberhasilan maupun kegagalannya. Untuk itu setiap implementasi program diperlukan pelaksana yang tepat baik ditinjau dari



segi kualitas maupun kuantitas. Di samping itu, yang tidak boleh dilupakan bahwa pelaksana tersebut harus mempunyai komitmen yang tinggi terhadap keberhasilan implementasi program. Karena dengan komitmen yang tinggi itu akan dapat mendorong mereka untuk mengembangkan berbagai upaya untuk mencapai hasil yang maksimal. Termasuk diantaranya adalah mengembangkan koordinasi yang solid diantara pelaksana program, maka mereka akan melakukan kegiatan sesuai persepsi dan kepentingan masing-masing sehingga pada gilirannya keberhasilan implementasi sulit tercapai.

Pelaksana program peningkatan ketahanan pangan dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak ini adalah sebagai berikut :

1. Dinas Pertanian, peternakan dan perikanan, yaitu sebagai implementator utama dalam menjalankan program swasembada beras di Kabupaten Siak.
2. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) yang ada dikecamatan. Yaitu membantu segala bentuk kegiatan-kegiatan yang ada dikecamatan.
3. Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), bertugas memberikan penyuluhan, pendidikan dan informasi kepada para petani.
4. Kemudian pelaksana lain yang tidak kalah pentingnya adalah para petani dan kelompok tani. Petani berperan besar dalam mensukseskan program swasembada beras tersebut. Petani merupakan pelaku utama yang dibantu oleh penyuluh lapangan di masing-masing kecamatan.
5. Struktur birokrasi suatu lembaga juga akan mempengaruhi terwujudnya kebijakan dengan baik. Dalam proses pelaksanaan kebijakan adanya struktur yang mengatur hubungan organisasional tentu bukan dilaksanakan oleh satu organisasi tunggal. Dalam hal pelaksanaan kebijakan tersebut juga dilihat fungsi dari DPRD Kabupaten Siak, khususnya Komisi II yang menangani bidang pertanian.

#### **6. Sumber daya yang memadai dalam mendukung program swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012.**

Keberadaan sarana dan prasarana pertanian sangat diperlukan untuk revitalisasi pertanian. Untuk itu kualitas pelayanan, jumlah dan kualitas prasarana pertanian sangat penting untuk dapat dan dimanfaatkan oleh petani untuk mengembangkan usaha taninya agar lebih produktif dan menguntungkan. Beberapa sarana dan prasarana dalam pembangunan pertanian adalah lahan dan air, alat dan mesin pertanian, pupuk permodalan dan lain sebagainya.

Dengan Ketersediaan alat-alat pertanian tersebut memang sangat diperlukan dalam proses peningkatan hasil produksi beras. sebagaimana alat-alat pertanian tersebut digunakan sesuai fungsinya masing-masing. Namun hal ini juga tidak luput dari pengawasan pemerintah, agar kegiatan yang berhubungan dengan pertanian, seperti proses penanaman, panen dan lain sebagainya dapat berjalan dengan lancar dan segera tercapai.

Tidak hanya itu dalam variabel isi kebijakan ini kita harus mengetahui berapa jumlah petani dan kelompok tani yang terdaftar sebagai petani tanaman padi yang ada di Kabupaten Siak. Karena petani dan kelompok tani disini adalah orang yang sangat berperan penting dalam melaksanakan program swasembada beras dengan cara meningkatkan jumlah produksi beras yang ada di Kabupaten Siak.

## **B.KONTEKS / LINGKUNGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM PENCAPAIAN SWASEMBADA BERAS DI KABUPATEN SIAK TAHUN 2012.**

### **1.Kekuasaan dan Strategi Aktor yang Terlibat Dalam Pelaksanaan Program Swasembada Beras Di Kabupaten Siak tahun 2012**

Pada dasarnya kebijaksanaan atau program yang dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu melibatkan banyak kepentingan baik ditingkat pusat maupun daerah, lingkungan politisi, birokrat maupun kekuatan sosial dan bisnis dalam masyarakat. Masing-masing aktor ini dalam kadar tertentu mempunyai kekuasaan dan strategi tersendiri untuk memperjuangkan kepentingan.

