

BIROKRASI DAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN
Studi Kasus Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur di Desa
Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak
Tahun 2010-2011

MUHAMMAD FAISAL ARBI

dan

KHAIRUL ANWAR

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

Email: arbi.faisal@yahoo.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011 dilihat faktor-faktor yang berpengaruh penting bagi keberhasilan implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, sikap/disposisi dan struktur birokrasi. Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi mengenai proses interaksi berbagai faktor krusial tersebut serta mengetahui factor yang dominan mempengaruhi pelaksanaan OPRM sehingga dapat memberikan masukan kepada pemerintahan terutama tim pelaksana OPRM dalam memantapkan pelaksanaan program serta mengetahui kekurangan dan hambatan yang terjadi.

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 wawancara dan dokumentasi.

Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011 sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh komunikasi yang berlangsung, sumber daya yang dimiliki, sikap pelaksana dan struktur birokrasi pelaksana.

Kata kunci : birokrasi, kebijakan, ketahanan pangan

BIROKRASI DAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN
Studi Kasus Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur di Desa
Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak
Tahun 2010-2011

MUHAMMAD FAISAL ARBI

dan

KHAIRUL ANWAR

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

Email: arbi.faisal@yahoo.com

Abstract

This study aims to describe the implementation in the village of Muara OPRM years 2010-2011 Kelantan seen influential factors critical to the successful implementation of the communication, resources, attitude / disposition and bureaucratic structures. The usefulness of this research is for information about the interaction of the crucial factors as well as the dominant factor affecting mengetahui OPRM implementation so as to provide input to the government especially OPRM executive team in establishing the program and know the shortcomings and obstacles that occur.

The method used in this study is the 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, the process, certain events. Techniques of data collection using interviews and documentation techniques.

From the research it can be concluded that the implementation OPRM in the village of Muara Kelantan 2010-2011 year is determined and influenced by the communication that takes place, its resources, attitudes and bureaucratic structures executor executor.

Keywords : Bureaucracy, policy, food security

Pendahuluan

Seiring diterapkannya Kebijakan Otonomi Daerah (Otda) di Provinsi Riau terutama di Kabupaten Siak muncul persoalan besar dalam hal pengelolaan pangan. Di Provinsi Riau upaya pemerintah dalam usaha meningkatkan ketahanan pangan terutama beras ini terlihat dengan dikeluarkannya kebijakan berupa Pernyataan Bersama antara Gubernur Riau dengan sejumlah Bupati di Provinsi Riau untuk pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) dalam mendukung dan menyukseskan Gerakan Pengembangan Tanaman Padi seluas 100.000 Ha tahun 2009-2013. Dalam Pernyataan Bersama ini 3 fokus utama gerakan OPRM yaitu *pertama*, Indeks Pertanaman (IP) 100 ke 200 ; *kedua*, Rehabilitasi Sawah Terlantar (RST) ; *ketiga*, Cetak Sawah Baru (CSB).

Latar belakang dilaksanakannya OPRM yaitu karena pertumbuhan penduduk Provinsi Riau dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir mencapai rata-rata 3,55 % per tahun. Laju peningkatan produksi pangan (padi) sebelum adanya OPRM rata-rata 2,43 % per Tahun, sedangkan setelah adanya OPRM laju peningkatan produksi mencapai rata-rata 7,85 % dalam kurun waktu dua tahun terakhir (2010 – 2011). Sasaran dari OPRM ini yaitu terjadinya peningkatan produksi pangan (Padi) dan sekaligus dapat menekan tingkat kekurangan produksi beras pada akhir tahun 2013 menjadi sebesar minus (-11,86%) (termasuk perhitungan laju pertumbuhan penduduk) dari kondisi tahun 2007 minus (-48,93%) dan terjadinya peningkatan pendapatan masyarakat tani serta dapat mengurangi angka rumah tangga miskin yang bekerja disektor pertanian di Provinsi Riau pada tahun 2013.

Selanjutnya dalam menanggapi kebutuhan pangan ini dan upaya peningkatan ketahanan pangan, Pemerintah Kabupaten Siak mengambil peran yang terlihat dengan dikeluarkannya Pernyataan Bersama Gubernur Riau dengan Bupati Siak tentang Pelaksanaan Gerakan Pengembangan Tanaman Padi Seluas 100.000 Hektar melalui Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) Tahun 2009-2013 Provinsi Riau di Kabupaten Siak Nomor : 73/MOU/2009 dengan 4 Kecamatan sebagai target pelaksanaan yaitu Sabak Auh, Bunga Raya, Sungai Apit dan Sungai Mandau. Pelaksanaan OPRM di Kabupaten Siak ini yaitu karena pertumbuhan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya sementara hal ini tidak sesuai dengan produksi beras sehingga yang terjadi ialah kekurangan beras di Kabupaten Siak. Selain itu 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 termasuk sleeping land (lahan tidur) seluas 6.617 Ha yang dapat digunakan untuk peningkatan ketahanan pangan.

