

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SISTEM RESI GUDANG SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN POSISI TAWAR PETANI KECIL (STUDI DI KABUPATEN CIANJUR JAWA BARAT)

Oleh Santi Jayani *) & Fentiny Nugroho **)

Abstract

This study examines implementation of the Warehouse Receipt System (SRG) as an effort to increase the bargaining position of small farmers in Cianjur Regency, West Java. The study adopts George Edwards III's policy implementation model, which says policy implementation is influenced by four factors, namely communication, resources, the propensity of implementing policies and organizational structure. Among many SRG warehouses in Indonesia, the warehouse in Cianjur Regency, in particular, is the best-performing one, therefore the research in this location is expected to give significant overview of its implementation. This study uses a qualitative approach with a descriptive research type. Data collection was conducted through in-depth interview to eight respondents and field observation. The study shows that stakeholders have implemented the provisions included in this model of four factors. However, there are some aspects that need more attention because SRG has a great potential given that agriculture is the main livelihood in Cianjur Regency. SRG has indirect impact to farmers' welfare, and its implementation reflects the social development approach, the one that connects and integrates economic and social policies. This policy implementation provides opportunities for farmers to get better offers for their agricultural production. By participating in the SRG system, farmers can postpone selling and have the opportunity to get better prices as well as to improve the quality of their commodities, which in turn has an impact on increasing their income as well as social welfare.

Keywords: Warehouse Receipt System (WRS), policy implementation, farmers, social welfare.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang implementasi kebijakan Sistem Resi Gudang (SRG) sebagai upaya peningkatan posisi tawar petani kecil di Kabupaten Cianjur Jawa Barat. Kajian dilakukan dengan menggunakan model implementasi kebijakan George Edwards III, bahwa implementasi dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumberdaya, kecenderungan pelaksana kebijakan dan struktur organisasi. SRG Kabupaten Cianjur merupakan gudang dengan kinerja terbaik; dengan mengambil lokasi penelitian di kabupaten tersebut diharapkan mendapat gambaran mengenai pelaksanaannya. Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif; sedangkan pengumpulan data melalui teknik wawancara mendalam terhadap delapan informan dan observasi lapangan. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa para pemegang kepentingan sudah melaksanakan ketentuan yang tercakup dalam empat faktor tersebut. Meski demikian, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian lebih karena SRG memiliki potensi besar mengingat pertanian adalah bidang pekerjaan utama di Kabupaten Cianjur. Implementasi kebijakan SRG merupakan intervensi kesejahteraan sosial yang bersifat tidak langsung (*indirect intervention*) dan mencerminkan pendekatan pembangunan sosial yaitu pendekatan yang menghubungkan dan mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan sosial. Implementasi kebijakan SRG ini memberikan peluang kepada petani untuk mendapatkan penawaran yang baik bagi hasil produksi pertaniannya. Dengan berpartisipasi dalam sistem SRG, petani dapat melakukan tunda jual dan berpeluang untuk mendapatkan harga yang lebih baik serta meningkatkan kualitas produksinya, yang kemudian berdampak pada peningkatan penghasilan dan kesejahteraan sosialnya.

Kata kunci: Sistem Resi Gudang (SRG), implementasi kebijakan, petani kecil, kesejahteraan sosial.

1. PENDAHULUAN

Penduduk miskin di Indonesia sebagian besar bermukim di pedesaan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) Maret 2017 menunjukkan jumlah penduduk miskin di Indonesia (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulannya di bawah garis

kemiskinan) mencapai 27,77 juta, dengan porsi di pedesaan sekitar 17,28 juta atau sekitar 60%. Di pedesaan sebagian besar penduduknya bermatapencaharian dalam sektor pertanian, baik sebagai petani atau bahkan pemilik lahan. Ada banyak faktor yang menyebabkan kemiskinan penduduk

pedesaan, khususnya yang bekerja di sektor pertanian. Menurut Soesilawati dan Maulana (2012), penyebab utama kemiskinan penduduk pedesaan yang sebagian besar berpenghasilan utama sebagai petani adalah karena sebagian besar petani tergolong petani kecil dengan rata-rata luas penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar. Jumlah petani kecil secara nasional menurut Sensus Pertanian 2003 mencapai 56,4 persen atau 19.8 juta rumah tangga, yang terdiri dari petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,1 hektar sebanyak 17,2 persen dan 39,2 persen berada pada kelompok luas 0,1 – 0,5 hektar (BPS, 2005).

Karena kecilnya skala tani serta sulitnya akses terhadap sumber daya, petani di pedesaan sangat rentan terhadap fluktuasi harga komoditas pangan. Pada saat panen raya, volume produksi komoditas pertanian meningkat secara tajam namun permintaan cenderung tetap stabil sehingga mengakibatkan tekanan pada harga komoditas. Dalam kondisi ini, umumnya, petani kecil merasakan keterpurukan harga karena para pedagang atau pembeli mempunyai posisi tawar yang jauh lebih besar dari petani, dan mereka ingin mengambil keuntungan yang sebesar-besarnya dari kondisi ini dengan cara menekan harga serendah-rendahnya. Tidak jarang kondisi ini juga mendorong petani menerima tawaran tengkulak untuk melakukan sistem ijon, yaitu menjual komoditas pertaniannya sebelum masa panen. Petani tidak mempunyai pilihan untuk menunggu harga menjadi lebih baik dengan menunda penjualan hasil pertaniannya karena mereka membutuhkan uang tunai dengan segera untuk menutupi biaya produksi, biaya tanam kembali dan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Meningkatkan posisi tawar petani merupakan salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan para petani. Salah satu kebijakan tersebut adalah kebijakan Sistem Resi Gudang (SRG). Kebijakan di bidang perdagangan ini adalah, pada dasarnya untuk memproteksi para petani, khususnya pada masa panen raya. SRG merupakan instrumen tunda jual dari hasil pertanian yang dapat disimpan lebih dahulu di gudang saat panen raya yang biasanya harga mengalami penurunan. Dengan SRG, komoditas disimpan di gudang dan selanjutnya dijual ketika harga kembali normal atau meningkat. Dengan demikian petani akan mendapatkan harga jual yang lebih baik dan juga bisa memperoleh akses kredit secara tepat dengan bunga rendah. Dengan menyimpan komoditasnya di gudang,

petani akan mendapatkan resi gudang yang merupakan bukti kepemilikan barang yang dapat dijaminkan ke perbankan dan lembaga keuangan non-bank, sehingga tidak diperlukan lagi jaminan atau asset lainnya seperti tanah, rumah, kendaraan bermotor ataupun jenis lainnya. Dapat dikatakan bahwa SRG berfungsi untuk memfasilitasi pembiayaan bagi pelaku usaha kecil, terutama bagi petani, koperasi dan usaha mikro kecil menengah yang umumnya memiliki keterbatasan asset sebagai jaminan. Untuk menyimpan hasil pertanian dalam sistem resi gudang, para petani pun harus tergabung dalam keanggotaan Gapoktan (Pusat Pembiayaan, 2006).

Sistem Resi Gudang ini mulai diatur pada tahun 2006, saat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) mengesahkan UU No. 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (UU SRG) yang kemudian diamendemen dengan UU No. 9 Tahun 2011. Kementerian Perdagangan, melalui unit kerjanya Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditas (Bappebti), mengimplementasi SRG dan berharap bahwa SRG ini dapat menjadi alternatif solusi untuk menstabilisasi harga komoditas pertanian sekaligus untuk menjaga stok pertanian. Peraturan Menteri Perdagangan No. 35 Tahun 2016 adalah ketentuan mengenai barang yang dapat disimpan di dalam Gudang dalam penyelenggaraan Sistem Resi Gudang. Ada sebanyak 14 komoditas yang dapat diresigudangkan yakni komoditas gabah, beras, jagung, kopi, kakao, lada, karet, rumput laut, rotan, garam, gambir, teh, kopra, dan timah.

Pada akhirnya, SRG diharapkan mampu meningkatkan pendapatan petani melalui posisi tawar petani yang lebih baik. Posisi tawar yang dimaksudkan adalah kemampuan atau keberdayaan petani dalam melakukan negosiasi dengan pihak lain, misalnya pedagang atau pengumpul, untuk menentukan harga hasil produksinya. Telah diketahui secara umum bahwa situasi lemahnya posisi tawar petani umumnya disebabkan petani kurang mendapatkan atau memiliki akses pasar, informasi pasar dan permodalan yang kurang memadai. Hal ini juga ditegaskan dalam lembar penjelasan UU SRG bahwa sistem pembiayaan perdagangan sangat diperlukan bagi dunia usaha untuk menjamin kelancaran usahanya terutama bagi usaha kecil dan menengah, termasuk petani yang umumnya menghadapi masalah pembiayaan karena keterbatasan akses dan jaminan kredit. Jika dikaitkan dengan tujuan pelaksanaan SRG, keberdayaan posisi tawar ini dapat dilihat dan diukur antara lain dari akses petani untuk

mendapatkan jasa keuangan dalam hal ini kredit perbankan, aspek edukasi dalam meningkatkan kualitas komoditas, perubahan penjualan komoditas dari sistem ijon ke SRG, dan jaminan harga yang lebih baik. Dengan meningkatnya keberdayaan posisi tawar petani diharapkan pendapatan yang diperoleh dari hasil pertanian menjadi semakin baik dan akhirnya dapat mengurangi tingkat kemiskinan, dan petani dapat merasakan kehidupan yang sejahtera.

