

**Evaluasi Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak Tahun  
2009-2013 (Studi Kasus Kecamatan Bunga Raya)**

Oleh:

SITI HAZZAH NUR. R

**(hazzahnursiti@gmail.com)**

**Dr. Febri Yuliani, S.Sos. M. Si**

Jurusan Ilmu Administrasi – Prodi Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus bina widya jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 288293-

Telp/Fax. 0761-63277

**Abstract**

*This research aims to describe evaluation of implementation The Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) at Siak Regency from 2009 until 2013 especially on Bunga Raya Subdistrict hibiscus which is the granary in Siak. This program was implemented by The government of Riau Province as mean to build food security as a legitimacy between the governor of Riau and the regent of Siak Number: kptsn.580/VI/2012. The success of a program was evaluated be bassed on theory by William N. Dunn that is; effectiveness, efficiency, adikuacy, even distribution, respon and accuracy program. The function of this program is as informan substance about process of interaction as a crucial factor in the period of implementation of the program so as to provide advice to the government, especially the implementation team to make this program success and to know the shortcomings and obstacles that occur.*

*Methods used in this study is (kyu)alitative methods of data that can not be realized in the form of numbers, but in the form of an explanation that describes the shape of the state, process, certain events. Data collection techni(kyu)ues using interview techni(kyu)ues and documentation.*

*From the research, The Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) at Siak Regency from 2009 until 2013 especially on Bunga Raya Subdistrict can be categorized not succeded. It seen from the failure to achieve self sufficiency in rice in Siak with many middlement out of town who come to buy particular field crop farmers. Constrained case. Therefore, the advice given at the end of the study is how to address the issue during the period of implementation of food security so that the program can be maximum in implementation.*

**Keywords: evaluation, food security, OPRM**

## PENDAHULUAN

Provinsi Riau merupakan salah satu daerah yang masih membutuhkan upaya nyata dalam mengatasi masalah beras. Rata-rata setiap tahunnya Provinsi Riau mengalami kekurangan beras setiap tahunnya mencapai 40%. Ini terjadi dikarenakan lajunya tingkat pertumbuhan penduduk yang mengakibatkan meningkatnya kebutuhan beras namun tidak berbanding lurus dengan produksi beras. Melihat kondisi diatas Pemerintah Riau mengeluarkan suatu program yang mengacu pada hal di atas yaitu menjadikan program OPRM (Operasi Pangan Riau Makmur) sebagai program food security yang terintegrasi yang tujuannya mengamankan semua sektor pangan. Ini merupakan bentuk partisipasi Pemerintah Riau dalam usaha meningkatkan ketahanan pangan terutama berfokus pada beras di daerahnya sendiri.

Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) yang dirancang oleh Pemerintah Riau merupakan upaya bersama terhadap upaya meningkatkan produktifitas dan ketergantungan pangan pada daerah lain khususnya padi yang tujuannya adalah untuk meningkatkan produksi tanaman padi dalam rangka pemenuhan kebutuhan konsumsi yang setiap tahunnya semakin meningkat serta untuk meningkatkan pendapat masyarakat tani di pedesaan juga untuk menanggulangi kemiskinan menuju masyarakat tani sejahtera dengan strategi produksi peningkatan tanaman padi berupa kelembagaan dan pembiayaan, pengamanan produksi, perluasan areal dan

peningkatan produktifitas yang di mulai sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2013.

Pemerintah Kabupaten Siak menyambut baik program Operasi Pangan Riau Makmur yang digulirkan oleh Pemerintah Propinsi Riau. Hal ini dapat dilihat dalam kesepakatan bersama antara Gubernur Riau dengan Bupati Siak Nomor 73/MOU/2009 tentang Pelaksanaan Pengembangan Tanaman Padi Seluas 100.000 Ha Melalui Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) Tahun 2009-2013 Provinsi Riau, namun dikarenakan anggaran dan target yang tidak memungkinkan telah terjadinya revisi sesuai dengan keputusan Gubernur Riau Nomor: kpsn.580/VI/2012 membuat target menjadi 45.500 Ha.

Di Kabupaten Siak sendiri dengan 4 Kecamatan sebagai target pelaksanaan yaitu Sabak Auh, Bunga Raya, Sungai Apit dan Sungai Mandau. Dalam Kesepakatan Bersama ini 3 fokus utama gerakan OPRM yaitu *pertama*, Indeks Pertanaman (IP) 100 ke 200 yaitu, musim tanam yang dilakukan pada periode Februari s/d Agustus atau kegiatan penanaman yang dilakukan oleh petani diluar tanaman reguler yang biasanya dilaksanakan pada periode bulan September s/d Januari; *kedua*, Rehabilitasi Sawah Terlantar (RST) ; *ketiga*, Cetak Sawah Baru (CSB).