Dalam memahami pelaksanaan OPRM ini dilihat dari pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan karena desa ini merupakan salah satu wilayah untuk pelaksanaan OPRM yang merupakan desa terpencil dan jauh dari perhatian pemerintah serta minim pusat produksi serta merupakan desa yang dikelilingi oleh Hutan Tanaman Industri PT. RAPP (Riau Andalan Pulp and Paper) dan PT. Indah Kiat, namun terdapat kelebihan di desa ini yaitu lahannya yang terkenal subur untuk lahan persawahan terbentang seluas 233 Ha, tetapi hanya lahan terlantar

karena tak pernah digarap. Sementara irigasi yang pernah dibangun hanya menjadi sebuah monumen yang menandakan bahwa daerah ini memang ada irigasi yang memiliki potensi. Untuk saat ini kawasan tersebut telah menjadi sorotan banyak pihak tidak terkecuali Pemerintah Daerah dikarenakan setelah masyarakat mengelola 123 hektar lahan sawah OPRM. Kecamatan Sungai Mandau yaitu Desa Muara Kelantan tersebut mendapat bagian dalam pelaksanaan OPRM dengan pelaksanaan Cetak Sawah Baru (CSB) tahun 2010-2011. Pada tahun 2010 ditargetkan CSB seluas 100 Ha namun yang terealisasi yaitu seluas 86 Ha (86%) dengan dana APBD Provinsi Riau seluas 42 Ha dan dana APBD Kabupaten Siak seluas 44 Ha. Pada tahun 2011 ditargetkan CSB seluas 142 Ha namun yang terealisasi hanya seluas 37 Ha (26,05%) dengan dana APBN.

Pelaksanaan OPRM ini melibatkan beberapa Dinas atau Instansi terkait di Kabupaten Siak seperti BAPPEDA, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindag, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Badan Pertanahan, Badan Pusat Statistik, dan Camat Sungai Mandau juga terlibat dalam Tim sebagai pihak yang mendukung pelaksanaan OPRM yang dilaksanakan di wilayahnya. Namun yang akan menjadi pelaksana utama yaitu para pelaksana atau birokrat yang ada di Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura dalam pelaksanaan OPRM ini di Desa Muara Kelantan karena Tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi) dinas ini dibidang pertanian. Untuk pelaksanaan OPRM ini dari target yang ditetapkan dalam Cetak Sawah Baru (CSB) di desa Muara Kelantan dalam pelaksanaannya tidak terealisasi sepenuhnya sesuai target yang telah ditetapkan sehingga penting melihat Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten siak (birokrasi) dalam menjalankan tugasnya sebagai implementator kebijakan dari segi komunikasi yang dilakukan, sumber daya yang dimiliki, sikap pelaksana atau disposisi serta struktur birokrasi pelaksana OPRM ini

Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Adanya fakta target pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011 yang telah ditetapkan tidak terealisasi sepenuhnya sehingga mengindikasikan pelaksanaan kebijakan tidak berjalan optimal.
2. Adanya faktor dominan yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Tahun 2010-2011.
3. Adanya hambatan-hambatan yang dihadapi pada pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Tahun 2010-2011.

Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena di atas, dapat dirumuskan pada penelitian ini yaitu Mengapa pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak Tahun 2010-2011 belum optimal. Pertanyaan tersebut dapat dirinci sebagai berikut :

1. Bagaimanakah komunikasi yang berlangsung dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011 ?

2. Apakah sumber-sumber mendukung dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011 ?
3. Bagaimanakah sikap para pelaksana dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011 ?
4. Apakah struktur birokrasi mendukung dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011 ?

Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis melaksanakan penelitian adalah :

1. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011.
2. Untuk memahami faktor-faktor yang berpengaruh seperti komunikasi, sumber-sumber, sikap atau kecenderungan pelaksana dan struktur birokrasi dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011.
3. Untuk mengetahui dan memahami faktor yang dominan dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak tahun 2010-2011.

Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penulis melaksanakan penelitian ini adalah sebagai bahan untuk menambah pengetahuan terutama studi implementasi kebijakan publik. Selain itu juga sebagai bahan kajian ilmiah untuk memahami lebih mendalam birokrasi sebagai implementator dalam implementasi kebijakan-kebijakan publik.

Metode Penelitian

Untuk penelitian ini digunakan metode kualitatif, dimana metode ini menunjukkan pada riset yang menghasilkan data kualitatif, yaitu data yang tidak dapat diwujudkan dalam bentuk angka-angka, melainkan berbentuk suatu penjelasan yang menggambarkan keadaan, proses, peristiwa tertentu. Data-data yang didapatkan berupa data hasil wawancara kepada Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak. Para implementator (pelaksana) atau birokrat di Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura yang dijadikan informan pada penelitian ini adalah karena pelaksana tersebut merupakan objek utama pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Desa Muara Kelantan.

Selain dari hasil wawancara juga digunakan dokumentasi yang diambil dari beberapa media online serta juga dilakukan dengan observasi atau pengamatan lapangan langsung.

Dalam menganalisa data Kualitatif lebih berdasarkan pada filsafat *fenemologis* yang mengutamakan penghayatan, yaitu berusaha memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitan terhadap-orang-orang bisa dalam situasi-situasi tertentu. Namun demikian, salah satu ciri dari metode penelitian kualitatif adalah seringnya berubah-ubah desain penelitian tergantung pada perkembangan data yang telah dikumpulkan. Metode ini juga menempatkan pola-pola sebagai sasaran kajian dan bukannya variabel sebagai sasaran dalam penelitian.

Penelitian yang akan dilakukan menggunakan metode deskriptif analitis yaitu usaha mengumpulkan, menyusun, dan menginterpretasikan data yang ada kemudian menganalisa data tersebut, menelitinya, menggambarnya dan menelaah secara lebih jelas dari berbagai faktor yang berkaitan dengan kondisi, situasi, dan fenomena yang diselidiki. Metode penelitian ini tentunya bisa menggambarkan perjalanan suatu gagasan, pemikiran yang terkait dalam masalah-masalah yang dibatasi dalam penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Dalam khazanah ilmu politik, implementasi dapat dikatakan sebagai suatu cara dari organisasi pemerintah dalam mencapai tujuan baik itu melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan lainnya. Implementasi kebijakan merupakan proses yang mana arah-arah kebijakan diterjemahkan menjadi aktivitas-aktivitas program karena program merupakan fakta yang sebenarnya sebagai alat untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Selanjutnya program-program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah akan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah dengan memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia.

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Konsep implementasi yang diterapkan sebagai kerangka analisis mengacu pada beberapa faktor bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang bekerja secara simultan tersebut yaitu empat faktor krusial berupa komunikasi, sumber daya, tingkah laku atau sikap/disposisi, dan struktur birokrasi.

Secara garis besar, pelaksanaan OPRM ini diarahkan guna mencapai ketahanan pangan demi terciptanya kesejahteraan masyarakat serta terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan pangan.

Menurut konsep Edward III, sebagai upaya untuk menyusun analisis, penelitian ini mempertimbangkan hubungan serta interaksi empat faktor dalam implementasi kebijakan publik.

A. Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011

Pelaksanaan kebijakan publik berkaitan dengan jenis kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan. Dilihat dari jenisnya kebijakan OPRM ini termasuk dalam jenis produk kebijakan yang hanya dibuat oleh eksekutif. Hal ini

tentunya memunculkan pengertian dimana dalam pelaksanaan kebijakan publik ini mengedepankan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal ini ialah Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Siak dengan pelaksana utamanya ialah Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak. Untuk kesuksesan gerakan OPRM ini dibentuk Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana dengan bagan alir dari provinsi hingga ketingkat desa. Selanjutnya untuk mengoptimalkan kegiatan Tim di masing-masing tingkatan ini dibentuk sekretariat yang dinamakan Posko (Pos Simpul Koordinasi). Dalam pelaksanaan gerakan OPRM ini kepemimpinan daerah sangat menentukan bagi suksesnya gerakan OPRM oleh karena itu ketua pelaksana yaitu Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak menjalankan tugas untuk pemberian informasi yang lengkap dan teratur kepada Gubernur Riau dan Bupati Siak setiap 2 minggu sekali yang disusun pada posko tingkat kabupaten. Tugas lainnya yaitu mengatur jadwal pertemuan rapat koordinasi yang dipimpin langsung oleh Gubernur Riau atau Bupati Siak yang mana rapat koordinasi ini dilaksanakan 3 kali dalam setahun.

Pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan ini bergerak dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berbentuk MOU atau Pernyataan Bersama antara Gubernur Riau dengan Bupati Siak. Berdasarkan Pernyataan Bersama tersebut antara Gubernur Riau dengan Bupati Siak tentang Pelaksanaan Gerakan Pengembangan Tanaman Padi Seluas 100.000 Hektar Melalui Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) Tahun 2009-2013 Provinsi Riau di Kabupaten Siak Nomor 73/MOU/2009 dilaksanakanlah 3 fokus utama gerakan OPRM yaitu *pertama*, Indeks Pertanaman (IP) 100 ke 200 ; *kedua*, Rehabilitasi Sawah Terlantar (RST) ; *ketiga*, Cetak Sawah Baru (CSB) dengan 4 Kecamatan sebagai target pelaksanaan yaitu Sabak Auh, Bunga Raya, Sungai Apit, dan yang akan dibahas dalam bab ini yaitu pelaksanaannya di Kecamatan Sungai Mandau terutama di Desa Muara Kelantan untuk pelaksanaan Cetak Sawah Baru (CSB) tahun 2010-2011. Pada tahun 2010 ditargetkan CSB seluas 100 Ha namun yang terealisasi yaitu seluas 86 Ha (86%) dengan dana APBD Provinsi Riau seluas 42 Ha dan dana APBD Kabupaten Siak seluas 44 Ha. Pada tahun 2011 ditargetkan CSB seluas 142 Ha namun yang terealisasi hanya seluas 37 Ha (26,05%) dengan dana APBN. Pelaksanaan gerakan ini dibiayai dengan sistem sharing budget antara APBN (Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan), APBD Povinsi Riau dan APBD Kabupaten Siak. Sistem sharing budget ini tidak menetapkan persentase bantuan yang diberikan tetapi hanya mengutamakan kemampuan dalam memberikan bantuan anggaran. Dari MOU yang telah dibuat tersebut selanjutnya dibuatlah kebijakan pelaksanaan untuk menjabarkan pelaksanaan MOU yang telah dibuat tersebut. Kebijakan pelaksanaan ini berupa Keputusan Bupati siak dan Keputusan Kepala dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak. Melalui Keputusan Bupati Siak ditetapkanlah Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana Pengembangan Tanaman Padi untuk menindak lanjuti pelaksanaan OPRM ini.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011

Pelaksanaan kebijakan publik seperti pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) yang dilaksanakan di Desa Muara Kelantan, keterlibatan aktor-aktor pemerintah tertentu sangat berpengaruh pada suatu instruksi atau keputusan

selanjutnya yang akan menentukan para pelaksana kebijakan tersebut. Dengan ditetapkannya Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana Pengembangan Tanaman Padi dengan Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura yang merupakan pelaksana utama dalam pelaksanaan OPRM ini di Desa Muara Kelantan ini. Disinilah akan terlihat dinamika yang muncul antara faktor-faktor yang terlibat sehingga akan mempengaruhi terhadap hasil yang akan dicapai. Untuk memahami hal ini serta proses yang terjadi dalam implementasi kebijakan yang berlangsung akan diamati dan dibahas dengan menggunakan teori George C. Edwards III. Edwards membicarakan empat faktor krusial yang mana keempat faktor ini bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan yaitu :

1. Komunikasi

Batasan komunikasi pelaksanaan dan penyampaian informasi adalah meliputi proses hubungan yang dinamis antara atasan dan bawahan sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan dan antara Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak dengan Dinas atau Instansi lain seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindag, Koperasi dan UKM, BAPPEDA, Badan Pertanahan serta Camat wilayah Pelaksanaan OPRM seperti Camat Sungai Mandau. Tiga hal penting dalam komunikasi ini yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.

Berkaitan dengan transmisi, dalam hal ini MOU atau Pernyataan Bersama antara Gubernur Riau dengan Bupati Siak Nomor 73/MOU/2009 telah ditransmisikan ke dalam SK Bupati Siak dalam penentuan Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana Pengembangan Tanaman Padi dan juga diteruskan lagi dengan dikeluarkannya SK Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura dalam penunjukan tim pelaksana pengembangan tanaman padi melalui OPRM. Selanjutnya untuk mengatasi sulitnya informasi yang ditransmisikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi serta menjaga tingkat keefektifan komunikasi yang berlangsung dalam pelaksanaan OPRM ini maka dibentuklah saluran khusus berupa Posko (Pos Simpul Koordinasi) yang dapat membantu keberhasilan para pelaksana dalam menjalankan tugasnya.