Sejak dikeluarkan kebijakan SRG pada 2006, implementasi di seluruh Indonesia menunjukkan hasil yang bervariasi. Berdasarkan data Bappebti (2017), Kabupaten Cianjur memiliki jumlah dan nilai resi gudang yang paling tinggi dibanding kabupaten lainnya, bahkan di antara kabupaten lainnya di seluruh Indonesia. Namun, meski Kabupaten Cianjur menunjukkan angka yang bagus, hasil penelitian yang dilakukan Ukhwatul Hasanah menemukan bahwa minat atau partisipasi para petani untuk memanfaatkan SRG sebagai pembiayaan usaha tani masih rendah, terutama untuk petani kecil. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Ashari dkk., yang menemukan bahwa partisipasi petani/kelompok tani/Gapoktan masih minim jika dibandingkan dengan potensi produksi pertanian di lokasi dimana SRG diterapkan. Manajer Koperasi Niaga Mukti untuk SRG mengungkapkan bahwa tidak mudah mengajak petani untuk memanfaatkan SRG, terlebih lagi di saat ini dimana terjadi perubahan cuaca yang memungkinkan petani untuk terus menanam padi sehingga produksi beras stabil, ditambah dengan diberlakukannya kebijakan HET (harga eceran tertinggi) untuk beras oleh Pemerintah yang bertujuan untuk menstabilkan harga komoditas. Hal ini mengakibatkan harga gabah petani akan tetap stabil, dan mereka dapat langsung menjual komoditasnya tanpa perlu melakukan tunda jual. Namun, Manajer Koperasi tersebut menambahkan jika mereka memanfaatkan SRG, mereka berpeluang mendapatkan harga yang lebih baik lagi. Berdasarkan permasalahan di atas maka penelitian ini melihat implementasi kebijakan SRG untuk meningkatkan posisi tawar petani kecil di Kabupaten Cianjur, dengan fokus melihat upaya yang dilakukan untuk mengajak petani kecil memanfaatkan SRG.

2. METODOLOGI

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan SRG, maka pendekatan yang akan dilakukan adalah penelitian secara kualitatif. Menurut Neuman (2011), penelitian kualitatif adalah penelitian yang menekankan pada

proses dan pemaknaan atas realitas sosial yang tidak diuji atau diukur secara ketat dari segi kuantitas, ataupun frekuensi. Fokus dari penelitian kualitatif adalah menjelaskan bagaimana gejala sosial dibentuk dan diberi makna. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Jenis penelitian deskriptif dipilih karena hasil penelitian ini disajikan dalam bentuk deskriptif menggunakan kata-kata berdasarkan informasi yang ditemukan di lapangan dan para informan.

Penelitian ini dilaksanakan di kantor Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan (sebelum tahun 2016 dikenal sebagai Dinas Perindustrian dan Perdagangan) dan kantor Koperasi Niaga Mukti di Kabupaten Cianjur. Pemilihan ini berdasarkan beberapa pertimbangan. Pertama, pengelola sistem resi gudang di daerah ini adalah yang terbanyak mengeluarkan resi gudang dari semua gudang SRG yang tersebar di seluruh Indonesia, baik dari segi jumlah maupun nilainya. Kedua, Kementerian Perdagangan telah menjadikan gudang SRG Cianjur sebagai gudang percontohan, yang dapat dijadikan acuan bagi pengelolaan gudang SRG lainnya. Ketiga, Kabupaten Cianjur merupakan merupakan salah satu penghasil komoditas beras dan gabah yang besar di Indonesia.

Untuk memperoleh informasi yang valid, peneliti memilih informan yang terlibat dalam pelaksanaan sistem resi gudang di Kabupaten Cianjur, mulai dari pihak Dinas Perdagangan dan Perindustrian (Disperindag) yang berwenang mengawasi implementasi SRG, pengurus gudang SRG, pengurus Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) yang memfasilitasi SRG, sampai dengan petani yang berpartisipasi dan yang tidak berpartisipasi dalam sistem resi gudang tersebut. Berdasarkan kondisi tersebut, maka teknik pemilihan informan yang digunakan adalah penarikan sampel tidak acak (*non-probability sampling*), yang berarti jumlah sampling tidak ditentukan diawal dan memiliki pengetahuan terbatas mengenai populasi yang lebih besar dimana sampel diambil (Neuman, 2011, h. 220). Untuk memenuhi kebutuhan dalam penelitian ini maka pemilihan informan yang digunakan adalah *purposive sampling* sebab informan dipilih berdasarkan kriteria dan tujuan tertentu.

Dalam penelitian ini kegiatan wawancara dilakukan secara mendalam untuk mendapatkan informasi dan data mengenai implementasi SRG dalam konteks sebagai suatu upaya kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan posisi tawar petani, terutama petani kecil. Juga, untuk melihat faktor-

faktor yang menghambat upaya implementasi serta upaya yang dilakukan untuk mengurangi hambatan tersebut. Observasi dilakukan dengan mengunjungi lokasi penelitian dan melakukan pengamatan terhadap fasilitas-fasilitas gudang SRG yang tersedia serta kegiatan secara langsung.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian disajikan berdasarkan tujuan penelitian, yaitu mendeskripsikan implementasi SRG dan menganalisis faktor-faktor penghambat. Dari hasil temuan lapangan secara umum diperoleh data bahwa para pemegang kepentingan sudah melaksanakan ketentuan yang tercakup dalam empat aspek dalam implementasi, yaitu komunikasi kebijakan, sumber daya, kecenderungan pelaksana kebijakan, dan struktur organisasi. Meski demikian, ada beberapa hal yang masih perlu mendapat perhatian, terlebih mengingat SRG memiliki potensi besar karena pertanian adalah bidang pekerjaan utama di Kabupaten Cianjur.

3.1. Implementasi Kebijakan SRG

a. Komunikasi Kebijakan SRG

Komunikasi dalam implementasi kebijakan memegang peran penting. Komunikasi yang baik menjadi syarat terlaksananya kebijakan dari pembuat, pelaksana, dan penerima kebijakan. Dalam penelitian ini faktor komunikasi mencakup penyampaian informasi, kejelasan informasi, dan konsistensi. Berdasarkan hasil temuan lapangan, komunikasi dalam implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur mencakup hal berikut ini:

- 1) *Menawarkan Keunggulan Fasilitas untuk Pengenalan SRG.* Di awal pengenalan SRG, para pelaksana kebijakan yaitu Dinas Perdagangan dan Perindustrian (Disperindag) setempat dan Koperasi Niaga Mukti sebagai pengelola Gudang SRG menggunakan strategi pengenalan teknologi pengeringan gabah yang menjadi keunggulan fasilitas SRG pada saat itu. Saat itu, petani sangat membutuhkan mesin pengering gabah (*dryer*), terutama saat musim hujan, karena jika padi yang baru dituai tidak segera dikeringkan maka padi tersebut akan membusuk.
- 2) *Penyuluhan Kepada Poktan, Gapoktan, dan Pemilik Penggilingan.* Penyuluhan dengan metode ceramah menjadi bagian dari strategi komunikasi untuk sosialisasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur. Penyuluhan tersebut dilakukan dengan biaya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Propinsi, dan Anggaran Kementerian.

Sosialisasi tersebut juga berguna untuk menjangkau para pelaksana dan petani yang potensial.

Di antara para calon pelaksana dan pengguna SRG terdiri dari Kelompok Tani (Poktan), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan pemilik penggilingan-penggilingan padi berskala kecil. “Strategi awalnya mulai dari Poktan atau Gapoktan disamping itu juga ke penggilingan kecil yang mungkin punya kapasitas gudang kecil, sehingga yang gak punya gudang bisa memanfaatkan gudang SRG, dan diagunkan, kita harus jeli tentang potensi petani yang mau menyimpan.” (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi Niaga Mukti, 25 Mei 2018). Hal ini senada dengan yang disampaikan informan NS, manajer pengelola gudang SRG di Kabupaten Cianjur, Koperasi Niaga Mukti. “Awal-awalnya bisa jalan SRG ini kan ada tim kerja, dari dinas pertanian, koperasi, perbankan, perdagangan, dikumpulin jadi satu tim untuk sosialisasi, biasanya didatangkan atau diundang kepada para petani.” (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018)

Meski SRG sudah berjalan hampir sepuluh tahun, kegiatan sosialisasi melalui penyuluhan ini akan tetap dilaksanakan terutama dengan akan dibukanya Gudang baru di Kecamatan Haurwangi yang lokasinya berbeda dengan SRG pertama, yakni di Kecamatan Warungkondang. Hal ini disampaikan informan YM, Kepala Seksi SRG yang bertugas sejak 2014-sekarang. “Tahun ini kita tetap melakukan sosialisasi, petani masih banyak yang belum paham (merujuk pada manfaat SRG), terutama untuk gudang yang baru, tahun ini akan terus melakukan sosialisasi ke masyarakat, pemberian brosur. Kita datang ke poktan, mengundang mereka termasuk pemberian brosur” (YM, Kepala Seksi SRG 2014 – sekarang, 25 Mei 2018)

Sementara itu, petani dan kelompok tani menyatakan bahwa penyuluhan memang mereka terima, baik dari Koperasi Niaga Mukti, Usaha Kecil Menengah, Dinas Pertanian, dan Disperindag. Hanya saja, model penyuluhan tersebut menurut informan JA, membuat mereka jenuh. “Penyuluhan sudah sering, jenuh, pendampingan keagrobisnis, kebanyakan dari koperasi, ukm, dinas pertanian, pernah dari dinas perdagangan juga dari awal sosialisasi Resi Gudang.” (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi Niaga Mukti, 25 Mei 2018).

