



**ANALISIS FORMULASI DAN EVALUASI DAMPAK  
KEBIJAKAN IMPOR BERAS NASIONAL TERHADAP  
HARGA GABAH DI TINGKAT PETANI  
( The Analysis of Formulation and Evaluation of Impact National  
Imported Rice Policy toward of Rice )**

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi syarat-syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Publik (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

oleh :

**KUSBANDONO  
NIM: 020910201213**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2008**

## PERSEMBAHAN



*Dengan mengharap ridho dan karunia Allahi kupersembahkan karya ini kepada:*

- ❖ *Ibunda Hj. Siti Rukmi dan Ayahanda H. Ibrahim (Widji) yang dengan rasa tulis ikhlas mencurahkan segala perhatian, bimbingan, kesabaran, ketabahan, dan kasih sayang serta telah berjuang dan berkorban semata-mata demi keberhasilan putra-putrinya. (maaf ananda telah banyak membuat kalian kecewa, semoga Allah akan membalas keikhlasanmu)*
- ❖ *Adikku Edi Surahmad yang senantiasa memberiku perhatian, semangat, motivasi, serta menjadi inspirator bagi diriku dalam memandang hidup. Rifa'atul Maulani yang selalu memberikan warna keceriaan dalam hidupku.*
- ❖ *Eyang putri (Amh.) Karni, semoga niat dan amal bakti eyang selalu mendapatkan tempat di sisiNya*
- ❖ *Eyang putri Warsinah dan eyang kakung Kasrun terimakasih atas segala nasihatnya semoga harapan kalian bias cucunda wujudkan*
- ❖ *Bapak / ibu guru dan dosen yang membuat penulis bisa meraih kesempatan untuk menimba ilmu, jasmamu tak akan lumtur walau waktu telah melintasi masa.*
- ❖ *"Lie", engkaulah yang telah menjadi inspirasiku dalam memaknai hidup, maafkan aku sekaligus terimakasih. Aku masih mengharapkanmu!!*
- ❖ *Almamaterku, kampus perjuangan Universitas Jember, semoga birumu sepanjang masa.*

## MOTTO

***"... seratus orang berpendidikan bergerak tanpa organisasi sama dengan gerombolan, tetapi dengan satu orang berpendidikan dan mau berorganisasi itu awal dari gerakan perubahan..."***

***by: Wilson Pienhiero & The Chico Mendez Story***

***" alam bagi manusia petani adalah berkat sekaligus kutukan***

***"***

***By: Greg Soetomo***

***"bangsamu adalah petani, resapilah apa yang dikeluarkan setiap tetes keringatnya sebagai seorang petani, rubahlah republik ini walaupun masih sebatas mimpi "***

***By: Kusbandono***

## HALAMAN PENGESAHAN

Dipertahankan dan diterima di depan tim penguji guna memenuhi persyaratan menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Publik Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember, pada :

Hari : RABU  
 Tanggal : 6 FEBRUARI 2008  
 Waktu : 09.00 – 10.00  
 Tempat : FISIP - UNEJ

Tim Penguji,

Ketua

Sekreteraris

Drs. Agus Suharsono, M.Si  
 NIP.

Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si  
 NIP. 131 832 305

Anggota

1. Drs. Anwar, M.Si ( )  
 NIP. 131 759 528
2. Drs. Ardiyanto, M.Si ( )  
 NIP. 131 658 388
3. Drs. Harun Al Rasyid, M.Si ( )  
 NIP. 132 086 410

Yang Mengesahkan,  
 Dekan FISIP Universitas Jember

Dr. H. Uung Nasdia, B.S.W, M.S.  
 NIP. 130 674 836

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Kusbandono

Nim : 020910201213

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul: **“Analisis Formulasi dan Evaluasi Dampak Kebijakan Impor beras Nasional Terhadap Harga Gabah Petani”** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun serta bukan karya jiplakan. Dengan ini pula saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapatkan sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,