Berkaitan dengan kejelasan, dinas sebagai pelaksana di tingkat kabupaten telah berusaha mengupayakan berbagai kegiatan agar instruksi serta perintah yang diberikan dan diturunkan kepada para pelaksana dilapangan dapat diterima secara jelas dan dipahami secara cermat melalui rapat pertemuan, pembinaan dan rapat teknis. Misalnya saja pertemuan teknis OPRM se-Provinsi Riau di Pekanbaru pada tanggal 26-27 November 2010. Namun hal lain yang terjadi dilapangan instruksi yang disampaikan mulai dari dinas hingga kepada para pelaksana di lapangan telah cukup jelas mengenai apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya, namun yang menjadi persoalan ialah instruksi yang disampaikan kurang menjelaskan program-program mana yang merupakan program OPRM dan bukan OPRM sehingga PPL hanya melaksanakan saja tanpa mengetahuinya.

Berkaitan dengan konsistensi, MOU atau Pernyataan Bersama tersebut dapat dilaksanakan dan konsisten karena setiap instruksi, informasi serta perintah yang diberikan dan kebijakan lanjutan yang dibuat serta dilaksanakan bersumber

dan berdasarkan MOU ini sehingga pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan tidak membingungkan para pelaksana.

2. Sumber Daya

Beberapa hal penting dalam sumber daya yaitu adanya jumlah staff yang memiliki kompetensi, adanya fasilitas pendukung dan dana implementasi, dan adanya wewenang kepada para pelaksana. Untuk kondisi staff pelaksana dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan telah memadai dan sesuai dengan yang dibutuhkan karena perekrutan yang dilakukan mengutamakan kemampuan para staf dibidang pertanian sesuai dengan kebutuhan Tugas Pokok dan Fungsi Dinas serta para staf pendidikannya adalah sarjana. Namun yang menjadi permasalahan ialah kekurangan jumlah staff pelaksana program-program OPRM di lapangan karena kondisi wilayah yaitu Desa Muara Kelantan yang cukup jauh dan terpencil.

Dalam hal fasilitas dan dana implementasi, fasilitas pendukung operasional kerja yaitu berupa gedung kantor, peralatan kantor, dan kendaraan dinas telah tersedia untuk menunjang kesuksesan serta keberhasilan pelaksanaan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan. Namun fasilitas lain berupa dana anggaran belum begitu memadai sehingga membutuhkan adanya swadaya petani dan terkadang hal ini menghambat bagi peningkatan produksi beras karena kurangnya bantuan dari pemerintah terutama untuk sarana produksi seperti benih dan pupuk. Berkaitan dengan wewenang, wewenang merupakan sumber lain yang penting dalam pelaksanaan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan. Dalam melaksanakan OPRM ini karena melibatkan beberapa dinas atau instansi mengakibatkan wewenang yang dimiliki Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura terbatas dan mengharuskannya melakukan koordinasi dengan dinas atau instansi lain. Namun dinas inilah yang melaksanakan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan secara berkelanjutan dan sesuai dengan fokus utama dari gerakan OPRM ini yaitu untuk pengembangan tanaman padi.

3. Sikap pelaksana/Disposisi

Disposisi menyangkut kesiapan dan kesediaan dari para pelaksana / implementator dalam melaksanakan kebijakan. Agar implementasi berhasil para pelaksana harus memiliki sikap kemauan yang kuat dalam mengimplementasikan kebijakan OPRM ini. Dalam hal ini para pelaksana telah memiliki sikap baik terhadap kebijakan dan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan ini sehingga memunculkan adanya dukungan dan para pelaksana tersebut melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Jadi dengan adanya sikap kesiapan, kesediaan dan kemauan dari para pelaksana ini menjelaskan bahwa program-program yang dijalankan tidak bertentangan secara langsung dengan pandangan/kepentingan pribadi para pelaksana. Selain itu juga tidak bertentangan dengan tujuan serta kepentingan dinas, bahkan tujuan yang ada di dinas sangat sesuai dengan tujuan pelaksanaan OPRM ini. Karena tujuan OPRM ini terdapat pada tujuan dinas yaitu 4 sukses program pembangunan pertanian. Jadi tidak muncul pertentangan bagi pelaksana dalam menjankan program OPRM dengan tujuan dinas yang akan dicapai. Permasalahan lain justru muncul dari sikap kesekretariatan di tingkat kecamatan bahwa dalam pelaksanaan OPRM ini