3) *Sosialisasi Kerjasama Lintas Sektor*. Implementasi kebijakan SRG tidak hanya milik satu sektor yakni Perdagangan, namun juga melibatkan lintas sektor antara lain Pertanian, dan Perbankan. Maka dari itu kegiatan untuk mengkomunikasikan kebijakan juga dilakukan dengan bantuan sektor lainnya. Hal ini berdasarkan ungkapan informan JA bahwa sosialisasi disinergikan dengan kegiatan yang lain, misalnya jika Dinas Pertanian mengadakan kegiatan bazar maka biasanya diadakan di halaman depan Gudang SRG. Dengan demikian orang yang mengunjungi bazar dapat melihat fasilitas Gudang dan kemudian bertanya, meski ada saja pengunjung yang mengira bahwa Gudang SRG adalah Gudang Bulog.

Cara di atas juga diungkapkan oleh informan NS yang menyebutkan bahwa Kementerian Pertanian pernah menggunakan halaman depan Gudang SRG untuk pembagian mesin traktor kepada Poktan. "Saat Kementerian tersebut melakukan sosialisasi kita juga sisipkan, dulu promosi ini Dinas Pertanian tidak punya lahan untuk transit traktor yang mau dibagikan, ya udah transit sini aja, petani datang ke sini." (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018). Ketua Poktan Sari Tani yang terletak di Kecamatan Warungkondang, tak jauh dari lokasi SRG pun menyatakan bahwa pihaknya mengetahui Gudang SRG selain letaknya dekat juga ketika ada sosialisasi dari Dinas Pertanian. "Pertama posisi tidak jauh dari kami, kedua saya juga jadi pengurus petani di Warungkondang, jadi sosialisasi itu terkait dengan Dinas Pertanian juga." (JJ, Ketua Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018).

4) *Pendekatan Personal*. Sebagai pengelola Gudang, Koperasi Niaga Mukti menempati garda depan yang langsung bersinggungan dengan petani dan kelompok tani. Maka dari itu, pendekatan secara personal menjadi langkah penting untuk menarik petani memanfaatkan SRG. "Saya poinnya dekat aja, pendekatan personal, kalau misalnya saya hanya duduk, manggut-manggut di sini, ga mungkin. Kuncinya satu sama lain mengerti kemauan dan ketidakmauannya." (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018).

Peran penting pengelola Gudang dalam melakukan pendekatan secara personal diakui oleh informan DK, Bendahara Poktan Hegar Manah dari Kecamatan Cibeber, yang mengetahui dan mengenal SRG dari Pak NS, pengelola Gudang SRG Kabupaten Cianjur

Koperasi Niaga Mukti. Hal yang sama diungkapkan oleh informan IS, petani yang tergabung dalam Poktan Sari Tani Kecamatan Warungkondang. "Dari sini Pak Nana, dikumpulin, dirapatin sama penyuluh." (IS, petani, anggota Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018). Informan H, petani dari Kecamatan Cibeber juga mengakui bahwa pihaknya mengenal SRG hingga mau memanfaatkan SRG tak luput dari edukasi dari pengelola Gudang SRG Kabupaten Cianjur, Koperasi Niaga Mukti. "Dari teman petani, saya datang ke sini dan buktiin, dan kenal dengan Pak Nana, diajarin, masukkannya masuk akal, bisa dipraktekkan, sering curhat juga. Namanya petani sudah menjual, akhirnya coba, alhamdulillah hasilnya memuaskan, makanya lanjut sampai sekarang." (H, petani, 26 Mei 2018)

b. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan mencakup sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan dan merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya tersebut mencakup aspek: kualitas serta kuantitas staf pelaksana, ketersediaan informasi bagi staf tersebut, dan keleluasan kewenangan yang diberikan kepada staf pelaksana, serta ketersediaan fasilitas pendukung bagi staf dalam melaksanakan kebijakan. Dari temuan lapangan, implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur telah memenuhi kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya, mulai dari Pemerintah Daerah, Pengelola Gudang, hingga Kelompok Tani.

1) *Pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Lintas Sektor*. Pembentukan tim SRG dengan SKPD ditandatangani Bupati pada tahun 2011, yang terdiri dari Dinas Perdagangan dan Industri, Koperasi, Ketahanan Pangan, dan Bank Jawa Barat (BJB). Pembentukan tim tersebut merupakan upaya pemerintah daerah untuk memenuhi sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan SRG. Informan YM menambahkan bahwa kolaborasi tersebut juga berguna dalam rangka penyediaan data. "SKPD dulu aja ya, sekarang sudah enggak, tapi kita tetap koordinasi dengan mereka, karena data-data juga dari mereka, meskipun secara ini sudah berjalan, tapi masih ada komunikasi." (YM, Kepala Seksi SRG 2014 – sekarang, 25 Mei 2018)

2) *Penunjukkan Pengelola dan Manajer Gudang*. Penunjukkan pengelola Gudang oleh Dinas

- Perdagangan dilakukan pada tahun 2011. Pengelola Gudang merupakan pelaksana kebijakan yang berwenang dalam menerbitkan resi dan melayani petani yang memanfaatkan SRG. Dalam aturannya pengelolaan SRG dapat dilakukan oleh Koperasi atau Perseroan. Dalam pelaksanaannya di Kabupaten Cianjur, pengelola Gudang dilakukan oleh Koperasi. Menurut penjelasan informan JA, Kepala Seksi yang membidangi SRG 2010-2014, tidak mudah mencari pengelola yang memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas pengelolaan Gudang SRG. Tak kehabisan akal, JA menceritakan bahwa ia menggunakan metode terbalik yaitu dengan melakukan rekrutmen manajer gudang terlebih dahulu. Menurutnyanya langkah ini sangat efektif untuk menemukan sumber daya yang mumpuni dalam implementasi SRG di Cianjur.
- 3) *Pendampingan Pengelola Gudang oleh PT Pertani.* Setelah pengelola gudang ada, yakni Koperasi Niaga Mukti, maka selanjutnya adalah dilakukan pendampingan oleh PT Pertani. PT Pertani ditunjuk oleh Bappebti untuk memberikan pembinaan kepada koperasi tentang tata cara dan prosedur penerbitan resi gudang. Pendampingan dilakukan selama hampir dua tahun dengan anggaran bersama dari Disperindag dan Koperasi secara mandiri. Kerjasama dalam pemenuhan biaya ini juga menjadi faktor kelancaran dalam implementasi SRG. Pendampingannya seperti yang sekarang dilakukan koperasi, semua mulai dari memasukkan barang, menerbitkan resi, semua oleh PT Pertani.
 - 4) *Manajer Gudang Mendapat Kewenangan dari Ketua Koperasi.* Adanya keleluasaan dalam menjalankan kebijakan menjadi bagian dari faktor yang menentukan keberhasilan. Dalam pelaksanaannya, manajer gudang mendapat kewenangan dari Ketua Koperasi Niaga Mukti. *Sebagai ketua koperasi, saya pasti tidak mungkin setiap hari ke sana, di dalam UU No.25 tahun 92 tentang perkoperasian, ketua bisa menunjuk manajer, saya menunjuk manajer yaitu Pak NS sebagai manajer, beliau yang bertugas sehari-hari di sana, di lapangan sudah didelegasikan kepada manajer, jadi sudah tanggung jawab manajer. Bagaimana menggiring petani menyimpan, turut mengingatkan bila harga sudah menguntungkan, membantu memasarkan gabahnya, sehingga petani lebih nyaman, termasuk pemberi kredit juga, BJB misalnya ada yang jatuh tempo, bisa saling mengingatkan supaya petani cepat melunasi hutangnya. (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi Niaga Mukti, 25 Mei 2018).*
 - 5) *Komitmen Tim.* Tim sebagai bagian dari sumber daya pelaksana kebijakan harus memiliki komitmen. "Kuncinya mau, mau kerja, kalau dia sudah komitmen mau apa pun dia lakukan." (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018). Tak hanya dari pihak pengelola gudang yakni Koperasi, tim yang solid juga dibutuhkan oleh Kelompok Tani.
 - 6) *Training/Pelatihan.* Penguatan kapasitas tim sebagai bagian dari sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pengelola gudang. Seperti yang diungkapkan oleh informan NS, manajer gudang Koperasi Niaga Mukti bahwa melatih kekuatan berpikir untuk berhasil dalam melakukan komitmen merupakan salah satu penguatan kapasitas juga.
 - 7) *Ketersediaan Infrastruktur.* Infrastruktur merupakan sumber daya yang juga memiliki peran penting dalam pelaksanaan kebijakan. Infrastruktur tersebut dapat membantu pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Di antara infrastruktur yang dibutuhkan antara lain: (1) *Materi Sosialisasi.* Materi sosialisasi menjadi sarana penting untuk mengenalkan SRG kepada khalayak sasaran. Untuk memenuhi kebutuhan ini, Dinas Perdagangan menyiapkan beberapa materi diantaranya berupa leaflet. Sementara itu, koperasi Niaga Mukti sebagai pengelola Gudang tidak menyiapkan materi namun hanya memanfaatkan materi yang disediakan oleh Dinas Perdagangan. Bagi petani yang telah memanfaatkan SRG, materi sosialisasi hanya berfungsi diawal, saat ini mereka merasa tidak membutuhkan materi tersebut; (2) *Jaringan Internet.* Jaringan internet berfungsi untuk menghubungkan pengelola dengan PT. Kliring Berjangka Indonesia (KBI), untuk penerbitan resi. Jaringan internet ini tentu dilengkapi oleh perangkat komputer dan printer untuk mencetak resi; (3) *Truk, Mesin Dryer dan Miling Rice Unit.* Pengelola gudang menyediakan truk sebagai sarana pengangkutan komoditas dari dan ke gudang. Koperasi Niaga Mukti memiliki truk sebanyak dua buah sebagai sarannya. Selain truk juga terdapat mesin dryer yang berfungsi mengeringkan gabah agar terpenuhi syarat penyimpanan gabah dengan kadar air 14%. Sementara itu, Miling Rice Unit (MRU) merupakan fasilitas tambahan yang dapat