Luas sawah yang ada di Kabupaten Siak mencapai 5.193 H dengan sentra padi terbesar di Kecamatan Bunga Raya sekitar 62% dan selebihnya di Kecamatan Sabak

Auh lebih kurang 23%, Kecamatan Sungai Mandau 8%, Kecamatan Sungai Apit 5% dan 2% lainnya berada di Kecamatan Tualang, Kandis, Minas dan Pusako. Kecamatan Bunga Raya juga sering mendapatkan penghargaan dalam pencapaian hasil panen terbaik, inilah yang membuat Kecamatan Bunga Raya sebagai lumbung padi di Kabupaten Siak. Hal ini juga ditunjukkan dengan adanya *launching* beras Bunga Raya Desember 2013 dengan merk “jembatan siak” yang di produksi oleh Rice Melling Bunga Raya Indah. Dibawah ini dapat dilihat ketersediaan lahan yang ada di Kabupaten Siak tahun 2009 sampai tahun 2013:

**Tabel 1.1**  
**Data Jumlah Ketersediaan Lahan**  
**2009-2013**

Tahun	Lahan Sawah (Ha)	Cetak Sawah 2009-2013 (Ha)	Total Alih Fungsi Lahan Tahun 2009-2013 (Ha)
2009	8,499		(Lahan sawah awal+ Total cetak sawah) - Total luas sawah tahun terakhir
2010	6,707		
2011	5,374		
2012	5,193		
2013	4,675		
<b>JUMLAH</b>		<b>1,032</b>	<b>4,856</b>

Sumber :Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Siak 2014

Dari tabel diatas dapat dilihat dari tingkat jumlah lahan dari tahun 2009-2010 menurun drastis, begitu juga dengan jumlah lahan tahun 2010 ke tahun 2011. Namun pada tahun 2011 sampai pada tahun 2013 terlihat stabil tetapi tetap terlihat penurunannya walaupun sedikit.

kegiatan perluasan lahan dengan Cetak sawah Baru (CBS) tidak dapat mampu mengimbangi besarnya laju alih fungsi lahan yang terjadi. Dengan kata lain konvensi lahan masih menjadi juaranya di Kabupaten Siak. seperti yang telah peneliti jelaskan di atas bahwa konvensi lahan sawah menjadi salah satu alasan kegagalan dari program pengembangan padi sawah, hal ini terjadi karena banyak petani yang mengalih fungsikan lahan sawah menjadi lahan sawit dikarenakan hasil dari pertanian padi tidak cukup menggiurkan daripada hasil dari perkebunan sawit serta tidak dapat mencukupi dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari

Harapan yang dibangun melalui program OPRM dalam usaha Peningkatan Tanaman Padi pada tahun 2009-2013 yaitu dapat mengurangi defisit beras yang terjadi di Kabupaten Siak tidak serta merta terpenuhi. Kenyataannya 5 tahun berjalannya program ini, pada tahun 2013 ketersediaan beras di Kabupaten Siak masih mengalami defisit yang sama besarnya dengan tahun sebelum program OPRM ini dilaksanakan. Hal ini terjadi bukan semata-mata program ini tidak berjalan namun adanya pengaruh besar dari peningkatan laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Siak. Untuk lebih jelasnya kebutuhan dan kekurangan beras di Kabupaten Siak pada tahun 2009-2013 dapat kita lihat pada Grafik I.1 berikut ini:

**Tabel 1.2**

**Kebutuhan dan Kekurangan Beras  
Pada Pelaksanaan OPRM Tahun  
2009-2013**

Tahun	Produksi (Ton)	Kebutuhan (Ton)	Kekurangan (Ton)
2009	20,781	26,582	15,801
2010	21,057	42,736	21,679
2011	17,346	47,068	29,722
2012	20,898	51,923	31,025
2013	20,033	54,116	31,048

Sumber :Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Siak 2014

Dari tabel diatas, pelaksanaan OPRM di Kabupaten Siak ini selain karena pertumbuhan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya sementara tidak sesuai dengan produksi berasnya, ada beberapa alasan lain yaitu : *pertama*, alih fungsi lahan yang sering terjadi pada lahan persawahan dimana untuk Kabupaten Siak alih fungsi lahan sawah dalam 5 tahun terakhir (2007 s/d 2011) sebesar 5.303 Ha (rata-rata setiap tahunnya sebesar 1.060,6 Ha) terutama konversi lahan sawah ke perkebunan sawit ; *kedua*, potensi Sumber Daya Alam (SDA) di Kabupaten Siak dalam hal lahan yang masih sangat luas yang belum dimanfaatkan secara optimal; *ketiga*, sistem irigasi yang tidak mendukung.

**A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak khususnya di Kecamatan Bunga Raya ?

**B. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

1. Tujuan Penelitian
  - 1) Untuk mengevaluasi program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk keperluan teoritis terutama bagi kalangan akademis dan berguna untuk kepentingan yang bersifat teoritis dan praktis, yakni:

- 1) Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang kebijakan publik khususnya tentang evaluasi kebijakan.

