
ARTICLE

Implementasi Kebijakan Wajib Serap Gabah Tanpa Standar Kualitas Oleh Perum BULOG Lampung

Alya Adila^{1*} Susana Indriyati Caturiani^{2*} Nana Mulyana^{3*}

^{123*}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung, Bandar Lampung, Indonesia

How to cite: Adila, A., Mulyana, N., Caturiani, S.I., (2026) Implementasi Kebijakan Wajib Serap Gabah Tanpa Standar Kualitas Oleh Perum BULOG Lampung 8 (1)

Article History

Received: 15

Oktober

2025

Accepted: 7

Januari 2026

Keywords:

Policy Implementation

Public Policy,

Policy

Implementation,

Kata Kunci:

Implementasi

Kebijakan,

Kebijakan Publik,

Ketahanan Pangan,

ABSTRACT

Presidential Instruction Number 6 of 2025 on the Procurement and Management of Domestic Rice Paddy/Rice and the Distribution of Government Rice Reserves serves as the legal basis for the mandatory rice paddy absorption policy without quality standards as an effort to protect farmers and maintain rice price stability. Perum BULOG is appointed as the main implementing agency of this policy. However, several implementation issues have emerged at the field level, including limited human and logistical resources, high administrative burdens, delays in payment, and uneven understanding of the policy among farmers. This study aims to analyze the implementation of the mandatory rice paddy absorption policy without quality standards by Perum BULOG in Lampung Province and to identify the supporting and inhibiting factors affecting its implementation. This research employs a qualitative approach, with data collected through interviews, observation, and documentation. The findings indicate that policy implementation is supported by cross-sectoral communication and coordination, implementers' commitment, and a clear organizational structure within BULOG. The policy has contributed to increased rice paddy absorption and price stability at the farmer level. However, its effectiveness has not yet been optimal due to resource constraints, rigid bureaucratic procedures, and technical challenges in field operations. From the perspective of Edward III's policy implementation theory, the policy has fulfilled the aspects of communication and implementers' disposition but still requires strengthening in terms of resources and bureaucratic flexibility to achieve its objectives more effectively.

ABSTRAK

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Pengadaan dan Pengelolaan Gabah/Beras Dalam Negeri serta Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah menjadi dasar pelaksanaan kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas sebagai upaya melindungi petani dan menjaga stabilitas harga gabah. Perum BULOG ditetapkan sebagai pelaksana utama kebijakan tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya di tingkat lapangan masih ditemukan berbagai persoalan, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan logistik, beban administrasi yang tinggi, keterlambatan pembayaran, serta pemahaman kebijakan yang belum merata di kalangan petani. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG Provinsi Lampung serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaannya. Penelitian menggunakan pendekatan

* Corresponding Author

Email : alyadileo@gmail.com.

kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan didukung oleh komunikasi dan koordinasi lintas sektor, komitmen pelaksana, serta struktur organisasi BULOG yang jelas. Kebijakan ini berkontribusi terhadap peningkatan penyerapan gabah dan stabilitas harga di tingkat petani. Namun, efektivitas kebijakan belum optimal akibat keterbatasan sumber daya, birokrasi yang berjenjang, dan kendala teknis di lapangan. Berdasarkan perspektif teori implementasi kebijakan Edward III, kebijakan ini telah memenuhi aspek komunikasi dan disposisi pelaksana, tetapi masih memerlukan penguatan pada aspek sumber daya dan fleksibilitas birokrasi agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara lebih optimal.

A. PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia menetapkan berbagai regulasi untuk menjamin stabilitas pangan nasional, khususnya melalui kebijakan pengadaan dan pengelolaan gabah serta beras dalam negeri. Salah satu regulasi terbaru adalah Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Pengadaan dan Pengelolaan Gabah/Beras Dalam Negeri serta Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah. Regulasi ini menegaskan peran negara dalam mengendalikan harga gabah di tingkat petani, menjaga ketersediaan cadangan beras pemerintah, serta melindungi produsen pangan domestik dari fluktuasi pasar. Dalam pelaksanaannya, Perum BULOG ditetapkan sebagai lembaga utama yang bertanggung jawab atas penyerapan gabah dan beras hasil produksi petani dalam negeri dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah.