dimanfaatkan petani sehingga gabah yang disimpan siap untuk dijual dalam bentuk beras.

c. Kecenderungan Pelaksana Kebijakan

Berdasarkan hasil temuan lapangan, pelaksanaan kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur menunjukkan bahwa sikap dan perspektif pelaksana di lapangan berjalan searah dengan tujuan pembuat kebijakan, hanya saja terdapat modifikasi dalam pelaksanaan sesuai dengan kondisi di lapangan. Atas keberhasilan implementasi kebijakan SRG di lapangan, SRG Kabupaten Cianjur kerap diundang dan dijadikan percontohan bagi SRG di kota/kabupaten lain. Para calon pengelola gudang yang sudah mengikuti pelatihan di Jakarta akan melanjutkan kegiatan magang di salah satu lokasi SRG yang dinilai berhasil, salah satunya di SRG Cianjur.

Sebenarnya di Cianjur ini program yang sudah berjalan sesuai yang diharapkan oleh Kementerian perdagangan dan Bappebti, makanya sekarang ini seperti kemarin ke Bali ya diundang Bappebti, dulu waku pembangunan ikut pelatihan masih dalam teori, yang dilakukan Pertani dan BGR sebagai BUMN, kalau sekarang sudah ada pembuktian, yang sudah jalan seperti di Cianjur sebagai percontohan, makanya begitu pelatihan di Jakarta magangnya di Cianjur. (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi Niaga Mukti, 25 Mei 2018).

Sementara itu, beberapa pandangan dari pelaksana kebijakan dalam melihat SRG adalah sebagai berikut:

1) *SRG menaikkan posisi tawar dengan sistem tunda jual.* Walaupun pemahaman petani tentang SRG, terutama petani yang belum pernah menggunakan SRG, pada umumnya masih kurang, namun SRG memberikan alternatif bagi mereka. Dengan adanya SRG maka petani mendapat alternatif atau opsi untuk menunda penjualan hasil pertanian sampai harga stabil dengan cara menyimpannya di SRG dan sekaligus mendapatkan bantuan pinjaman dengan bunga rendah. Hal yang sama diungkapkan oleh informan DK, pengurus Kelompok Tani Hegar Wangi dari Kecamatan Cibeber. “Kalau kata saya sih pertama kalau petani kadang kebutuhan ga bisa menunggu, harga berapapun kebutuhan ada, jadi ketika harga di bawah, dengan SRG otomatis kita punya daya tahan harga, jadi ga terlalu jeblok,

nanti bisa diambil lagi, ngebantunya di situ.” (DK)

2) *SRG untuk Membantu Petani Kecil.* Informan NS, yang merupakan pengelola gudang, menyatakan bahwa pemerintah tidak menjelaskan kriteria dari petani pengguna SRG. Padahal menurutnya dari aturan main yang diberlakukan, SRG tidak sesuai dengan kemampuan petani kecil karena tidak memenuhi perhitungan secara ekonomis. Namun, pihak pengelola menerjemahkan hal ini dengan mengambil kebijakan untuk mengakumulasi hasil panen beberapa petani pemilik lahan kecil menjadi satu yang dikoordinasi oleh kelompok tani atau bisa juga perseorangan.

“Petani kecil presentasinya mungkin 90%, yang punya tanah 0.25 hektar, ini rata-rata nasional. Makanya dengan kapasitas 1000 ton, saya harus petakan lahannya, mana petani yang banyak lahannya di sana yang banyak barangnya, masa saya harus nyari petani yang kere, mohon maaf, enggak masuk hitungan ekonominya. Saya akhirnya merumuskan, sehingga bisa jalan di Cianjur, memberi kriteria petani yang bagaimana, petani yang punya lahan luas, saya batasi, sekurang-kurangnya 10 ton.” (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018)

3) *Pelajaran Tentang Ketahanan Pangan.* Ketahanan pangan menjadi bagian dari tujuan SRG. Meski demikian, menurut informan NS, pola kerja SRG merupakan cara lama yang sudah diajarkan oleh budaya orang dulu, bahwa harus ada bahan pangan yang disimpan, baik di rumah atau di gudang. “SRG ini memberi model seperti jaman dulu, kamar kamu kosong, ga ditinggali, simpan di sana. Jadi ga harus disimpan di sini, makna pengamanan pangan sudah dipahami pasti bisa, tinggal ditingkatkan saja dengan SRG, nilai tambah.” (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018)

4) *Kecenderungan Pola Pikir Petani yang Praktis.* Pola pikir praktis yang dimiliki petani juga memengaruhi strategi implementasi SRG di Kabupaten Cianjur. Hal ini tampak yang terjadi di pihak Kelompok Tani dan pihak perorangan yang mengoordinasi gabah dari petani kecil. Mereka setidaknya harus menyediakan modal atau dana untuk membeli gabah dari petani kecil dengan cara *cash and carry*.

Yang namanya petani itu maunya cash and carry, seakan-akan seolah direkayasa, gabah dari petani dibeli oleh kelompok, kelompok

uangnya dari mana? berarti modal awal kelompok itu, bantuan dari pemerintah ga ada yaitu modal awal hasil panen saya dan bendahara disatukan dan disimpan di Resi Gudang, dijamin ke pihak bank, kan kita punya modal dan dibelikan gabah petani. (JJ, Ketua Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018)

d. Struktur Organisasi

Berdasarkan temuan lapangan, ditemukan adanya pembagian peran-peran yang jelas antara Pemerintah Daerah dan Dinas Perdagangan. Struktur organisasi juga ada di tingkat pengelola SRG, yakni Koperasi Niaga Mukti. Informan JA mengungkapkan bahwa Koperasi Niaga Mukti memiliki struktur organisasi jelas. Meski demikian, mereka tidak memiliki deskripsi pekerjaan yang tertulis. Dalam rangka efisiensi dan peningkatan pendapatan, antar anggota tim melakukan pekerjaan rangkap, misalnya petugas keamanan juga menjadi tenaga yang memindahkan barang dari truk ke gudang dan sebaliknya.

Ada di struktur organisasi. Ini sih memang ada yang dirangkap-rangkap, untuk efisiensi, dan meningkatkan pendapatan, keamanan kan hanya mondar-mandir, diem, sekarang misalnya satpamnya tidak berbaju satpam tapi begitu ada barang masuk satpam bisa mindahin, karena dia ada tenaga untuk memindahkan barang dari truk ke gudang dan sebaliknya, jadi gaji dari satpam dapat, 800 ribu misalnya, mikul 1 ton berapa 12rb, 10 ton, 120 ton, lumayan, dari pada kita cari lagi tenaga dari luar. Jumlahnya satu semua, kalau sopir spesifik. (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi Niaga Mukti, 25 Mei 2018).

Sementara itu, struktur organisasi pada kelompok tani lebih sederhana. Alur kerja juga sederhana, seperti yang diungkapkan oleh informan DK dari kelompok tani Hegar Wangi. “Anggotanya takut riweh, ga mau ribet, jadi dikoordinir oleh saya kelompok tani, biasanya dikoordinir kalau sudah 10ton dibawa ke sini.”

e. Hasil Implementasi SRG

Perjalanan SRG di Kabupaten Cianjur selama hampir 10 tahun dianggap sebagai sebuah keberhasilan. Hal ini dibuktikan dengan adanya program magang di SRG Cianjur yang diperuntukkan bagi pengelola SRG dari kota lain.

Sebagai petani yang memanfaatkan SRG, informan A juga menyatakan bahwa alur kerja

SRG tidak ribet. “Prosesnya sederhana, gampang, Alhamdulillah untungnya lumayan, persyaratan administrasi gampang, ga ribet.” Selain itu, SRG di Kabupaten dimanfaatkan dengan baik oleh petani, baik sendiri atau tergabung dengan Poktan.