Pelaksana program swasembada beras di Kabupaten Siak ini telah dijelaskan pada penjelasan sebelumnya yaitu Dinas pertanian sebagai stakeholder yang mencanangkan program peningkatan ketahanan pangan guna mencapai swasembada beras, UPTD sebagai pelaksana teknis dikecamatan membantu jalannya dalam hal berbagai hal kegiatan, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) bertugas memberikan penyuluhan, pendidikan dan informasi kepada para petani. Kemudian pelaksana lain yang tidak kalah pentingnya adalah para petani dan kelompok tani. Petani berperan besar dalam mensukseskan program swasembada beras tersebut. Petani merupakan pelaku utama yang dibantu oleh penyuluh lapangan di masing-masing kecamatan.

Selain itu juga akan dipaparkan keterlibatan aktor-aktor yang lain secara langsung dan berkesinambungan dalam mendukung program dari pemerintah Provinsi Riau yaitu program Operasi Pangan Riau Makmur. Tujuannya yaitu untuk mencapai target swasembada beras. Maka dalam hal ini melibatkan banyak aktor. Aktor-Aktor lain yang terlibat dalam pencapaian swasembada beras yaitu Sekretaris Daerah Kabupaten Siak, Asisten II Kabupaten Siak, Kepala BAPPEDA Kabupaten Siak, Kepala Dinas Pertanian, Kepala Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan, Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Perindag, Koperasi dan UMKM, Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Kepala Badan Pusat Statistik, Kepala Badan Pusat Statistik, Kepala Badan Pertanahan.

### **2.KARATERISTIK INTITUSI DAN LEMBAGA**

Karakteristik lembaga pelaksana akan mempunyai pengaruh terhadap implementasi suatu program. Lembaga yang cukup besar professional, koordinatif dan adaptif tentu akan lebih mudah untuk mengimplementasikan suatu program dibandingkan dengan lembaga yang kurang profesional, serta tidak mempunyai personal dan sarana yang memadai. Opini yang terbentuk dalam masyarakat saat ini ialah bahwa karakteristik dari penguasa maupun lembaga penguasa saat ini hanya sekedar sebagai simbolis kekuasaan. Dimana peran dan fungsi yang seharusnya dimainkan malah tidak terlihat sama sekali.

Adapun tindakan-tindakan yang dilakukan oleh dinas pertanian, peternakan dan perikanan kabupaten siak sebagai organisasi yang berkuasa dalam bidang pertanian dan berperan dalam menjalankan program swasembada beras di kabupaten siak yaitu :

1. Meningkatkan program cetak sawah baru dan program Intensitas Penanaman 300 (IP 300), yaitu menanam tiga (3) kali dalam setahun. Hal ini diharapkan dapat membantu pencapaian produksi beras.

2. Mempersiapkan pengusaha-pengusaha lokal untuk membeli gabah petani untuk mencegah para tengkulak dari luar daerah yang memborong secara besar-besaran padi milik petani dengan harga yang murah.

3. Meningkatkan produktivitas tanaman padi yaitu dengan melakukan upaya pinjam pakai kawasan hutan yang belum dimanfaatkan untuk tanaman pangan.

Dari ketiga strategi diatas dapat dilihat bahwa pihak-pihak harus dapat memaksimalkan usahanya untuk mendapatkan serta mencapai target yang telah ditetapkan. Jika ada koordinasi antara pihak yang bertanggungjawab terhadap pelaku usaha maka target mudah tercapai.

### **3.Kondisi Ekonomi, Sosial Dan Politik yang mempengaruhi pencapaian program swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012.**

Keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau menjalankan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Ketika sebuah perencanaan dibuat tentu sudah menjadi sebuah kebijakan yang sudah didukung oleh banyak sumber daya, baik dari bidang politik, ekonomi dan sosial. Karena dukungan dari ketiga aspek ini akan sangat berpengaruh terhadap proses implementasi sebuah kebijakan.