Yang menyatakan

Kusbandono  
NIM. 020910201213

## RINGKASAN

Beras merupakan komoditas strategis karena merupakan bahan pangan pokok bagi hampir seluruh rakyat Indonesia, selain bernilai ekonomis juga mengandung nilai psikologis, sosial dan politik. Sejak tahun 1994 Indonesia sudah tidak berswasembada beras lagi, karena setelah swasembada beras diraih pada tahun 1984 produksi beras cenderung menurun dan tidak stabil. Produksi beras dalam negeri tidak dapat diandalkan lagi sehingga terpaksa mengimpor beras. Impor beras terus berlanjut dengan volume yang membesar. Dalam tahun 1985-1993 (periode swasembada) impor beras hanya rata-rata 0,16 juta ton/tahun, pada tahun 1994-1997 (periode sebelum krisis ekonomi) meningkat menjadi rata-rata 1,10 juta ton/tahun dan pada tahun 1998-2000 (periode krisis) meningkat lebih besar lagi menjadi rata-rata 4,65 juta ton/tahun. Dilihat dari berbagai segi ketergantungan kepada impor beras secara berkelanjutan dan dalam volume besar sangat tidak menguntungkan karena dapat merupakan ancaman serius bagi ketahanan pangan nasional. Untuk itu maka Indonesia harus memacu produksi beras dalam negeri yang lebih serius melalui terobosan-terobosan teknologi produksi yang lebih unggul dan ramah lingkungan yang dapat diterapkan secara optimal ditingkat petani sehingga produktivitas dapat ditingkatkan tanpa merusak lingkungan. Selain itu peningkatan produksi beras dapat dilakukan melalui peningkatan intensitas tanam dan perluasan areal di luar Jawa serta menerapkan kebijakan yang memberikan insentif yang menggairahkan petani untuk mau memproduksi padi.

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan temuan-temuan yang disajikan dalam penelitian ini diperoleh berdasarkan studi literatur (*desk research*) dan wawancara mendalam (*indepth interview*). Wawancara mendalam dilakukan oleh Peneliti kepada narasumber dari berbagai kalangan yang kompeten. Sehingga dalam tulisan ini lebih banyak disajikan data-data sekunder yang terbaru yang berhasil dihimpun oleh penulis dari berbagai sumber diantaranya BPS,

BULOG, Departemen Pertanian, BAPPENAS, Departemen Perdagangan, DPR-RI, INDEF, HKTI, Kompas, Jawa Pos, Media Indonesia dan untuk memperkuat variable analisisnya penulis melakukan wawancara dengan beberapa orang yang kompeten dalam masalah kebijakan pangan di negeri ini, diantaranya; Dr. Ir. Siswono Yudho Husodo (Ketua Dewan Penasehat Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), Prof. Dr. Bustanul Arifin, MA (Guru Besar Universitas Lampung dan Peneliti Senior INDEF Jakarta), Drs. Choirul Saleh Rasyid, M.Si (Anggota DPR-RI FKB dan sekaligus juru bicara pemrakarsa Hak Interpelasi mengenai Kebijakan Impor Beras), dan Khudori, SP. (Pengamat Kebijakan Pangan Nasional dan Penulis Buku Neoliberalisme Petani)