Informan H dan A, petani yang menggunakan SRG sejak awal buka, yakni pada 2012. Meski tidak tergabung dalam kelompok tani, kedua petani ini juga membantu untuk mengumpulkan gabah para petani kecil secara individu. Jumlah simpanan gabah yang mereka resikan selalu mencapai angka maksimal, yakni 18 ton. “Beli dari petani, modalnya hutang dulu dibayarkan ke petani, masuk ke sini dapat resi, keluar uang, saya cari petani yang lain, kawan-kawan, mereka tahu kalau di-SRG-kan.” (H, Petani, 26 Mei 2018)

Kalau nyimpan di Gudang sekurangnya 10 ton, jadi akhirnya saya cuma punya gabah segini, jadi ya mau ga mau harus direkayasa. Tidak memenuhi kuota, tidak sesuai dengan aturan pengelola, 10ton itu aturan dari pengelola. Jadi harus punya hitungan bisnis, jangan hanya nyimpan. (JJ, Ketua Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018)

SRG membantu petani menaikkan posisi tawar untuk mendapatkan manfaat lebih baik dari hasil panen mereka. “Kita menyimpan gabah itu disaat harga jatuh, dari pada dipaksakan, rugi, mendingan kita simpan dulu, adapun masalah pembiayaan kita bisa pinjam ke bank.” (JJ, Ketua Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018) Hal yang sama diungkapkan oleh informan DK bahwa resi gudang dipakai kalau harga rendah saja, tidak perlu kalau harga bagus, sehingga tidak perlu mengangkut hasil panen ke Gudang. Adapun pembiayaan yang didapat dengan mengagunkan hasil pertanian digunakan untuk biaya sehari-hari dan biaya awal olah sawah. “Kalau petani untuk biaya sehari-hari, kalau pas ada acara masuk sekolah, kebanyakan untuk biaya olah pertama (traktor, benih, dan pupuk). Olah tanah ga sekadar traktor beres, ada galengan diberesin, diratain, biaya untuk itu. Kalau yang punya penggilingan kecil bisa dibuat beli lagi gabah di sekitar itu.” (DK, Bendahara Poktan Hegar Wangi, 26 Mei 2018)

Adanya resi gudang juga meningkatkan kualitas gabah dan beras petani karena SRG menjamin kualitas gabah yang disimpan kering. Hal ini memberi keuntungan bahwa kualitas gabah petani baik. “Gabah di SRG pasti harganya lebih mahal karena ada sertifikatnya, ada asuransi kebakaran kalau kehilangan pengelola.” (JA, Kepala Seksi SRG 2009-2014 dan Ketua Koperasi

Niaga Mukti, 25 Mei 2018). SRG di Kabupaten Cianjur juga berhasil memberi nilai tambah terhadap petani untuk mengembangkan peluang dalam membuat benih padi. Hal ini diungkapkan oleh informan JJ yang memilih mengagunkan gabah calon benih. “Saya nyimpan gabah bukan sebatas gabah konsumsi, tapi juga gabah calon benih, harus ada istirahat, dormansi, nanti diambil lagi,” ungkapnya. Bahkan, ia berhasil membuka peluang kerjasama dengan PT Kujang untuk penyediaan benih. “Saya sudah kerjasama dengan PT Kujang untuk penyediaan benih. Saya simpan dulu di Gudang sebelum PT Kujang membayar/membeli.” (JJ, Ketua Poktan Sari Tani, 25 Mei 2018). Dengan menggunakan indikasi keberhasilan bahwa Gudang tersebut selalu penuh, maka SRG Kabupaten Cianjur sudah mencapai itu. “Indikasi keberhasilan itu gudangnya penuh, sistem dan pendekatan saya benar. Petani kecil tertolong.” (NS, Manajer Gudang Koperasi Niaga Mukti, 25-26 Mei 2018)

f. Faktor-Faktor Penghambat

Secara garis besar, implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur berjalan baik. Namun demikian, masih ada beberapa faktor yang menjadi penghambat agar SRG dapat berjalan lebih optimal. Berikut faktor-faktor penghambat yang dapat ditemukan:

- 1) Kesadaran Petani. Informan JA mengungkapkan bahwa peran pemerintah sudah cukup, menurutnya kesadaran para petani yang harus ditingkatkan. “*Mindset* petani bagaimana untuk bisa menyimpan gabahnya di Gudang RSG.” (JA)
- 2) Pola Pikir Petani Cenderung Praktis. Pola pikir petani yang praktis, menjadi salah satu penghambat SRG untuk berjalan secara optimal. “Yang sekarang itu petani maunya praktis, langsung dijual, tidak mau ribet. Tapi kenyataannya pelayanan kita juga tidak membuat ribet, petani datang, tanda tangan, menunggu, udah.” (JA). Hal ini juga berpengaruh terhadap pola pikir petani dalam menjual hasil pertaniannya dengan memilih kepraktisan. Hal serupa juga disampaikan oleh informan J bahwa dalam mengumpulkan gabah petani untuk diagunkan di SRG, dia harus menggunakan metode yang praktis.
- 3) Sosialisasi. Sosialisasi diyakini informan JA kurang. Anggaran menjadi alasan utama. “Sekarang sudah ga ada lagi, bukan karena sudah tahu semua, tapi karena anggaran, makanya kalau sosialisasi itu misalnya ada

program radio, disisipin SRG, ada rapat dengan petani kumpul bicara SRG, itu sosialisasi yang paling murah.” (JA)

- 4) Kekurangan perlengkapan/fasilitas. Berjalan hampir 10 tahun membuat beberapa peralatan di SRG mengalami kemunduran secara fungsi. Hal ini menurut informan JA dan beberapa petani lain menghambat SRG, waktu tunggu mereka menjadi lama karena antrian. Risikonya bukan tentang waktu, melainkan risiko gabah yang terancam rusak jika terlalu lama dibiarkan dalam kondisi basah. JA mengatakan bahwa pihaknya mengalami kekurangan mesin pengering, Informan J, petani juga mengungkapkan adanya masalah jamur, pengangkutan untuk komoditas.
- 5) Kaderisasi. “Kesulitan kaderisasi, saya kesulitan mencetak Pak Nana baru, saya berharap kalau ada orang seperti Pak Nana,” ungkap informan JA.
- 6) Faktor penghambat lainnya yang dihadapi oleh petani dalam menggunakan SRG adalah kendala pengawasan dari Bank Indonesia (BI). Hal ini karena penerbitan resi gudang sebagai jaminan ke bank juga melibatkan prosedur yang ketat layaknya pinjaman bank pada umumnya. “Kita bisa melihat mana petani yang kiranya layak menyimpan barang, kelompok juga ribuan di Cianjur tapi kenapa sedikit, berbagai faktor, misalnya kena BI checking ya ga bisa.” (NS).

3.2. Pembahasan

Pembahasan fokus pada proses implementasi kebijakan, subyek, aktor dan organisasi yang terlibat, mobilisasi dana dan sumberdaya, serta faktor-faktor model implementasi George C. Edwards III, yaitu komunikasi, sumberdaya, kecenderungan pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji dua pendekatan dalam kebijakan, yakni *top-down* dan *bottom-up*.

Tachjan (2006) menyebutkan bahwa dalam studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan, yakni *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* mengasumsikan proses kebijakan sebagai suatu rangkaian perintah di mana para pemimpin politik yang mengartikulasikan preferensi kebijakan yang dilaksanakan oleh para pejabat di tingkat yang lebih rendah dan para anggota publik. Sementara pendekatan *bottom-up* diawali dari suara publik dan para aktor swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program dengan memetakan kebutuhan yang diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara

pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa Undang-undang No. 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang adalah suatu kebijakan yang menggunakan pendekatan secara *top-down*, karena bentuk kebijakan ini adalah perundang-undangan yang merupakan bentuk perundangan tertinggi di negara ini, dan dibuat oleh pemerintah bersama dengan lembaga legislatif sebagai lembaga tinggi negara. Undang-undang ini kemudian dilaksanakan secara nasional di tingkat kabupaten/kota oleh para pemegang kepentingan terkait, antara lain Kantor Dinas Perdagangan dan Industri, sektor perbankan, sektor asuransi, koperasi, Gapoktan, dan pengusaha UKM bidang pertanian dan petani.

Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2006) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan serangkaian upaya untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Winarno (2006) mempertegas penjelasan tersebut dengan menekankan adanya keterlibatan berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan kebijakan atau program. Merujuk pada pemahaman tersebut, implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur sesuai dengan syarat-syarat dalam pelaksanaan kebijakan atau program yaitu merupakan serangkaian upaya yang melibatkan kerjasama berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik untuk mencapai tujuan kebijakan. Di antara aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan SRG di Kabupaten Cianjur dibuktikan dengan adanya surat keputusan yang ditandatangani oleh Bupati pada tahun 2011 yakni pembentukan tim Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) khusus SRG yang terdiri dari Dinas Perdagangan, Koperasi, Pertanian, Ketahanan Pangan, dan Bank Jawa Barat (BJB). Aktor-aktor tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi sesuai dengan lingkup bidang dan kapasitasnya untuk memenuhi kebutuhan dalam pelaksanaan SRG.