Ketika sebuah perencanaan dibuat tentu sudah menjadi sebuah kebijakan yang sudah didukung oleh banyak sumber daya, baik dari bidang politik, ekonomi dan sosial. Karena dukungan dari ketiga aspek ini akan sangat berpengaruh terhadap proses implementasi sebuah kebijakan. Hal ini dapat dijelaskan faktor Lingkungan yang mempengaruhi pelaksanaan swasembada beras di Kabupaten Siak sebagai berikut:

#### **1. Lingkungan Politik**

Pemerintahan dan politik adalah dua hal yang sangat erat kaitannya, sehingga pembedaannya terkadang sulit dilakukan. Demikian pula dalam hal pencapaian swasembada beras di Kabupaten ini tidak terlepas dari lingkungan politik yang terjadi di Kabupaten Siak. Lingkungan politik adalah Negara, pemerintah, dan lembaga-lembaga dan peraturan perundang-undangan dan pemangku kepentingan publik dan swasta yang mengoperasikan dan berinteraksi dengan atau mempengaruhi sistem tersebut. Stabilitas lingkungan politik dan pemerintahan akan berdampak pada prioritas kebijakan ketahanan pangan dalam kaitannya dengan kebijakan lain yaitu dana yang tersedia untuk ketahanan pangan dan jangka waktu dimana kebijakan dan program dapat terealisasikan.

Terkait dengan lingkungan politik, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa program peningkatan ketahanan pangan yaitu dengan mengupayakan pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak. Aktor yang penting dalam hal ini tentu saja petani yang menanam dan mengolah lahan persawahan. Para petani telah lama memiliki pengaruh politik yang besar dan mampu mempengaruhi pengambilan keputusan. Contohnya pemilihan kepala daerah gubernur maupun bupati yang dipilih oleh rakyat, banyak dari para elit yang memanfaatkannya pada saat kampanye yang ingin menarik simpatik masyarakat dengan mengatakan ingin melindungi nasib petani dan meningkatkan kesejahteraan para petani. Hal ini didorong oleh kebutuhan politik bagi kepentingan pejabat didaerah, memang masih banyak yang meremehkan arti

pertanian, tetapi para petani sendiri telah semakin sadar akan posisi dan kedudukan penting itu sehingga telah semakin berani memperjuangkan kepentingannya.

Seperti yang diungkapkan oleh Lasswell mengenai peran dari elit yang berkuasa, merupakan suatu kelas yang terdiri dari mereka yang berhasil menempati kedudukan dominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai-nilai (Values) yang mereka bentuk (ciptakan, hasilkan) mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai (Values) tersebut mungkin dapat berwujud kekuasaan, kekayaan, kehormatan, pengetahuan dan menguasai nilai-nilai tersebut dalam jumlah banyak, pada gilirannya akan menduduki lapisan atas daripada stratifikasi yang ada di masyarakat yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa lingkungan politik mempengaruhi pelaksanaan swasembada beras di Kabupaten Siak, baik para elit mempunyai kepentingan untuk bersama maupun pribadi pada dasarnya kepentingan tersebut berjalan secara bersamaan dalam mewujudkan peningkatan produksi beras setiap tahunnya agar swasembada beras di Kabupaten Siak dapat tercapai. Namun kebijakan yang telah dibuat tersebut dalam bentuk program belum tercapai karena banyaknya kepentingan-kepentingan pribadi dan kelompok yang juga berperan sejalan dengan pelaksanaan program tersebut.

## **2. Lingkungan Sosial**

Lingkungan sosial adalah hubungan atau interaksi antara masyarakat dengan pemerintah. Sikap masyarakat terhadap lingkungan sosial, dimana memberikan dukungan terhadap upaya pemerintah dalam melaksanakan suatu kebijakan atau peraturan. Lingkungan sosial dipengaruhi oleh nilai sosial, dimana masyarakat ikut mensukseskan program pemerintah dengan membeli beras petani dari daerahnya sendiri. Hal ini dapat meningkatkan kesejahteraan petani karena tanaman padi tersebut diproduksi dan dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri.

Dalam hal ini pemberdayaan petani harus dilakukan karena merupakan suatu proses dimana petani khususnya mereka yang kurang memiliki akses kepada sumberdaya pembangunan didorong untuk makin mandiri dalam mengembangkan kehidupan mereka. Dalam proses ini, petani dituntut untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga harus dapat menemukan solusi yang tepat dan mengakses sumberdaya yang diperlukan, baik sumberdaya eksternal maupun sumberdaya milik petani itu sendiri. Pada prinsipnya, petani mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi basis program daerah, regional dan bahkan program nasional. Pemaparan di atas mengimplikasikan bahwa program yang ingin dilakukan petani dari petani itu sendiri, dimana lembaga pendukung seperti pemerintah daerah hanya memiliki peran sebagai fasilitator.