Dalam formulasi kebijakan perberasan nasional sebagai salah satu implementasi Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Ketahanan Pangan cenderung mengabaikan kepentingan para produsen(petani padi), ini terlihat pada rencana ketersediaan stok cadangan nasional dan perhitungan angka produksi serta konsumsi yang tidak ada kejelasan dan kepastian sehingga dapat mempengaruhi stabilitas harga pada produsen. Secara teoritis, formulasi kebijakan impor beras telah terjadi penyimpangan pada prosesnya. Hal ini dapat kita lihat dari mekanismenya yang cenderung hanya melibatkan pihak-pihak tertentu sehingga tidak libatkannya para petani dalam proses kebijakan. Di sisi lain kita dapat melihat betapa sangat lemahnya pemerintah dalam menentukan rentan waktu perencanaan awal mengenai kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan impor beras dan lemahnya koordinasi antar sektor, terutama yang terkait dengan pertanian untuk menutupi isu kekurangan cadangan beras nasional yang ada pada gudang Bulog. Di sisi evaluasi kebijakan pangan khususnya impor beras, kecenderungan pemerintah masih sebatas jalan di tempat. Karena hampir seluruh produk kebijakan yang diambil lebih pada retorika belaka ketimbang menghasilkan terobosan baru untuk diambil sebagai solusi dari produk sebelumnya.

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah saya panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberi segala karunia dan ridho-Nya sehingga skripsi dengan judul "Analisis Formulasi dan Evaluasi Dampak Kebijakan Impor Beras Nasional Terhadap Harga Gabah Petani" ini dapat penulis selesaikan. Penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Selama proses studi di Universitas Jember khususnya di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik kemudian dilanjutkan dengan penyusunan skripsi, penulis tidak bisa lepas dari segala rintangan dan tantangan, sehingga penulis belum tentu dapat menyelesaikannya tanpa bimbingan, arahan dan nasehat dari para dosen pembimbing mata kuliah dan dosen pembimbing skripsi serta berbagai pihak yang telah membantu penulis dengan tulus ikhlas. Pada kesempatan ini penulis ingin mengungkapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr H. Uung Nasdia BSW,MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Jember yang memberi kesempatan pada penulis untuk menimba ilmu di fakultas ini.
2. Drs. Sutrisno, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Jember yang tetap konsisten untuk mewarnai jurusan Administrasi
3. Drs. Agus Suharsono, M.Si selaku Dosen Pembimbing Akademik sekaligus Ketua Program Studi Ilmu Administrasi publik Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Jember yang tanpa kenal lelah memotivasi penulis untuk tetap berjuang.



4. Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberi nasehat, motivasi, dan arahan ilmiahnya demi selesainya penyusunan skripsi ini.
5. Drs. Anwar, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang tanpa kenal lelah dan waktu untuk memberikan eksplorasi ilmiahnya, kebebasan, ketabahan serta konsistensi dalam meraungi alam ilmiah sehingga penulis sedikit mampu mewujudkan dalam bentuk tulisan ini.
6. Dr. Ir. H. Siswono Yudho Husodo, MA Ketua Dewan Penasehat Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberi ulasan politik dan ilmiahnya mengenai nasib petani di negeri ini. Semoga penulis mampu mewujudkan semangatmu untuk berjuang bersama petani.
7. Prof. Dr. Bustanul Arifin, MA Guru Besar Universitas Lampung dan Peneliti Senior INDEF Jakarta, yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menjelaskan secara detail dan ilmiah mengenai permainan politik pangan serta semakin membuat penulis yakin untuk terjun di dunia ilmiah tentang kondisi pangan dan pertanian di negeri ini.
8. Drs. Khoirul Saleh Rasyid, M.Si Anggota FKB-DPR RI. Yang telah bersedia untuk membeberkan data-data mengenai interpelasi Kebijakan Impor Beras Nasional. Kapan penulis bisa mencapai seperti anda?.
9. Khudori,SP. Pengamat Pangan Nasional yang tanpa kenal lelah untuk menyuplai data-data terbaru tentang beras.
10. Keluarga bapak Safrin Dayan, sahabat Andi Kurniawan (el-Ankoer), terimakasih atas segala kebaikan kalian sehingga penulis dapat numpang sementara selama penelitian di Jakarta.
11. Khrisna Dwi Kartika, S.Sos beserta keluarga. yang menunjukkan penulis untuk berproses menempa hidup.
12. Gogot Cahyo Baskoro, S.Sos dan Mbak Shinta, terimakasih kalian telah menuntun pola pikirku untuk memahami makna hidup yang sebenarnya.