Di awal implementasi SRG, kerjasama antara Disperindag dan Dinas Pertanian untuk melakukan sosialisasi SRG kepada petani di Cianjur berjalan dengan baik. Walaupun program SRG setempat merupakan tanggung-jawab Disperindag bidang Perdagangan, namun di setiap kesempatan pertemuan dengan para petani dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk memperkenalkan SRG, misalnya ketika ada program kegiatan pembagian traktor hingga bazar yang diselenggarakan oleh Dinas Pertanian. Meskipun

demikian, pembentukan tim SKPD ini mempunyai kelemahan karena umumnya saat dilakukan pertemuan koordinasi, Dinas cenderung mengirimkan wakilnya yang berbeda untuk setiap pertemuan, sehingga tidak terlihat adanya penanggung jawab tetap dari tiap Dinas. Hal ini berdampak ketika adanya kebutuhan dalam pengambilan keputusan atau kebutuhan dalam pemecahan masalah. Pemecahan masalah memerlukan waktu yang lama dan pelaksanaannya memerlukan waktu yang lebih lama lagi

Aktor dan organisasi dalam implementasi kebijakan juga disebut sebagai pemegang kepentingan atau stakeholder (Edi Suharto, 2008). Ada tiga jenis *stakeholder* seperti yang dijelaskan di bab 2, yakni stakeholder kunci, stakeholder primer, dan stakeholder sekunder. Berdasarkan definisinya, Dinas Perdagangan, Pertanian, Ketahanan Pangan, dan BJB dapat digolongkan sebagai stakeholder kunci karena mereka memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. Mereka adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan program pembangunan. Koperasi Niaga Mukti, kelompok tani, dan para petani dapat disebut sebagai stakeholder primer karena memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, dalam hal ini kebijakan SRG. Mereka adalah masyarakat dan pihak-pihak yang terkena dampak baik secara positif maupun negatif oleh kebijakan ini. Pada dasarnya, stakeholder primer harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terutama dalam penerapan aspirasi publik (Suharto, 2006). Namun, pada pelaksanaan di lapangan, stakeholder primer ini tak banyak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Sementara itu, Suharto (2006) menyebutkan adanya stakeholder sekunder yang meliputi beberapa pihak yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan kebijakan, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka berupaya untuk memengaruhi pengambilan keputusan. Di antara pihak tersebut antara lain *non-government organization* (NGO) lokal dan internasional, akademisi, dan organisasi lainnya. Dalam implementasinya kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur telah banyak mendapat perhatian dari para akademisi dan NGO. Hasil kajian dan penelitian para stakeholder sekunder tersebut hendaknya dapat menjadi pertimbangan dalam keberlangsungan pelaksanaan kebijakan SRG.

Kerjasama dengan berbagai organisasi juga dilakukan dengan menggandeng koperasi sebagai operator Gudang SRG. Hal yang sama juga

dilakukan dengan menggandeng berbagai kelompok tani (Poktan) agar para petani dapat memanfaatkan GudangSRG secara maksimal. Sejauh ini kerjasama dengan Koperasi dan Kelompok Tani berjalan sangat bagus. Kepercayaan sudah terbangun di antara organisasi-organisasi tersebut. Hanya saja kerjasama ini perlu diperluas dan ditambah secara kuantitas mengingat SRG Cianjur akan membuka gudang SRG baru di wilayah berbeda dengan sebelumnya.

Dalam pelaksanaannya, SRG di Kabupaten Cianjur juga dimulai dengan prosedur dan teknik. Hal ini tampak ketika awal Koperasi Niaga Mukti ditunjuk sebagai operator SRG. Koperasi Niaga Muti harus terlebih-dahulu memenuhi prosedur pelatihan dan pendampingan oleh PT Pertani sebelum benar-benar dapat diberikan wewenang menerbitkan resi secara mandiri dan resmi.

Tak cukup kerjasama dan pelibatan berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik, dalam pelaksanaan kebijakan juga dibutuhkan adanya sumber daya lain seperti yang dijelaskan Dunn (2003) bahwa implementasi merupakan tahapan di mana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh organisasi atau unit administratif tertentu dengan memobilisasi dana dan sumberdaya untuk mendukung kelancaran implementasi. Penjelasan Dunn tersebut menyebutkan bahwa mobilisasi dana juga menjadi bagian penting dalam implementasi kebijakan. Pelaksanaan Kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur juga melibatkan mobilisasi dana yang besar. Pembangunan Gudang SRG Cianjur dan penyediaan fasilitasnya dibiayai dengan menggunakan APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), begitu juga saat operasional awalnya. Pada tahap selanjutnya, berdasarkan penelitian lapangan terungkap bahwa persoalan dana juga menjadi pertimbangan dalam melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan SRG, seperti kegiatan sosialisasi atau penyuluhan. Dengan jumlah petani yang sangat banyak di Cianjur, Dinas Perdagangan hanya memiliki dana untuk mengadakan kegiatan penyuluhan satu kali dalam satu tahun.

a. Analisis Faktor Komunikasi, Sumber Daya, Kecenderungan, dan Struktur Birokrasi

Model implementasi kebijakan George C. Edwards III (Winarno, 2014), menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu: komunikasi (communications), sumber daya (resources), disposisi atau sikap pelaksana kebijakan (disposition atau attitude),

dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan lainnya memiliki hubungan yang erat, dan sangat menentukan gagal dan berhasilnya suatu implementasi kebijakan.

Edward menjelaskan bahwa faktor komunikasi mencakup penyampaian informasi, kejelasan informasi, dan konsistensi. Seperti yang dipaparkan pada bab sebelumnya bahwa langkah-langkah komunikasi dalam implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur meliputi penyuluhan kepada poktan, Gapoktan, dan pemilik penggilingan padi. Didukung dengan kerjasama lintas sektor bersama Dinas Pertanian, komunikasi untuk sosialisasi kebijakan dapat berjalan lancar. Metode yang digunakan dalam penyuluhan dengan memberikan gimmick juga sangat efektif, misalnya dengan menawarkan fasilitas pengeringan gabah. Sementara untuk metode penyuluhan dengan cara ceramah kurang mendapat respons baik karena dinilai petani sudah merasa jenuh. Meski demikian, penyuluhan harus tetap dilakukan setidaknya untuk pengenalan dan untuk menjaring target poktan, gapoktan baru. Hal yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa pelaksanaan komunikasi melalui kegiatan penyuluhan ini seringkali terhambat oleh ketersediaan dana.

Pendekatan kepada petani yang tak kalah efektif adalah dengan menggunakan pendekatan secara personal. Implementasi SRG di Kabupaten Cianjur sangat terbantu dengan adanya pendekatan model seperti ini. Untuk pendekatan secara personal, peran aktif pengelola gudang menjadi sangat penting. Pengelola gudang adalah orang yang langsung bersentuhan dengan para petani di lapangan, oleh karena itu harus terlebih-dahulu mendapatkan kepercayaan petani. SRG tidak ada bedanya dengan organisasi atau bisnis lainnya bahwa kepercayaan menjadi faktor yang utama sehingga pihak lain mau terlibat didalamnya.

Sumber daya mencakup aspek kualitas dan kuantitas staf pelaksana, ketersediaan informasi, dan keluasan kewenangan yang diberikan kepada staf pelaksana, serta ketersediaan fasilitas pendukung bagi staf dalam melaksanakan kebijakan. Semua aspek di atas dapat dipenuhi dengan baik oleh SRG Kabupaten Cianjur. Tim SKPD yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan SRG di Kabupaten Cianjur sangat bermanfaat dalam penyediaan data. Hal ini memenuhi aspek ketersediaan informasi untuk para staf pelaksana, antara lain data jumlah petani dan jumlah hasil

pertanian yang menjadi sumber data bagi Dinas Perdagangan dalam melaksanakan kebijakan SRG.

Sumber daya pelaksana SRG di level operator dengan menunjuk Koperasi Niaga Mukti sebagai pengelola gudang. Mendapatkan pengelola gudang yang memiliki kapabilitas yang memadai bukan merupakan hal yang mudah, karena yang diharapkan bukan saja kemampuan untuk mengelola tapi juga kemampuan untuk secara konsisten mengajak dan membuat petani memanfaatkan SRG. Dalam implementasinya, pemilihan pengelola SRG di Kabupaten ini menggunakan metode terbalik, maksudnya dengan melakukan penyaringan manajer gudang terlebih dahulu, bukan organisasi pengelolanya. Langkah ini ternyata sangat efektif untuk menemukan sumber daya mumpuni yang dapat mengelola SRG. Sementara itu, untuk memastikan pengelola memiliki kemampuan untuk menjalankan dan mengelola SRG, Dinas Perdagangan mewajibkan adanya program pendampingan oleh PT Pertani selama satu tahun.

Aspek pemberian keleluasaan kewenangan juga dipenuhi dengan memberikan manajer gudang kewenangan untuk melaksanakan tugas harian pengelolaan gudang. Pemberian kewenangan kepada staf pelaksana juga dibarengi dengan adanya komitmen tim. Sementara untuk meningkatkan kapasitasnya, staf pelaksana juga mendapat pelatihan.