## **3. Lingkungan Ekonomi**

Dewasa ini semua pemerintah memainkan peranan penting dalam perekonomian Negara. Pada dasarnya peranan itu terdiri dari dua jenis yaitu sebagai pemeran serta dan sebagai regulator (penggerak), yaitu pemerintah

merencanakan dan mengarahkan. Sebagian besar pemerintah memainkan kedua peranan itu dengan kadar yang berbeda-beda. Jika dikaitkan dengan kebijakan ketahanan pangan

Kondisi lingkungan ekonomi sangat mempengaruhi dalam peningkatan ketahanan pangan khususnya tanaman padi yaitu beras, karena hal ini berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat dan petani. Dalam hal ini petani dan pemerintah saling mendukung dalam upaya meningkatkan produksi tanaman padi. Pemerintah berupaya agar petani terus meningkatkan hasil panen untuk setiap tahunnya dan meminta para petani juga komitmen dalam bidang tanaman pangan padi agar swasembada beras di Kabupaten Siak dapat terealisasi, namun jika usaha yang dilakukan para petani tersebut gagal karena kurangnya sarana dan prasarana yang disediakan oleh pemerintah maka akan merugikan petani dan berimbas pada perekonomian para petani. begitu juga sebaliknya jika program peningkatan ketahanan pangan tersebut dapat berjalan sesuai harapan maka hal ini juga berpengaruh pada pendapatan asli daerah Kabupaten Siak dan swasembada beras pun dapat tercapai.

Sektor Pertanian jika dikaitkan dengan keharusan diwujudkan swasembada, kemandirian dan ketahanan pangan, khususnya beras yang merupakan sebagai kunci dan stabilitas ekonomi Negara kita. Sebagai salah satu Negara yang memiliki penduduk yang berjumlah besar dengan makanan pokok mayoritas penduduknya adalah beras, maka swasembada, kemandirian dan ketahanan pangan/ beras merupakan salah satu hal yang krusial dan menjadikannya sebagai komoditas strategis yang sekaligus juga memiliki nilai politis yang sangat tinggi.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Dalam penelitian, penulis menemukan bahwa pelaksanaan program swasembada beras di Kabupaten Siak belum mencapai target yang diinginkan. Karena adanya beberapa faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi program tersebut.

Adapun faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program tersebut adalah *content of policy* dan *context of implementation*. Jika dilihat dari segi isi kebijakan maka yang mempengaruhi program tersebut adalah dari para aktor yang belum sepenuhnya memahami isi kebijakan dari program tersebut. yaitu tidak sesuai nya konsep swasembada, terpenuhinya kebutuhan pangan dan data yang diperoleh dari lapangan menunjukkan bahwa dari 14 kecamatan yang ada di Kabupaten Siak hanya 7 kecamatan yang mempunyai lahan pertanian tanaman padi yang memadai. Selain itu juga adanya aktor-aktor yang tidak bertanggungjawab, menyalahgunakan anggaran program tersebut untuk kepentingan pribadi yang tentu saja merugikan Negara dan masyarakat.

Aktor yang terlibat pada Pelaksana program swasembada beras di Kabupaten Siak yaitu Dinas pertanian sebagai *stakeholder* yang mencanangkan program peningkatan ketahanan pangan guna mencapai swasembada beras, UPTD sebagai pelaksana teknis dikecamatan membantu jalannya dalam hal berbagai hal kegiatan, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) bertugas memberikan penyuluhan, pendidikan dan informasi kepada para petani. Kemudian pelaksana lain yang tidak

kalah pentingnya adalah para petani dan kelompok tani. Petani berperan besar dalam mensukseskan program swasembada beras tersebut. Petani merupakan pelaku utama yang dibantu oleh penyuluh lapangan di masing-masing kecamatan.