seharusnya dibuat SK (Surat Keterangan)nya dimasing-masing tingkat (POSKO/Pos Simpul Koordinasi) sehingga memudahkan dalam pelaksanaan tugas namun yang terjadi dilapangan di Kecamatan Sungai Mandau tidak dibentuk SK nya oleh Camat Sungai Mandau sehingga menyulitkan para pelaksana yang berada pada tingkat POSKO III (Tingkat Kecamatan) dalam menjalankan tugas dan pembuatan dokumentasi pelaksanaan OPRM di tingkat kecamatan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara kebijakan dan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan. Terdapat dua hal utama dalam struktur birokrasi yang berkaitan dalam pelaksanaan kebijakan terutama pelaksanaan program-program OPRM di Desa Muara Kelantan yaitu SOP (Standard Operating Procedures) dan masalah Fragmentasi. Dalam hal ini struktur birokrasi yang dimaksud ialah Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura sebagai pelaksana utama OPRM di Desa Muara Kelantan.

Berkaitan dengan SOP dalam pelaksanaan OPRM di desa Muara Kelantan tidak terhambat oleh SOP melainkan SOP lebih membantu bagi para pelaksana dalam menyelesaikan tugasnya. SOP untuk pelaksanaan OPRM ini telah ada saat program OPRM ditetapkan untuk dilaksanakan sehingga menggeser SOP untuk program-program dinas yang dulu dibuat untuk mengatasi masalah pada saat itu. Selain SOP dalam dinas, masalah fragmentasi birokrasi juga mempengaruhi pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan. Fragmentasi ini yaitu dalam pelaksanaan OPRM tanggung jawab pelaksanaan kebijakan atau program-program OPRM tersebar diantara berbagai organisasi instansi dinas di Kabupaten Siak seperti Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak sebagai pelaksana utama, Dinas atau Instansi lain seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindag, Koperasi dan UKM, BAPPEDA dan Badan Pertanahan. Masalah dari fragmentasi ini ialah sulitnya usaha untuk melakukan koordinasi yang berlangsung secara terus menerus demi kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan OPRM namun dalam pelaksanaannya kordinasi yang dilakukan intensitasnya sedikit hanya pada rapat koordinasi dan evaluasi yang dilaksanakan 3 kali setiap tahunnya ditingkat provinsi. Sementara rapat koordinasi ditingkat kabupaten jarang atau tidak ada sama sekali sehingga permasalahan, kendala, serta perkembangan yang dihadapi cenderung kurang dibahas sehingga pencapaian yang telah ditargetkan tidak maksimal. Yang dilakukan ditingkat kabupaten hanya rapat teknis dengan intensitas pertemuan yang tidak banyak. Salah satu rapat koordinasi yang dilakukan ialah pada tanggal 25-26 Juli 2010 di Pekanbaru dengan sasaran kegiatan pertemuan/rapat koordinasi untuk menyamakan persepsi antara petugas provinsi, petugas kabupaten, petuga kecamatan serta instansi terkait.

C. Birokrasi sebagai Faktor yang Dominan dalam Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Desa Muara Kelantan tahun 2010-2011

Dari pembahasan di atas dapat terlihat bahwa struktur birokrasi sangat berpengaruh bagi kesuksesan implementasi kebijakan dan kegiatan OPRM. Birokrasilah yang menjadi Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana Pengembangan

Tanaman Padi yaitu dengan Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura yang merupakan pelaksana utama dalam pelaksanaan OPRM ini di Desa Muara Kelantan ini. Struktur birokrasi memiliki jenjang yang berlapis-lapis seperti pada pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan. Hambatan yang sering muncul ialah sulitnya informasi yang ditransmisikan karena melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Memang masalah hierarki birokrasi menjadi salah satu kendala dalam komunikasi yang dilakukan untuk pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan ini karena informasi diharuskan melalui jenjang-jenjang atau berlapis-lapis tingkatan birokrasi. Meskipun telah dibentuk saluran khusus yaitu Posko Namun posko ini memiliki tingkatan yang sangat mengharuskan adanya koordinasi keseluruhan setiap tingkatan posko dan disini masih terdapat kelemahan karena juga memiliki jenjang yang bertingkat. Dengan adanya jenjang atau tingkatan ini seharusnya setiap anggota tim teknis dalam pelaksanaan OPRM ini dibuat SK (Surat Keterangan)nya dimasing-masing tingkat (POSKO/Pos Simpul Koordinasi) sehingga memudahkan dalam pelaksanaan tugas namun yang terjadi dilapangan tidak dibentuk SK nya oleh Camat Sungai Mandau sehingga menyulitkan para pelaksana yang berada pada tingkat POSKO III (Tingkat Kecamatan) dalam menjalankan tugas dan pembuatan dokumentasi pelaksanaan OPRM di tingkat kecamatan.