- 2) Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan bagi pembuat kebijakan agar kebijakan atau program yang dilaksanakan dapat lebih maksimal.

**METODE**

Analisis data yang penulis gunakan adalah metod deskriptif kualitatif, dengan pengambilan data primer dan data skunder melalui wawancara, obeservasi dan dokumentasi. data-data yang diperoleh akan di bahas secara menyeluruh dengan dibandingkan konsep teori-teori yang mendukung pembahasan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

**HASIL**

Dalam bab ini peneliti akan menyajikan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian dari Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura di Kecamatan Bunga Raya Kabupaten Siak, yang akan memberikan

penjelasan mengenai evaluasi Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak studi kasus di Kecamatan Bunga Raya.

#### **A. Evaluasi Program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak khususnya di Kecamatan Bunga Raya Tahun 2009-2013**

Langkah pemerintah untuk kesuksesan gerakan OPRM ini dibentuk Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana dengan bagan alir dari provinsi hingga ketingkat desa. Tim koordinasi dan pelaksana berdasarkan tingkatnya yaitu:

1. Tim Koordinasi Tingkat Provinsi Riau terdiri dari sekretaris Daerah, Asisten Ekonomi dan Pembangunan, Kepala Bapedda, Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura, dan Sekretaris Badan Koordinasi Penyuluh.
2. Tim Pelaksana tingkat Provinsi Riau terdiri dari Kepala Bidang Tanaman Pangan dan Kepala Bidang Pengelolaan Lahan dan Air Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Provinsi Riau.
3. Tim Koordinasi dan Pelaksanaan Tingkat Kabupaten Siak terdiri dari Bupati Siak dan Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Siak.
4. Tim Pelaksana Tingkat Kecamatan Bunga Raya terdiri dari Camat Bunga Raya dan Kepala UPTD Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Siak.

Selain untuk mengoptimalkan kegiatan Tim ini dibentuk sekretariat yang dinamakan posko (Pos Simpul

Koordinasi). Sekretariat atau posko ini memiliki tanggung jawab yaitu:

1. Terwujudnya keterkaitan fungsional berbagai instansi yang berperan dalam gerakan OPRM yang sesuai dengan tujuan pembangunan pertanian.
2. Terwujudnya keterkaitan sub-sistem teknologi, penyuluhan, penerangan, pelayanan sarana produksi, pelayanan kredit, pasca panen, pengolahan hasil dan pemasaran hasil pertanian.
3. Perumusan kebijakan, pemantauan dan pengendalian keragaman kegiatan gerakan OPRM.

Pada bab pembahasan ini akan diuraikan hasil penelitian yang penulis lakukan berkaitan dengan bagaimana evaluasi program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak khususnya Kecamatan Bunga Raya sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh William N Dunn yakni sebagai berikut:

#### **1. Efektivitas**

Yang dimaksud efektivitas dari sebuah program adalah berkenaan dengan apakah hasil yang diinginkan dari sebuah kebijakan atau program telah tercapai. Atau dengan kata lain apabila suatu kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah tepat pada sasaran dan tujuan yang diinginkan. Adapun keinginan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan ini supaya nilai-nilai yang diinginkan sampai kepada publik. Handyaningrat (1996) menjelaskan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan

yang telah ditentukan, jadi apabila tujuan kebijakan tersebut telah dicapai baru dapat dikatakan efektif. Agar masalah-masalah yang ada dilingkungan masyarakat dapat diatasi dengan baik. Indikator dari efektifitas dapat dilihat dari:

a. Tujuan dari sebuah kebijakan atau program

Tujuan dibuatnya kebijakan atau program dalam mengatasi ketersediaan pangan terutama beras di Riau dalam hal ini Keputusan Gubernur 580/VI/2012 dengan Bupati Siak sebagai bentuk partisipasi Pemerintah Riau untuk mendukung kebijakan Pemerintah Indonesia Program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) dan mendukung program Kemiskinan, Kebodohan dan infrastruktur (K2i) serta menunjang kebijakan Badan Ketahanan Pangan tentang pembangunan ketahanan pangan yang mengacu pada arah kebijakan pembangunan pertanian Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 setiap kebijakan atau program dirancang tidak hanya untuk mengatasi satu masalah saja namun juga dapat mengatasi masalah-masalah yang lainnya. Seperti program ini, tidak hanya berperan mengatasi kekurangan pangan di Kabupaten Siak akan tetapi juga mendorong perekonomian masyarakat petani. Riant Nugroho dalam bukunya *public policy* (2012) menjelaskan bahwa pentingnya kebijakan publik adalah karena kejatuhan dan keberhasilan suatu negara bangsa semakin ditentukan oleh “kehebatan” kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politikanya.

b. Sasaran dari sebuah kebijakan

Yang menjadi sasaran dari kebijakan ini pelaksanaan Program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) adalah tercapainya kemandirian dalam menyediakan ketersediaan pangan di Provinsi Riau khususnya Kabupaten Siak. Sasaran ini secara langsung tertuju pada masyarakat petani sebagai produsen dari padi itu sendiri.