Selain itu lingkungan politik, sosial dan ekonomi juga mempengaruhi dalam pelaksanaan program ketahanan pangan dalam pencapaian swasembada beras di Kabupaten Siak tahun 2012. Jika ditinjau dari segi politik adanya kebutuhan politik dari masing-masing aktor yang saling menguntungkan, pemerintah membutuhkan petani untuk menjalankan program dan juga sebaliknya petani membutuhkan pemerintah sebagai fasilitator. Kemudian dari segi sosial belum adanya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk membeli beras petani yang diproduksi di daerah Kabupaten Siak sendiri. Selain itu belum adanya pemasaran beras dan hak paten atau merek beras hasil produksi beras berasal dari Kabupaten Siak juga dapat mempengaruhi lingkungan sosial, karena sampai saat ini Kabupaten Siak masih impor beras dari luar daerah Kabupaten Siak. Hal ini mendorong berkembangnya usaha pertanian dan produksi pertanian untuk dapat meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja, pengembangan ekonomi wilayah dalam rangka mensejahterakan para petani dan produksi serta mendukung pertumbuhan pendapatan nasional.

### **Saran**

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, ada beberapa hal yang harus di perhatikan oleh semua pihak dalam mendukung pelaksanaan program peningkatan ketahanan pangan guna mewujudkan swasembada beras di Kabupaten Siak Tahun 2012. Kemudian para aktor yang terlibat dalam menjalankan program swasembada beras tersebut lebih menjalin kembali koordinasi dengan para petani sehingga dalam pelaksanaan program tersebut dapat tercapai, bukan hanya sekedar mengikuti aturan dan menjalankan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah saja, namun harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan apa yang telah diamanahkan. Karena upaya berswasembada beras ini merupakan hal yang sangat penting, sebab jika beberapa daerah saja mampu mencukupi kebutuhan beras yang merupakan bahan makanan pokok, tentunya kita tidak perlu lagi untuk impor beras dari luar daerah lain.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Budiardjo, Miriam 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Bungin, Burhan. 2001. *Metode penelitian sosial*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Grindle, Merilee Serril. 1980. *Politics and Policy Implementation in the third World*. Princeton University Press.
- Haryanto. 2005. *Elit Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta : PLOD UGM dan JIP FISPOL.
- Hasan, Iqbal. 2002. *Metodologi Penelitian dan aplikasinya*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Mashad, Dhurorudin. 2005. *Konflik antar Elit Politik Lokal dalam pemilihan kepala daerah*. Jakarta : Pustaka Pelajar dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Pusat Penelitian Politik.

- Moleong, J. Lexy. 2005. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Suntoyo, Usman. 2004. *Politik Pangan*. Yogyakarta : CIRED.
- Sitepu, P Anthonius . 2012. *Studi Ilmu Politik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*. Bandung : CV Alfabeta.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Praktik*. Pekanbaru : Alaf Riau.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik perumusan kebijakan publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.

#### **Dasar Hukum :**

Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,  
 Undang-undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan,  
 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan,  
 Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi,  
 Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan,  
 Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Siak.

#### **Dokumen-dokumen :**

Siak Dalam Angka 2012, Badan Pusat Statistik.  
 Dokumen Rencana Strategis Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Siak Tahun 2011-2016,  
 Laporan Tahunan Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Siak Tahun 2012.

#### **Media Online :**

Dumai Pos. 09 Agustus 2011. *Masyarakat kekurangan kebutuhan pangan*.  
<http://www.dumaiapos.com>. Diakses tanggal 10 juli 2012.

Dumai Pos. 30 mei 2012. *Pemkab Optimis Swasembada Pangan*.  
<http://www.dumaiapos.com/>. Diakses tanggal 11 januari 2013 pukul 06.35WIB.

Hallo Riau. Kamis, 29 November 2012. *Riau Terus Galakkan Program OPRM Demi Swasembada Pangan*. <http://www.halloriau.com/>. Diakses tanggal 12 januari 2013 jam 14.35WIB.

Kejaksanaan Tinggi Riau. *Kejari Siak Sri Indrapura tahan mantan Kadis pertanian, peternakan dan perikanan*. [www.kejati-riau.go.id](http://www.kejati-riau.go.id). Diakses tanggal 13desember 2013, pukul 09.25Wib