Aspek terakhir adalah ketersediaan fasilitas pendukung untuk staf pelaksana dalam menjalankan tugasnya, misalnya saja materi untuk promosi dan sosialisasi. Selain itu, fasilitas pendukung yang berupa alat seperti alat pengering dan penggiling gabah juga tersedia di SRG Kabupaten Cianjur. Pemenuhan fasilitas pendukung berupa jaringan internet juga ada. Hal ini mempercepat layanan kepada para petani yang menghubungkan pengelola dengan PT. Kliring Berjangka Indonesia (KBI), untuk penerbitan resi. Jaringan internet ini tentu dilengkapi oleh perangkat komputer dan printer untuk mencetak resi. Ketersediaan infrastruktur yang lengkap memudahkan layanan terhadap petani, selain itu juga membantu meningkatkan kepercayaan petani untuk memanfaatkan SRG. Sementara itu, untuk menjaga dan meningkatkan kualitas layanan, perlu dilakukan monitoring terhadap infrastruktur yang sudah tidak berfungsi dengan baik, misalnya alat pengering yang berusia hampir 10 tahun sehingga kualitasnya menurun.

Edward menjelaskan bahwa kecenderungan pelaksana kebijakan mencakup sikap dan

perspektif para staf dalam memaknai dan menjalankan kebijakan. Agar terlaksana dengan baik maka sikap dan perspektif tersebut harus sama dengan pembuat kebijakan. Berdasarkan hasil temuan lapangan, pelaksanaan kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur menunjukkan bahwa sikap dan perspektif pelaksana di lapangan berjalan searah dengan tujuan pembuat kebijakan, hanya saja terdapat modifikasi dalam pelaksanaan sesuai dengan kondisi di lapangan. Atas keberhasilan implementasi kebijakan SRG di lapangan, pengelola SRG Kabupaten Cianjur kerap diundang untuk memberikan pelatihan kepada pengelola SRG lainnya, dan dijadikan percontohan bagi SRG di kota/kabupaten lain. Para calon pengelola gudang yang sudah mengikuti pelatihan di Jakarta akan melanjutkan kegiatan magang di salah satu lokasi SRG yang dinilai berhasil, salah satunya di SRG Cianjur.

Permasalahan pelik yang dihadapi petani adalah rendahnya posisi tawar, terutama saat musim panen, sehingga dengan mudah hasil pertaniannya dapat dijual murah. Dengan adanya SRG maka petani mendapat alternatif atau opsi untuk menunda penjualan hasil pertanian sampai harga stabil dengan cara menyimpannya di Gudang SRG dan sekaligus mendapatkan bantuan pinjaman dengan bunga rendah. Hal menarik yang terjadi di lapangan adalah pemerintah tidak menjelaskan kriteria dari petani pengguna SRG. Jika SRG ditujukan untuk petani kecil agar terhindar calo, maka aturan main yang diberlakukan SRG tidak sesuai dengan kemampuan petani karena hasil panen atau hasil produksi lahan mereka tidak memenuhi perhitungan secara ekonomis. Namun, pihak pengelola menerjemahkan hal ini dengan mengambil kebijakan untuk mengumpulkan atau mengakumulasi hasil panen beberapa petani pemilik lahan kecil menjadi satu yang dikoordinasi oleh kelompok tani atau bisa juga oleh perseorangan. Hal ini merupakan jalan keluar yang bagus karena SRG tetap dapat terjangkau oleh petani kecil.

SRG didesain untuk membantu petani kecil agar mereka memiliki pilihan bahwa mereka tidak harus menjual hasil pertanian kepada calo yang cenderung menawarkan harga yang murah pada saat posisi tawar mereka rendah. Tapi jauh dari itu, pelajaran SRG yang sangat penting adalah bagaimana mengelola ketahanan pangan, dengan menyimpan saat produksi komoditas melimpah untuk kemudian dipergunakan saat diperlukan.

Struktur organisasi dalam implementasi kebijakan mencakup *Standard Operational*

Procedures (SOP) dan fragmentasi, yaitu pembagian pusat koordinasi dan pertanggungjawaban dalam pelaksanaannya. Dalam implementasi Gudang SRG di Kabupaten Cianjur saat ini, terdapat tiga organisasi yang berperan dengan tingkat keterlibatan yang berbeda-beda, yaitu Pemerintah Daerah, Bidang Perdagangan dari Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah Perdagangan dan Perindustrian, serta pengelola Gudang SRG. Mukti. Berdasarkan temuan lapangan, ditemukan adanya pembagian peran-peran yang jelas antara Pemerintah Daerah dan Dinas Perdagangan serta Koperasi Niaga Mukti. Pemerintah Daerah secara langsung terlibat dalam implementasi di lapangan dengan menugaskan Kepala bidang perdagangan yang mengawasi SRG untuk merangkap jabatan sebagai Ketua Koperasi yang mengelola Gudang SRG. Kondisi ini mendukung berjalannya koordinasi implementasi kebijakan SRG dengan baik. Struktur organisasi juga ada di tingkat pengelola SRG, yakni Koperasi Niaga Mukti meski cenderung sederhana.

b. Analisis Faktor-Faktor Penghambat Implementasi SRG di Kabupaten Cianjur

SRG Kabupaten Cianjur telah mencapai keberhasilan dengan ukuran bahwa gudang hampir selalu penuh, penurunan hanya terjadi di beberapa tahun terakhir. Meski demikian, ternyata itu hanya memenuhi sebagian kecil dari prosentase hasil pertanian di Kabupaten Cianjur. Keputusan untuk membangun gudang baru dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Namun demikian, SRG Kabupaten Cianjur tetap harus melakukan evaluasi terhadap hambatan permasalahan selama menjalankan kebijakan SRG, dengan demikian SRG dapat memberikan manfaat yang optimal bagi petani.

Lahan terbatas yang dimiliki oleh rata-rata petani kecil bukanlah merupakan hambatan implementasi SRG, namun hambatan utama adalah kurangnya kesadaran petani itu sendiri terhadap manfaat SRG dan pola pikir praktis mereka. Berdasarkan empat faktor yang menurut Edward memengaruhi implementasi kebijakan, faktor komunikasi dan sumber daya menjadi masalah penting. Komunikasi pemerintah terhadap petani mengenai kebijakan hanya dilakukan dalam bentuk kegiatan sosialisasi setahun sekali dan hal tersebut sangat tergantung pada kegigihan seorang manajer Koperasi Niaga Mukti serta tim nya untuk menjangkau poktan dan Gapoktan. Sementara itu, persoalan kaderasi, kurang dan menurunnya kualitas fasilitas, serta anggaran yang terbatas

untuk kegiatan sosialisasi merupakan bagian dari faktor sumber daya.

c. Implementasi SRG dan Keterkaitannya dengan Kesejahteraan Sosial

Pemerintah dalam upaya untuk mengangkat kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia, termasuk petani, telah melakukan berbagai kebijakan dan program, bahkan memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam UU tersebut, kesejahteraan sosial didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Midgley (2014) bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial dapat dikelola dengan baik, ketika kebutuhan manusia dapat terpenuhi dan ketika kesempatan atau akses sosial ekonomi dapat dimaksimalkan.

Kesejahteraan sosial merupakan suatu kondisi hidup masyarakat yang ingin dicapai melalui berbagai upaya kegiatan dan tindakan yang terencana, dan kebijakan SRG merupakan intervensi kesejahteraan sosial yang bersifat tidak langsung. Menurut Midgley (2005: 23) terdapat empat pendekatan dalam mengangkat kesejahteraan sosial individu, kelompok, komunitas maupun masyarakat, yaitu:

- 1) Pendekatan pilantropi sosial yang bergantung pada donasi pribadi, relawan dan organisasi non-profit untuk memenuhi kebutuhan, mencari solusi terhadap masalah yang ada, dan menciptakan kesempatan baru agar masyarakat dapat lebih mengembangkan diri mereka.
- 2) Pendekatan Pekerjaan sosial, pendekatan yang terorganisir dengan menggunakan tenaga-tenaga profesional bermutu untuk menghadapi masalah-masalah sosial dan bekerja dengan individu, kelompok dan komunitas
- 3) Pendekatan Kebijakan dan Administrasi sosial, pendekatan yang membentuk program sosial pemerintah melalui berbagai macam pelayanan sosial.
- 4) Pembangunan sosial, pendekatan yang berusaha untuk menghubungkan dan mengintegrasikan kebijakan dan program ekonomi dan sosial.

Penelitian ini lebih berfokus pada pendekatan ke tiga dan ke empat. Pendekatan ke tiga telah dideskripsikan dan dianalisis di atas. Pendekatan

yang ke empat yaitu pendekatan pembangunan sosial lebih fokus pada komunitas atau masyarakat bukan individu, dan pada proses. Karakter lainnya adalah usaha untuk menghubungkan usaha-usaha pembangunan ekonomi dan sosial. Bahwa pembangunan sosial tidak akan terjadi tanpa pembangunan ekonomi dan pembangunan ekonomi tidak berarti tanpa adanya peningkatan pada kesejahteraan sosial secara menyeluruh (1995: 34). Oleh karena itu Midgley kemudian mendefinisikan pembangunan sosial sebagai proses perubahan sosial yang terencana yang didisain untuk mengangkat kesejahteraan penduduk secara menyeluruh dengan menggabungkannya dengan proses pembangunan ekonomi yang dinamis. Berdasarkan program yang menerapkan pendekatan pembangunan sosial yang dilaksanakan di Batu, Jawa Timur, tampak terlihat keterkaitan aspek ekonomi dan sosial (Nugroho, Kusumastuti, Salipi, Wijayanti, & Alifa, 2017).