13. M. Hadi Makmur, S.Sos, M.Si dan Mbak Linda D. Erianti, S.Sos. yang selalu memantau keadaan dan memberi arahan hidup selama di Jember.
14. Drs. Sutomo, M.Si beserta keluarga termakasih atas diskusinya sehingga mampu merubah pola berpikir penulis.
15. Drs. H. M. Toerki, Drs. M. Nurhasan, M.Hum, Drs H. Mudhar Syarifudin, M.Si, Drs. H Boediyono, Msi, Drs. Habibullah, M.Si, Drs. Agung Purwanto, M.Si, Ahmad Taufik, SS, M.Si, Drs. Agung Pramono, M.Si, Drs. Moeroe Supranoto, M.Si. terimakasih atas bimbingannya.
16. Kakak-kakakku pergerakan Sribudiono”sribit”, Hermanto”Cacak”, Warno, Rahmat”mocin”, Didik”gondrong, Zeta, Alan, Kholiq, Malse, Makro, Reza, Lubis, Umam, Yanto, Aftor, Ma’un, Eko ”kacang”, Fiesta, Ipul, Tono, Aziz, Nugroho, David Yusra, Iva cahya, Eliya Khoriroh, Dewi Cholidatul Umah, Ummi Masalahah, Nur Elya A., Eny Kurniawati, I’in, Heny, Alfa, Tyas Puriandari. Terimakasih kalian telah mewariskan nilai-nilai gerakan pada penulis.
17. Sahabat/i PMII Rayon FISIP; Indrawati, Bisri, Hajar Danang, Ririn Eka, A’an”bedur”, Atik, Rahman ”muna”, Yohan”paijo”, Riza”Nopek”, Arlisa, Tyas Bekti, Tina, Ketut DJ, Habibi”Bakir”, Nurul, Uddin”petruk”, Tifani, Afie, Rini, Arif”boeloeg”, Paidi, Arif”blonceng”, Sinichie Kudo, Fatur”jaiman”, Graha, Faris, Afif”mat bodho”, Nisa, Fandi, Betha, Tobroni, Galuh, Yuliningrum”lie”, Anggit, C-va”imoet”, Ajik, Dessy”unyil”, Badri, Halimi, Cholil, Agung Rangsang, Agung Buana, Pipiet Ndut, Erna, Munif, Regi, John, Arif Budianto, Toha, Agus, Lutfi, Awang, Rina, Shinta, Rahma, Nova, Tamam, Andika”black”, Andika”gondrong”, Rahman, Ragil, Indra, Ruruh, Irul, Catur, Agis, Lia, Pipiet Kdr, Linggar, Vodhi, Hendi, Eko, Syafi’i, Leny, U’us, Dinda, Dhuta, Puput. Maaf kalau ada yang belum tercantum.
18. Sahabat/i PMII Cabang Jember, berubahlah kalian! Jangan bikin momental dan ingat substansi gerakan kita.

19. Sahabat/i PMII Komisariat Universitas Jember, kobarkan gerakan internal Unej dengan berpegang pada NDP.
20. Kawan-kawan elemen gerakan ekstra lain; GMNI, HMI, LMND, KAMMI, IMM, PMKRI. Bersatulah kalian semuanya!
21. Teman-teman AN'02.
22. Kawan-kawan Pegiat PRIMA, bersama kalian kita wujudkan pribadi yang merdeka.
23. Sahabat/i LSM Studi Transformasi dan Kebijakan (sKetSa), berkat kalian aku mengerti arti seorang manusia sebenarnya.
24. Kawan-kawan Kontras Jakarta, kapan kita bisa tegakkan HAM tentang pangan di negeri ini.
25. Kawan-kawan USC Satunama Yogyakarta, terimakasih kalian telah cakrawala gerakan yang sebenarnya.
26. Kakak'e Misnadin dan Yuk Surya, terimakasih atas kasih sayang kalian.
27. H. Ahmad Zaini dan Ibu Nurhayati (Warung Pojok Halmada), yang tabah selalu menyediakan setiap kebutuhan logistik pada penulis.