Berdasarkan observasi yang penulis lakukan di lapangan, efektivitas dari program OPRM ini tidak tercapai. Hal ini dikarenakan program tersebut tidak tepat pada tujuan dan sasaran kebijakan yang diinginkan. Dapat dilihat bahwa tujuan dari program ini belum maksimal karena adanya berbagai indikasi bahwa pihak-pihak atau instansi yang terkait dalam program belum dapat bekerjasama dengan baik. OPRM memiliki 5 strategi yakni, 1) produksi tanaman pangan, 2) peningkatan produktivitas, 3) perluasan areal, 4) pengamanan produksi, 5) kelembagaan & pembiayaan. Namun dalam point kelima yakni kelembagaan & pembiayaan, pemerintah Siak belum maksimal untuk mengamankan hasil produksi yang dihasilkan.

Adanya kebocoran hasil panen karena kehadiran tengkulak yang memberikan harga lebih tinggi kepada petani, membuat petani lebih memilih menjual hasil panennya kepada tengkulak. Hal itu diperbolehkan karena menguntungkan petani Siak sendiri sehingga Pemerintah Siak tidak dapat begitu saja melarang para tengkulak untuk masuk ke Siak. hal ini membuat ketersediaan pangan semakin berkurang dan hal ini sekaligus menyatakan bahwa implementor program ini tidak

maksimal dalam pengaplikasian semua strategi Peningkatan Tanaman Padi di Kabupaten Siak.

Kemudian di dalam penyelenggaraan OPRM dalam kurun waktu 5 tahun ini tidak tercipta kelancaran dalam hal memberikan sosialisasi kepada petani, petani hanya mengetahui satu dari tiga strategi OPRM, sehingga membuat petani beranggapan bahwa ada atau tidaknya program ini sama sekali tidak berpengaruh pada pertanian mereka. Sedangkan dari segi sasarannya dapat dikatakan cukup tercapai, karena sampai sekarang disaat OPRM tidak ada lagi tetapi petani masih menggunakan metode tanam padi yang sama seperti sewaktu OPRM ada yakni Indeks Penanaman masih dengan IP 200.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak dirasa kurang efektif, tidak tercapai tujuan yang diinginkan dari Program tersebut. Berdasarkan pendapat sumber-sumber diatas, harapan akan tersedianya kecukupan pangan terutama beras di Kabupaten Siak adalah dengan terus mengandalkan Indeks Penanaman (IP) padi di Kecamatan Bunga Raya yang merupakan lumbung padi Kabupaten Siak. Juga diharapkan Pemerintah Siak mampu memberikan solusi terbaik dalam hal tengkulak luar kota yang selalu datang membeli hasil panen Siak, agar Siak dapat tidak lagi bergantung pada *impor* dari Provinsi lain

## **2. Efisiensi**

Di dalam efisiensi dari sebuah program melihat beberapa sumber daya yang digunakan untuk

penerapan sebuah kebijakan atau program. Untuk mengetahui seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam pengimplementasian program. Mulyadi (2000) menjelaskan konsep efisiensi adalah lebih berkaitan dengan seberapa jauh suatu proses mengkonsumsi masukan untuk menghasilkan keluaran tertentu. Jadi dapat disimpulkan yang dimaksud efisiensi adalah jumlah yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas yang dikehendaki. Untuk efisiensi kebijakan atau program dapat diukur dengan indikator yang dapat diukur dalam pengimplementasian kebijakan antara lain:

### **a. Segi biaya**

Berdasarkan observasi dan pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti biaya yang dihabiskan untuk penerapan kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) ini cukup besar. Kegiatan peningkatan padi sawah dengan strategi peningkatan Indeks Penanaman (IP), Rehabilitasi Lahan Terlantar (RST) dan Cetak Sawah Baru (CSB) serta bantuan pupuk, benih, peralatan usaha tani dan bantuan biaya pengolahan lahan kepada petani untuk kegiatan pertanian.

Sedangkan biaya pengawasan pelaksanaannya dapat berupa biaya operasional yang digunakan dalam kegiatan pelatihan yang diberikan kepada petani oleh penyuluh di setiap desa Kecamatan Bunga Raya. Besarnya biaya yang dikeluarkan untuk pelaksanaan program OPRM ini namun program ini juga tidak efektif dalam pelaksanaannya.

#### b. Segi waktu

Berdasarkan observasi yang dilakukan oleh peneliti waktu yang digunakan untuk penerapan kebijakan program OPRM telah diberlakukan sejak tahun 2009 sampai tahun 2013 di Kabupaten Siak. Program ini telah dijalankan di Kecamatan Bunga Raya selama 5 tahun, dengan lamanya waktu yang digunakan untuk penerapan peraturan daerah tersebut, hasilnya tujuan kebijakan tersebut tidak tercapai sesuai dengan yang dirancang sebelumnya.