Penerbitan kebijakan tersebut tidak terlepas dari berbagai keluhan dan permasalahan yang muncul dalam praktik pengadaan gabah sebelumnya. Petani kerap menghadapi harga jual gabah yang berada di bawah Harga Pembelian Pemerintah (HPP), terutama pada masa panen raya ketika pasokan melimpah. Selain itu, standar kualitas gabah yang diterapkan dalam proses pengadaan sering kali menjadi alasan penolakan gabah petani oleh BULOG. Kondisi ini menyebabkan petani tidak memiliki kepastian pasar dan mendorong mereka menjual gabah kepada tengkulak dengan harga yang lebih rendah, sehingga berdampak pada penurunan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Sebagai respons atas kondisi tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas dengan harga HPP sebesar Rp6.500 per kilogram. Kebijakan ini bertujuan memberikan jaminan penyerapan hasil panen petani, mengurangi risiko kerugian pascapanen, serta memperkuat cadangan beras pemerintah. Implementasi kebijakan ini melibatkan koordinasi lintas sektor antara Badan Pangan Nasional, Kementerian Pertanian, Perum BULOG, serta pemerintah daerah dan aparat pendukung di tingkat lapangan.

Namun, hasil pra-riset menunjukkan bahwa implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Pada masa panen raya tahun 2025, meskipun Perum BULOG Provinsi Lampung berhasil menyerap sekitar 330.000 ton gabah, ditemukan adanya ketidaksesuaian penerapan HPP di beberapa wilayah, keterbatasan sumber daya manusia dan logistik BULOG, serta kendala teknis dalam proses penjemputan dan penyimpanan gabah. Selain itu, penyerapan gabah tanpa standar kualitas juga menimbulkan kekhawatiran terkait potensi penurunan mutu cadangan beras pemerintah.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh proses implementasinya di tingkat lapangan. Mengacu pada teori implementasi kebijakan Edward III, efektivitas implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi atau komitmen pelaksana, serta struktur birokrasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG di Provinsi Lampung perlu dikaji untuk memahami dinamika pelaksanaannya serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan dan kendala kebijakan tersebut.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep sentral dalam ilmu administrasi negara dan studi pemerintahan. Secara etimologis, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan diartikan sebagai "rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (khususnya pemerintahan)" (Warstiti,dkk, 2024). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan bukan sekadar keputusan sesaat, melainkan hasil perumusan yang rasional dan terstruktur untuk mengatur kehidupan masyarakat secara luas.

William N. Dunn dalam (Kadji, 2015) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah hasil dari serangkaian keputusan yang saling terkait, yang diambil oleh aktor-aktor politik untuk memilih tujuan serta cara mencapainya. Artinya, kebijakan merupakan hasil interaksi yang kompleks antara berbagai kepentingan, institusi, dan sumber daya. Sementara itu, Agustino dalam (Kadji, 2015) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan publik. Kedua definisi ini mencerminkan kondisi sosial-politik lokal dan menjadi dasar dalam memahami dinamika kebijakan di Indonesia.

Tinjauan Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Edwards III (dalam Kadji, 2015) menyatakan bahwa "Implementasi kebijakan, seperti yang telah kita lihat, adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan seperti pengesahan undang-undang, penerbitan perintah eksekutif, penetapan keputusan pengadilan, atau pengumuman peraturan perundang-undangan dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang terpengaruh. Jika suatu kebijakan tidak tepat, dan tidak dapat mengatasi masalah yang menjadi tujuan kebijakan tersebut, kebijakan tersebut kemungkinan besar akan gagal, tidak peduli seberapa baik kebijakan tersebut diimplementasikan. Bahkan, kebijakan yang cemerlang jika diimplementasikan dengan buruk dapat gagal mencapai tujuan para perancangnya"

Sementara itu, Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi merupakan suatu proses administratif yang dapat dianalisis pada tingkat pelaksanaan program tertentu. Proses ini hanya dimulai ketika tujuan dan sasaran kebijakan telah dirumuskan dengan jelas, rencana program telah disusun, dan alokasi anggaran tersedia serta siap digunakan untuk mencapai target yang telah ditetapkan. Pemahaman mengenai implementasi dalam konteks ini akan sejalan apabila dikaitkan dengan lokus dan fokus pelaksanaan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1995), bahwa implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun aktor swasta, baik secara individu maupun kolektif, dengan tujuan untuk merealisasikan sasaran kebijakan yang telah dirumuskan, (Kadji, 2015).