Masalah lain dari struktur birokrasi ini ialah adanya fragmentasi birokrasi yang juga mempengaruhi pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan. Dengan kondisi seperti ini menyebabkan wewenang yang dimiliki Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura terbatas. Hal ini tentunya menghambat pelaksanaan tugas yang dilakukan, namun dengan adanya koordinasi yang dilakukan dapat mengatasi hal ini. Namun koordinasi yang dilakukan intensitasnya rendah dan hanya ditingkat provinsi sementara ditingkat kabupaten jarang atau tidak ada sama sekali. Selain hal-hal diatas, SOP juga sangat besar pengaruhnya dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan. Dengan adanya SOP ini lah selanjutnya faktor-faktor lain seperti komunikasi, sumberdaya serta sikap pelaksana dapat berlangsung atau berjalan. Tanpa adanya atau penggunaan SOP yang tidak sesuai untuk pelaksanaan OPRM ini kegiatan yang berlangsung cenderung tanpa arah dan kejelasan serta faktor-faktor yang telah disebutkan tersebut yang berjalan seraca simultan cenderung terhambat. Sehingga SOP justru menghambat implementasi program yang berlangsung. Jadi terlihat bahwa SOP juga memiliki pengaruh besar dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan.

Berkaitan dengan hambatan yang dialami dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan ini, terdapat beberapa hambatan utama yang menjadi kendala bagi para pelaksana program dilapangan. Hambatan-hambatan tersebut muncul mulai dari pola fikit para petani OPRM, sarana prasarana produksi (Saprodi) serta bantuan-bantuan lainnya yang menunjang kesuksesan pelaksanaan program OPRM. Hambatan dalam hal penyusutan lahan yang sering terjadi pada wilayah pelaksanaan OPRM lain tidak terlihat untuk pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan karena lahan yang digunakan ialah lahan milik desa berbeda dengan wilayah lain yang menggunakan lahan pribadi. Namun demikian tetap dilakukan upaya dalam mengantisipasi penyusutan lahan atau alih fungsi lahan oleh pihak kecamatan karena belum ada peraturan hukum yang mengatur larangan

alih fungsi lahan ini. Upaya tersebut berupa sosialisai dengan petani OPRM baik pada pertemuan formil maupun informal.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya dapat dibuat kesimpulan bahwa :

1. Pelaksanaan OPRM dalam CSB di Desa Muara Kelantan dilaksanakan dengan berbagai bentuk aktifitas-aktifitas mulai dari komunikasi yang dilakukan, sumber daya yang dilibatkan, sikap dari pelaksana dan juga struktur birokrasi yang saling mendukung.
2. Kurang maksimalnya pelaksanaan OPRM ini karena masalah anomaly iklim juga berpengaruh besar, serta sulit dalam merubah pola fikir serta peningkatan SDM (Kemampuan) masyarakat yang terbiasa atau terfokus pada perkebunan (kelapa sawit dan karet).
3. Fragmentasi mengharuskan koordinasi secara terus menerus namun dilapangan kordinasi yang dilakukan intensitasnya sedikit hanya pada rapat koordinasi dan evaluasi yang dilaksanakan 3 kali setiap tahunnya ditingkat provinsi. Sementara rapat koordinasi ditingkat kabupaten jarang atau tidak ada sama sekali yang dilakukan ditingkat kabupaten hanya rapat teknis dengan intensitas pertemuan yang tidak banyak.
4. Ketersediaan dana anggaran belum begitu memadai sehingga membutuhkan adanya swadaya petani dan terkadang hal ini menghambat bagi peningkatan produksi beras karena kurangnya bantuan dari pemerintah terutama untuk sarana produksi seperti benih dan pupuk.
5. Dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan faktor yang paling berpengaruh ialah struktur birokrasi. Aspek-aspek yang terdapat dalam struktur birokrasi memiliki posisi yang utama sebelum akhirnya ditunjang oleh 3 faktor lain seperti komunikasi, sumber daya dan sikap pelaksana/disposisi.