#### c. Segi Tenaga

Berdasarkan observasi yang dilakukan oleh peneliti tenaga yang terpakai untuk penerapan kebijakan program OPRM ini terbilang cukup banyak. Mulai dari sosialisasi Program hingga dari pengawasan dari pelaksanaannya. Pada tahap sosialisasi tenaga SDM (sumber daya manusia) yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan penyuluhan, pelatihan serta simulasi penanaman padi yang baik, mengatasi hama dan menggunakan bibit unggulan yang baik kepada para petani di Kecamatan Bunga Raya. Tetapi tetap saja program OPRM ini belum mampu mengatasi masalah pangan di Kabupaten Siak.

Jika dilihat dari jumlah ketiga sub indikator diatas, yaitu biaya, waktu, dan tenaga yang telah maksimal diberikan dalam penerapan kebijakan, tetapi tingkat efektifitas kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) sangat rendah, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan program tersebut tidak efisien. adanya peningkatan ketersediaan pangan semenjak

diterapkannya program OPRM ini namun lajunga tingkat kelahiran menjadikan tingkat pemenuhan pangan juga terus meningkat sementara alih fungsi lahan sawah menjadi perkebunan juga berbanding lurus. Ini menjadi tantangan Pemerintah Siak untuk dapat mempertahankan ketersediaan pangan dengan mengandalkan lahan yang ada.

Tingginya laju alih fungsi lahan ini menjadi salah satu penghambat jalannya program ini dikarenakan Pemerintah Kabupaten Siak tidak bisa dengan mudah melarang pemilik lahan untuk tidak mengalihkan lahan sawahnya menjadi perkebunan sawit. Petani di Kecamatan Bunga Raya terbagi atas dua yaitu petani pemilik dan petani penggarap. Petani pemilik adalah petani yang memiliki lahannya sendiri dan menggarap lahannya sendiri atau menyewakannya kepada petani lain atau sering disebut petani penggarap, sedangkan petani penggarap adalah petani yang menggarap lahan orang lain atau lahan petani pemilik. Petani penggarap biasanya akan membagi dua hasil yang didapatkan dengan pemilik lahan.

Melihat hal ini pastinya petani penggarap akan dengan suka cita menjual hasil garapan lahan orang lain kepada para tengkulak yang memang menawarkan harga yang cukup tinggi untuk menutupi kekurangan hasil setelah dibagi dengan pemilik lahan. Petani Kecamatan Bunga Raya mengaku bahwa bersawah merupakan sampingan yang dilakukan diluar pemasukan finansial yang utama untuk menambah penghasilan. Pemerintah tampaknya harus lebih

bekerja keras untuk memperhatikan petani padi.

Hambatan program OPRM ini semakin kompleks, kali ini dilihat dari adanya ketidak sesuaian kebutuhan petani yang tidak selaras dengan apa yang diberikan pemerintah Siak. Menurut petani, bantuan seperti pupuk yang diberikan lebih baik digunakan untuk memperbaiki irigasi karena para petani disini sangat membutuhkan pengairan yang baik di sawah-sawah mereka. Terlebih kalau sedang kemarau seperti sekarang ini, petani hanya bisa berharap pada parit-parit sekitar sawah dengan cara menyedot air parit tersebut untuk sawah mereka.

Hal diatas menjelaskan bahwa dalam penerapan kebijakan program OPRM ini belum efisien, mengingat besarnya usaha yang diberikan dalam penerapannya tapi tetap tidak efektif dalam pelaksanaannya. Selain dari itu, adanya bantuan yang sebenarnya dibutuhkan oleh petani namun tidak didapatkan semakin membuat program ini tidak berdaya guna.

### 3. Kecukupan

Kecukupan disini adalah berkaitan dengan tingkat efektivitasnya memuaskan kebutuhan dari sebuah kebijakan atau program, nilai atau kesempatan yang menimbulkan adanya masalah dalam kebijakan ini. Untuk itulah di dalam suatu kebijakan harus ada alternatif-alternatif yang dilakukan bila kebijakan atau program ini telah diimplementasikan. Indikator penilaiannya adalah :

#### a. Pelaksanaan kebijakan

Pelaksanaan kebijakan berkenaan dengan tingkat kinerja para pemangku kepentingan dalam program ini. Hal ini sangat penting diperhatikan karena dapat memberikan informasi dalam perbaikan hal mana yang perlu di tingkatkan lagi. Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti di lapangan kinerja pelaksana kebijakan program OPRM masih kurang maksimal. Hal ini dapat dari kondisi pangan yang masih belum dapat dipenuhi dari dalam Kecamatan sendiri dengan kata lain masih mengandalkan *impor* dari provinsi lain.

program yang telah ada sudah cukup baik. Namun hal ini kembali lagi kepada implementornya sendiri yang sanggup atau tidaknya untuk konsisten pada strategi program yang diterapkan. Kebanyakan kebijakan kebanyakan akan ada masalah pada tingkat pencapaian kinerja para implementornya namun adanya hasil pengawasan serta pemantau yang berkelanjutan sebagai informasi yang dapat digunakan sebagai tindak lanjut memperbaiki kekurangan atau kesalahan yang terjadi.