Dalam mengangkat kesejahteraan sosial petani di Kabupaten Cianjur, kebijakan SRG merupakan intervensi secara tidak langsung (*indirect intervention*) dan mencerminkan pendekatan pembangunan sosial yang digagas oleh Midgley (2005:23) yaitu pendekatan yang menghubungkan dan mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan sosial. Implementasi kebijakan SRG ini memberikan pilihan kepada petani untuk mendapatkan penawaran yang lebih baik bagi hasil produksi pertaniannya. Dengan berpartisipasi dalam sistem SRG, petani dapat melakukan tunda jual pada saat panen dan berpeluang mendapatkan harga yang lebih baik bagi komoditasnya, yang kemudian berdampak pada peningkatan penghasilan dan kesejahteraan petani.

Selain itu, implementasi kebijakan SRG ini membuka peluang bagi Gapoktan untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga perbankan dan non-perbankan untuk mengembangkan usaha-usaha produktif lainnya terkait sektor pertanian, seperti penyemaian benih padi berkualitas, penyediaan pupuk, dan lain-lain. Kondisi ini memungkinkan terjadinya proses perubahan yang mengangkat kesejahteraan sosial petani.

4. KESIMPULAN

Dari studi dan hasil analisis yang dilakukan, secara garis besar terdapat beberapa kesimpulan umum yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Pertama, bahwa, keempat faktor yakni komunikasi, sumber daya, kecenderungan dari pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi, tercermin secara

jas dalam implementasi kebijakan SRG di Kabupaten Cianjur.

Kebijakan SRG disampaikan kepada para petani, poktan dan Gapoktan dengan berbagai strategi. Pada awalnya, kebijakan tersebut disampaikan/dikomunikasikan dengan menggunakan strategi pengenalan teknologi pengering gabah sebagai fasilitas unggulan gudang SRG saat itu. Kemudian, dilanjutkan dengan melakukan penyuluhan kepada poktan, gapoktan dan pemilik penggilingan, serta melalui kegiatan kerjasama lintas sektor, terutama dengan sektor pertanian, dan ditindak-lanjuti dengan melakukan pendekatan personal oleh pengelola gudang SRG.

Dari segi sumber daya, implementasi kebijakan ini dilengkapi dengan sumber daya manusia melalui pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lintas sektor, penetapan Koperasi Niaga Mukti sebagai pengelola gudang SRG setelah melalui tahap pendampingan oleh PT. Pertani selama dua tahun. Dalam menjalankan kebijakan, manajer gudang SRG beserta Tim nya diberikan keleluasan oleh Ketua Koperasi Niaga Mukti yang sekaligus adalah Kepala Bidang Perdagangan Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perdagangan dan Perindustrian. Sedangkan sumber daya infrastruktur yang disediakan adalah materi cetak sosialisasi dalam bentuk buku panduan, leaflet dan komik. Juga tersedia jaringan internet bagi pengelola untuk melakukan koneksi dengan PT. Kliring Berjangka Indonesia untuk penerbitan resi SRG. Infrastruktur penting lainnya adalah gudang SRG yang dilengkapi dengan kamera monitor, mesin pengering gabah, mesin penggiling padi serta truk sebagai alat transportasi komoditas.

Dari faktor kecenderungan para pelaksana, jabatan rangkap oleh Kepala Bidang Perdagangan Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perdagangan dan Perindustrian yang sekaligus Ketua Koperasi Niaga Mukti ini memberikan dampak yang positif terhadap implementasi kebijakan SRG, karena baik Dinas dan Koperasi mempunyai sikap dan perspektif yang sama.

Dipenuhinya ke empat faktor Edwards III tersebut, menghasilkan suatu kondisi dimana petani, termasuk petani kecil, mempunyai posisi tawar terhadap pembeli komoditasnya, terutama saat musim panen. Kebijakan SRG di sini secara nyata memberikan alternatif kepada petani untuk mendapatkan harga jual komoditasnya yang lebih baik dengan melakukan tunda jual. Hal ini juga didukung oleh usaha petani untuk menghasilkan gabah yang mempunyai kualitas lebih baik, sesuai

dengan persyaratan yang diberikan oleh Gudang SRG. Walaupun banyak petani yang belum berpartisipasi memanfaatkan Gudang SRG, namun kebijakan SRG memberikan suatu wawasan kepada petani, bahwa untuk mendapatkan harga yang lebih baik sebaiknya melakukan tunda jual saat musim panen. Jika mereka berpikir bahwa menyimpan di Gudang SRG sulit, mereka dapat diajarkan untuk menggunakan ruang kosong di rumah mereka sebagai ruang penyimpanan sementara. Hal ini berdampak kepada kebijakan ketahanan pangan.

Ketiga adalah faktor yang menghambat implementasi kebijakan SRG adalah pola pikir petani pada umumnya. Banyak dari mereka yang cenderung berpikir praktis, yang ingin langsung mendapatkan uang saat panen. Bahkan untuk menghindari risiko yang mungkin dihadapi, mereka menjual komoditasnya sebelum panen. Untuk mengubah pola pikir ini diperlukan waktu dan kegiatan sosialisasi yang terus menerus, mengingat rata-rata pendidikan formal yang dimiliki oleh petani adalah tamatan Sekolah Dasar. Beberapa petani tertentu berinisiatif memanfaatkan kondisi ini, dengan membeli komoditas dari beberapa petani, menyimpannya di gudang SRG untuk mendapatkan pembiayaan dengan bunga rendah dan kemudian melakukan usaha tambahan lainnya yang masih terkait pertanian, seperti penyediaan benih dan pupuk.

Pemenuhan implementasi faktor Edwards III tersebut dan identifikasi faktor penghambatnya mencerminkan adanya keterkaitan kebijakan sebagai intervensi kesejahteraan sosial yang bersifat tidak langsung dan pendekatan pembangunan sosial seperti yang digagas oleh Midgley yaitu pendekatan yang menghubungkan dan mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan sosial. Lebih lanjut, implementasi kebijakan ini juga secara khusus memenuhi definisi pembangunan sosial oleh Midgley dimana terjadi suatu proses perubahan sosial yang disebabkan oleh adanya peluang petani untuk mendapatkan harga yang lebih baik bagi hasil produksi pertaniannya yang berdampak pada peningkatan kesejahteraannya. Hasil implementasi ini juga mendukung pendekatan institutional oleh Zastrow bahwa fenomena penurunan harga komoditas saat musim panen merupakan kesulitan yang dihadapi oleh para petani dan berada di luar kontrolnya, namun implementasi SRG memberikan peluang posisi tawar yang lebih baik bagi komoditas pertaniannya.

REFERENSI

- Bappepti. 2011. "Sistem Resi Gudang Sebagai Instrumen Pembiayaan". Makalah disampaikan pada *Workshop Penguatan Kelembagaan Sistem Resi Gudang dalam Mendukung Pembiayaan Sektor Pertanian*. Menko Perekonomian. Jakarta, 7 Desember 2011.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. USA: Congressional Quarterly Inc.
- Midgley James. 2005. *Pembangunan Sosial Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Depag RI.
- Neuman, W. Lawrence. 2013. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Edisi 7. Pearson Education. Inc.
- Nugroho, F., Kusumastuti, R., Salipi, C.F., Wijayanti, L., Alifa, S. 2017. "Improving the quality of local apples as specialty crops to build competitive advantages in free trade (in Batu, East Java-Indonesia)". *International Journal of Applied Business and Economic Research*, Volume 15 (24).
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Kementerian Perdagangan. *Peraturan Menteri Perdagangan No. 26/M-DAG/PER/6/2007 tentang Barang yang dapat disimpan di gudang dalam penyelenggaraan Sistem Resi Gudang*.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 59.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem*

Resi Gudang, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5231.

Suharto, Edi. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Cetakan Kelima. Bandung: Alfabeta.

Susilowati, Sri Hery dan Mohamad Maulana. 2012. *Luas Lahan Usaha Tani dan Kesejahteraan Petani: Eksistensi Petani Gurem dan Urgensi Kebijakan Reforma Agraria*. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Cetakan Kedua. Jakarta:PT. Buku Seru

Zastrow, Charles. 2017. *Introduction to Social Work and Social Welfare*. Boston USA: Cengage Learning

Sumber Online:

Laporan Badan Pusat Statistik Maret 2017.
<https://www.bps.go.id/pressrelease/2017/07/17/1379/persentase-penduduk-miskin-maret-2017-mencapai-10-64-persen.html>. Diakses pada Juni 2017

*) **Santi Jayani**, Mahasiswa Program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP-Universitas Indonesia.

) **Fentiny Nugroho, *Corresponding Author*, Staf Pengajar Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP Universitas Indonesia
Email: fentiny2015@gmail.com