Tulisan ini masih banyak kekurangannya, namun semoga bisa bermanfaat bagi pembaca sekalian. Saran dan kritik dari pembaca akan sangat bermanfaat bagi kesempurnaan tulisan ini.

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>v</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL DAN GAMBAR.....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	10
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	11
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Konsep Penelitian.....	12
2.2 Kebijakan Publik.....	13
2.3 Formulasi Kebijakan.....	17
2.3.1 Proses Formulasi Kebijakan.....	17
2.3.2 Aktor-aktor Kebijakan .....	19
2.3.3 Model Formulasi Kebijakan.....	23
2.3.4 Pilihan Publik ( <i>Public Choice</i> ).....	26
2.4 Evaluasi Kebijakan.....	32
2.4.1 Pendekatan Evaluasi.....	41
2.4.2 Kriteria Evaluasi.....	44
2.5 Landasan Hukum dan Kebijakan.....	46
2.5.1 Landasan Hukum.....	46
2.5.2 Kebijakan Ketahanan Pangan.....	49
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>54</b>
3.1 Obyek Penelitian.....	54
3.2 Lokasi Penelitian .....	54
3.3 Periode Penelitian.....	54
3.4 Tipe Penelitian.....	55

3.5 Sumber dan Jenis Data.....	55
3.6 Penentuan Informan.....	56
3.7 Definisi Operasional.....	58
3.8 Teknik Pengumpulan Data.....	58
3.9 Metode dan Prosedur Analisa Data.....	59
3.10 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	61
<b>BAB 4. PEMBAHASAN .....</b>	<b>64</b>
4.1 Pendahuluan .....	64
4.2 Deskripsi Pangan(Beras) Nasional .....	65
4.3 Formulasi Kebijakan .....	69
4.3.1 Pemasok .....	71
4.3.2 Demander .....	76
4.3.3 Alat Transaksi .....	95
4.3.4 Jenis Transaksi .....	114
4.4 Evaluasi Kebijakan .....	118
4.4.1 Kesejahteraan Petani .....	118
4.4.2 Kelembagaan Beras .....	122
<b>BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>129</b>
5.1 Kesimpulan .....	129
5.2 Saran .....	130
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>133</b>
<b>Lampiran.....</b>	<b>136</b>

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

### Daftar Tabel

Tabel 1.1 perkembangan Impor Beras Nasional.....	8
Tabel 2.1 Perbandingan Ekonomi Klasik dan Pilihan Publik.....	29
Tabel 4.1 Tingkat Ketergantungan Impor Berbagai Komoditas (1999 vs 2004)....	66
Tabel 4.2 Jenis Penggilingan Padi di Berbagai Propinsi tahun 2002.....	83
Tabel 4.3 Laju Pertumbuhan Produksi Padi per Satuan Waktu (dalam kurung %).	84
Tabel 4.4 Konsumsi Padi-Padian dan Ubi-Ubian Per Kapita (kg/tahun) .....	86
Tabel 4.5. Perkiraan Pendapatan Petani Akibat Kenaikan Harga GKP & Ongkos Produksi 2005 (ha).....	116
Tabel 4.6. Perkembangan Rumah Tangga Petani dari Dua Sensus Pertanian.....	118
Perkembangan Harga beras Bulanan tahun 2001-2005.....	120

### Daftar Gambar

Gambar 2.1 Gaya Kebijakan.....	17
Gambar 2.2 Skema Model Evaluasi Kebijakan.....	37
Gambar 2.3 Monitoring dan Evaluasi Hubungannya Dengan Proses Kebijakan....	39
Gambar 2.4 Kerangka Sistem Ketahanan Pangan.....	50
Gambar 3.1 Skema Analisis Interaktif.....	59