Bulog (Badan Urusan Logistik) terlihat kurang. Sejak status Bulog diubah dari LNDK (Lembaga Kementrian Non-Dapartemen) menjadi BUMN dengan status badan hukum perum (Perusahaan Umum), Bulog atas permintaan IMF dilarang mengendalikan harga pangan, kecuali beras. Ini seharusnya membuat Pemerintah fokus pada harga beras saja. Namun kenyataannya proteksi pemerintah terhadap masuknya bahan-bahan pangan ini dari negara lain juga semakin berkurang.

Hal dilihat menjelaskan bahwa kinerja pelaksana program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kecamatan Bunga Raya masih jauh dari kata bagus. Baik itu karena tenaga penyuluh yang tidak ahli di bidangnya atau pun karena kebijakan yang ada saat ini hanya mengatur masalah yang minor saja.

b. Pengawasan yang dilakukan

Menurut Mathis dan Jackson (2006) mendefinisikan pengawasan merupakan proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standar untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang dikomunikasikan ke para karyawan. Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti dilapangan, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penerapan atau program OPRM ini masih kurang maksimal. Dalam hal ini masalah pada pengamanan pasca panen tetap dikemukakan. Ini menegaskan bahwa pemerintah Siak harusnya telah memberikan solusi akan hal ini. Hasil panen yang diambil oleh tengkulak pada akhirnya akan masuk lagi ke dalam Kabupaten Siak namun sudah siap pakai tanpa harus mengeluarkan biaya dalam mengelola gabah menjadi beras. Hal ini tentunya dapat mengurangi biaya sekian persen dalam pengelolaan gabah menjadi beras.

kinerja instansi sudah baik dan semakin baik dengan dukungan adanya peraturan tentang alih fungsi lahan. Peraturan alih fungsi lahan tentunya sangat berguna untuk pencegahan namun terlepas dari hal itu, melihat dilapangan mulai dari pelaksana sampai pengawasan

belumlah maksimal. Dalam hal ini belum ada Peraturan Daerah (PERDA) untuk mencegah masalah dari Pengembangan Tanaman Padi di Kabupaten Siak seperti yang terlihat dari hasil wawancara diatas dalam pelaksanaan dan pengawaan kebijakan program OPRM dalam penerapannya masih kurang.

#### 4. Responsivitas

Yang dimaksud dengan responsivitas yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan. Yang menjadi indikator disini adalah respon masyarakat terhadap program ini.

Francis Wahono (2011) mengatakan bahwa suatu negara akan rapuh eksistensinya bila tidak dapat menyelenggarakan dan menggerakkan rakyat untuk mengadakan pangan. Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti di lapangan, respon masyarakat atau petani terhadap kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) adalah sejak mereka mengetahui program ini, para petani mengikuti strategi Peningkatan Tanaman Padi yang disosialisasikan Pemerintah Siak di Kecamatan Bunga Raya namun petani menilai program ini belum dirancang dengan sempurna. Hal ini dikarenakan penanganan pasca panen yang tidak ditangani dengan baik oleh Pemerintah Kabupaten Siak. Berikut hasil wawancara peneliti dengan beberapa sumber mengenai respon masyarakat terhadap kebijakan program Oprasi Pangan Riau Makmur (OPRM).

Selain krusial pada masalah penanganan pasca panen juga pada hal apa yang benar-benar dibutuhkan oleh petani. Dari hasil observasi, irigasi lebih diperlukan petani dibandingkan bantuan pupuk subsidi yang kualitasnya kurang diminati oleh para petani. Di beberapa desa Kecamatan Bunga Raya yang juga dapat dimaksimalkan lagi dalam mensukseskan program OPRM ini dieksplorasi seperti halnya desa yang diikuti sertakan dalam program OPRM. dapat diambil kesimpulan bahwa masyarakat kurang puas terhadap kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak yang dilaksanakan dari tahun 2009 sampai tahun 2013. Ketidakpuasan ini juga disebabkan belum tercapainya strategi pelaksanaan Peningkatan Tanaman Padi melalui OPRM itu sendiri.