Saran

Dari kesimpulan diatas, penulis memberi masukan atau saran berupa :

1. Sebaiknya tim koordinasi dan tim pelaksana yang telah dibentuk harus lebih maksimal dalam melakukan koordinasi dan komunikasi baik didalam dinas maupun antar dinas yang terlibat.
2. Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Siak sebaiknya menutupi kekurangan jumlah staff pelaksana lapangan untuk kondisi wilayah yang cukup jauh dan terpencil.
3. Sebaiknya ada sikap tanggap di tingkat Posko untuk membuat SK karena seperti ditingkat kecamatan SK belum ada sehingga menyulitkan dalam pelaksanaan tugas yang jelas.

4. Masalah anggaran untuk pelaksanaan OPRM ini harus ditingkatkan lagi sehingga dapat membantu masyarakat dalam mencapai kesuksesan pelaksanaan OPRM ini.
5. Sebaiknya pemerintah daerah terutama birokrasi pelaksana yaitu Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura harus jeli dalam melihat hambatan serta dapat mengatasi permasalahan yang ditimbulkan oleh factor yang paling dominan dalam pelaksanaan OPRM di Desa Muara Kelantan. Faktor tersebut ialah struktur birokrasi. Sehingga dengan kejelian tersebut kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan OPRM dapat berjalan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur :

- Abidin, Said Zainal (2006) *Kebijakan Publik*, Jakarta : Suara Bebas.
- _____ (2012) *Kebijakan Publik edisi ke-2*, Jakarta : Salemba Humanika.
- Anwar, Khairul (2011) *Ekonomi-Politik : Formulasi Kebijakan dalam Konteks yang Berubah*, Pekanbaru : Alaf Riau.
- Bungin, Burhan (2005) *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam (2008) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Siak.
- Danim, Sudarwan (2005) *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Grindle, Merilee S (1980) *Politics And Policy Implementation In The Third World*, USA : Princeton University Press.
- Gulo, W (2002) *Metodologi Penelitian*, Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hasan, Iqbal (2002) *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Bogor : Ghalia Indonesia.
- Hamidi (2004) *Metode penelitian Kualitatif*, Malang : UMM Press.
- Hadiyanto Sasongko, Tri (2006) *Jeratan Pangan Global*, Bandung : Yayasan Akatiga Pusat Analisis Sosial.
- Ndraha, Taliziduhu (2003) *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*, Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Napiri Maguantara, Yusup (2006) *Kerawanan Pangan dan Persoalan yang Melingkupi : Kasus Kabupaten Dompus Nusa Tenggara Barat*, Bandung : Yayasan Akatiga Pusat Analisis Sosial.
- Nugroho, Riant (2008) *Public Policy : Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Manajemen dalam Kebijakan Publik*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyastuti (2012) *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta : Gava Media.
- Said, Mas'ud (2009) *Birokrasi Di Negara Birokratis*, Malang : UMM Press.

- Tangkilisan, Nogi Hesel (2003) *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Balairung dan CO Yogyakarta.
- Usman, Sunyoto (2004) *Politik Pangan*, Yogyakarta : CIRED (Center for Indonesian Research and Development).
- Winarno, Budi (2007) *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Jakarta : PT. Buku Kita.

Peraturan-Peraturan :

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.
- Pernyataan Bersama antara Gubernur Riau dengan Bupati Siak Nomor : 73/MOU/2009 tentang Pelaksanaan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) Tahun 2009-2013.
- Keputusan Bupati Siak Nomor : 12/HK/KPTS/2011 tentang Penetapan Tim Koordinasi Pengembangan Tanaman Padi Tahun 2009-2013 Melalui Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) di Kabupaten Siak.
- Keputusan Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan Kabupaten Siak Nomor : 01/KPTS/2011 tentang Penunjukan Tim Pelaksana Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM) Pengembangan Tanaman Padi Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Siak Tahun Anggaran 2011.

Skripsi :

- Gerry Asta, *Kebijakan Ketahanan Pangan di Indonesia : (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 di Provinsi Riau Periode tahun 2005-2009)*, Universitas Riau, Pekanbaru, 2010.
- Lasino, *Dinamika Pemerintah Kabupaten Siak dalam Implementasi Program Pengembangan Tanaman Padi di Kecamatan Bunga Raya Kabupaten Siak Tahun 2010*, Universitas Riau, Pekanbaru, 2011.

Media Online :

- Hallo Riau, 14 Februari 2012 (<http://www.halloriau.com/>).
- Riau Pos, September 2009 (<http://percikanpikiran-badri.blogspot.com/>).
- Suara Karya, 21 November 2011 (<http://distan.riau.go.id/>).
- Situs Riau, 12 & 14 Februari 2012 (<http://www.situsriau.com/>).