Respon masyarakat terhadap kebijakan program OPRM ini masih belum puas, maka kriteria responsivitas tidak dapat terpenuhi atau belum maksimal. Kebijakan program OPRM di Kabupaten Siak ini belum dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

## **5. Pemerataan**

Yang dimaksud pemerataan adalah berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat dari suatu kebijakan. Yang dilihat dari pemerataan adalah apakah manfaat distribusi merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda, dimana ada tiga unsur kelompok dari kebijakan yang harus diperhatikan yaitu:

a. Kelompok pemerintah sebagai pembuat kebijakan

b. Kelompok swasta sebagai objek kebijakan

c. Kelompok masyarakat sebagai impact dari kebijakan

Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti dilapangan pemerataan distribusi manfaat dari kebijakan program OPRM di Kabupaetn Siak masih belum merata kepada ketiga kelompok kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari belum terciptanya kelancaran di dalam penyelenggaraan program OPRM di Kabupaten Siak serta belum terpenuhinya kebutuhan petani di seluruh desa Kecamatan Bunga Raya. Padahal hal-hal tersebut merupakan tujuan dan sasaran program OPRM ini.

dari sisi pemerintah bahwa distribusi manfaat dari kebijakan program OPRM ini sudah merata kepada ketiga kelompok kebijakan. Hal ini dikarenakan tidak adanya masukan dari masyarakat petani dan pihak swasta tentang keluhan-keluhannya. Hal ini bertentangan dengan sumber dari pihak masyarakat petani yang mengatakan bahwa distribusi manfaat dari kebijakan program OPRM ini belum merata. Pihak masyarakat belum mendapatkan pelayanan program OPRM yang bermutu berkenaan dengan bantuan-bantuan yang diberikan yang merupakan tujuan dari kebijakan. Dapat dilihat bahwa komunikasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat mengenai pelaksanaan kebijakan program ini masih sangat kurang. Pihak masyarakat petani jarang menyampaikan keluhan-keluhannya kepada pemerintah. Akan tetapi melihat kondisi di lapangan pemerintah seharusnya juga sudah menyadari kekurangan-kekurangan

program ini yang dirasakan oleh petani dan apa yang sebenarnya diinginkan atau dibutuhkan petani. Hal ini semakin memperlihatkan bahwa pengawasan yang dilakukan juga kurang baik.

Berdasarkan observasi peneliti dilapangan dan hasil wawancara dengan beberapa sumber, dapat disimpulkan bahwa kriteria pemerataan dari evaluasi kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) pada tahun 2009-2013 di Kabupaten Siak khususnya Kecamatan Bunga Raya belum terpenuhi, karena distribusi manfaat dari kebijakan program OPRM belum merata terhadap tiga kelompok sasaran kebijakan.

## 6. Ketepatan

Yang dimaksud ketepatan adalah berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk masyarakat. Apakah kebijakan program yang telah diimplementasikan pemerintah adanya antara tujuan dan hasil yang diperoleh, benar-benar bernilai/bermanfaat. Untuk ketepatan alternative yang digunakan dapat diukur dengan indikator: ketepatan dari produk kebijakan.

Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti dilapangan, kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak sudah tidak tepat lagi. Hal ini disebabkan karena kebijakan OPRM yang telah diimplementasikan Pemerintah Kabupaten Siak adanya antara tujuan dan hasil yang diperoleh, tidak bernilai/bermanfaat bagi masyarakat. Dapat dilihat bahwa tujuan dari keluarnya kebijakan Peningkatan Tanaman Padi melalui

OPRM ini untuk menyediakan ketersediaan pangan terutama beras. Akan tetapi kenyataannya dilapangan program peningkatan Tanaman Padi ini masih sangat buruk, sehingga petani enggan mengikuti semua strategi yang telah dirancang.

Ditambah dengan banyaknya perkembangan zaman yang membuat petani berfikir untuk mengalihkan lahan sawahnya menjadi lahan perkebunan sawit untuk dapat memenuhi kebutuhan yang juga semakin meningkat, sedangkan kebijakan yang ada saat ini bisadikatakan usang. kebijakan program Operasi Pangan Riau Makmur ini memang sudah tidak tepat lagi. Disamping karena petani tidak merasakan adanya program ini juga karena tidak adanya pemantauan lebih pada kondisi di lapangan.

Sehingga dikarenakan produk kebijakan program OPRM di Kabupaten Siak saat ini sudah tidak tepat lagi, maka kriteria dari evaluasi kebijakan program OPRM di Kabupaten Siak juga tidak terpenuhi. Diharapkan dengan adanya evaluasi yang dilakukan dapat memberikan kontribusi untuk pembaharuan kebijakan atau program khususnya ketahanan pangan. Para peserta Konferensi Kedaulatan Pangan di Nyeleni-Mali pada tahun 2007 bersepakat dengan pandangan bahwa konsep pembangunan pertanian berbasis *agri-business* tidak akan mampu menjawab permasalahan petani di dunia dan bahkan mendorong terjadinya krisis pangan. Pernyataan diatas tentunya memberikan peluang besar bagi Indonesia melihat pertanian di Indonesia dominan dengan *agriculture*. Hal ini tentunya menyadarkan Pemerintah Indonesia

untuk dapat berbuat lebih pada sektor pertanian Indonesia.

## Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan tentang evaluasi program Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak tahun 2009-2013 (studi kasus kecamatan bunga raya) yang bertujuan untuk menciptakan ketahanan pangan sekaligus mewujudkan swasembada beras Kabupaten Siak kurang berjalan dengan baik. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya dapat dibuat kesimpulan berikut:

1. Strategi Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) dapat dikatakan cukup baik, hal ini dapat dilihat dari segi pembentukan strategi program tersebut. Ada empat strategi Peningkatan tanaman padi yaitu; peningkatan produktivitas, perluasan areal, pengamanan produksi serta kelembagaan dan pembiayaan. OPRM sendiri menggunakan tiga strategi yaitu; peningkatan Indeks Penanaman (IP), Rehabilitasi Sawah Terlantar (RST) dan Cetak Sawah Baru (CSB). Dari hasil observasi peneliti di lapangan, Pemerintah Kabupaten Siak belum berhasil dalam melaksanakan program OPRM ini. Masalah yang paling krusial adalah tingginya kebocoran gabah setelah pasca panen. Tingginya harga beli gabah yang ditawarkan oleh para tengkulak luar kota khususnya dari Medan membuat petani lebih memilih menjual gabahnya kepada para tengkulak. Pemerintah Kabupaten Siak tidak dapat

melarang baik petani untuk tidak menjual gabahnya ke tengkulak begitu juga dengan tidak dapat memperbolehkan tengkulak untuk tidak masuk lagi ke Siak, sedangkan Siak sendiri masih mengandalkan *impor* dari Medan. Dengan kata lain, Siak membeli berasnya yang diambil tengkulak kembali untuk memenuhi kekurangan yang ada. Hal ini terjadi karena belum adanya pengamanan kelembagaan pasca panen yang maksimal oleh pemerintah sendiri, sehingga membuat program ini menggantung atau tidak tuntas. Selain itu adanya ketidak sesuaian bantuan yang diberikan, dilapangan petani mengaku lebih memerlukan sarana irigasi dibandingkan oleh bantuan yang diberikan selama ini seperti pupuk dan sebagainya. Ini menunjukkan para implementor di Kabupaten Siak khususnya Kecamatan Bunga Raya tidak dengan baik melakukan pengawasan.

## A. Saran

Dari kesimpulan diatas, penulis memberi masukan atau saran berupa:

1. Dalam program ini sangat diperlukannya SDM yang benar-benar terlatih di bidangnya. Seperti perlunya penyediaan tenaga penyuluh atau sarjana pertanian yang secara langsung memberikan pengarahan kepada petani sebagai produsen padi untuk peningkatan produksi gabah dan memberikan masukan-masukan perbaikan dalam program OPRM ini di Kabupaten Siak. Penyediaan

- tenaga penyuluh ini harusnya tidak sulit karena hal ini sejalan dengan adanya program “*satu desa-satu penyuluh*” yang telah dicanagkan Pemerintah Indonesia.
2. Sebaiknya dilakukan pemantapan program dan kegiatan OPRM setelah diadakannya pemantauan lapangan sehingga diperoleh keterpaduan strategi yang akan dirancang dalam implementasinya.
  3. Pemantauan atau pengawasan harus dilakukan secara berkelanjutan sehingga tercipta keselarasan antara apa yang dibutuhkan oleh petani dengan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Hal ini diperlukan agar kebijakan tepat pada sasaran, efisien dan efektif.
  4. Sebaiknya program yang dibuat berkesinambungan dan tuntas sampai pada tahap akhirnya, seperti halnya memperkuat kelembagan dan pengamanan pasca panen agar yang dilakukan tidak menjadi sia-sia.

### Daftar Pustaka

- Arifin, Bustanul. 2001. *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia: Telaah Struktur, kasus, dan alternatif strategi*. Jakarta: Erlangga
- Arikunto, S & Jabar. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Dye, Thomas.1995. *Understanding Publik Policy*. New Jersey: Pretice Hall.
- Dunn N, William. 1998. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- \_\_\_\_\_ 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Ekowati, Mas Roro Lilik. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Edisi Revisi. Bandung: PT Rosdakarya
- Miftahul, Jannah. 2009. *Evaluasi Pelaksanaan Program Operasional (PRONA) di Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat*. Pekanbaru
- Nawawi, Islami. 2009. *Publik Policy Analisis, strategi, Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: Putra Mesdia Nusantara.
- Nugroho,Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta : PT.Elex Media Komputindo
- \_\_\_\_\_ 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta : PT.Elex Media Komputindo
- \_\_\_\_\_ 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT.Elex Media Komputindo
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo
- Purwanto,Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media

- Pasolong, Harbani. 2010. *“Teori Administrasi Publik”*. Bandung : ALVABETA
- Suharto, Edi. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Wahab, Abdul, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Pertama, Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinta. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winarno,Budi. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: CAPS
- Yuwono, Triwibowo. 2011. *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press