Tinjauan Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan salah satu bagian pembangunan hampir di semua negara termasuk di Indonesia, sehingga baik pemerintah pusat maupun daerah menempatkan program ketahanan pangan suatu kebutuhan yang sangat penting dan bersifat urusan wajib. Menurut *Food and Agriculture Organization (FAO)*, 2023, ketahanan pangan merupakan kondisi dimana setiap orang, dari waktu ke waktu memiliki kemampuan secara fisik dan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya akan makanan bergizi dan memiliki preferensi pemilihan makanan yang sehat.

Menurut Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Berdasarkan definisi-definisi tersebut ketahanan pangan merupakan salah satu aspek krusial dalam pembangunan nasional yang

menjamin ketersediaan, keterjangkauan, keamanan, serta kesejahteraan pangan bagi seluruh masyarakat di suatu negara.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memahami secara mendalam proses implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG Provinsi Lampung dalam kondisi alamiah, dengan peneliti sebagai instrumen utama. Data yang dikumpulkan bersifat deskriptif dan menekankan makna serta proses dibandingkan generalisasi (Sugiyono, 2017).

Fokus penelitian ditentukan berdasarkan model implementasi kebijakan Edward III, yang menekankan empat aspek utama, yaitu: (1) komunikasi, yang mencakup efektivitas penyampaian kebijakan antar aktor terkait seperti BULOG, Dinas Pertanian, kelompok tani, dan Babinsa; (2) sumber daya, meliputi ketersediaan sarana prasarana logistik serta sumber daya manusia di Kanwil BULOG Provinsi Lampung; (3) struktur birokrasi, yang berkaitan dengan kesesuaian aturan kebijakan dengan kondisi lapangan; dan (4) disposisi pelaksana, yaitu sikap dan keberpihakan implementor terhadap pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Pengadaan dan Penyerapan Gabah/Beras Nasional.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam dengan informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan, sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi berupa peraturan perundang-undangan, laporan resmi, arsip, dan dokumen pendukung lainnya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagaimana dikemukakan oleh Sugiyono (2017). Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek kembali data yang diperoleh dari berbagai sumber dan metode pengumpulan data. Teknik ini bertujuan untuk meningkatkan validitas dan kredibilitas hasil penelitian sehingga temuan yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG Lampung. Temuan penelitian ini dianalisis menggunakan empat indikator utama yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Menurut teori implementasi kebijakan Edward III (1980), komunikasi merupakan faktor fundamental yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, terutama melalui unsur transmisi, konsistensi, dan kejelasan pesan kebijakan. Komunikasi yang tidak efektif berpotensi menimbulkan perbedaan pemahaman dan penyimpangan pelaksanaan di lapangan (Kadji, 2015; Van Meter & Van Horn, 1975).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung telah dilakukan melalui berbagai aktor kebijakan, yaitu BULOG, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), dan Babinsa. Komunikasi tersebut dilakukan melalui, sosialisasi langsung oleh BULOG, pendampingan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), serta dukungan Babinsa sebagai penghubung antara petani dan pelaksana kebijakan. Transmisi informasi terkait mekanisme penyerapan, harga pembelian, jadwal, dan prosedur administrasi telah disampaikan secara berjenjang dari tingkat pusat hingga petani, sehingga substansi kebijakan dapat diterima oleh sebagian besar aktor yang terlibat.

Pada aspek konsistensi, BULOG telah menyampaikan arahan dan prosedur teknis yang relatif seragam kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Informasi utama seperti harga pembelian gabah dan mekanisme serap disampaikan secara konsisten, sehingga tidak ditemukan perbedaan makna kebijakan yang signifikan antar aktor. Namun demikian, di tingkat operasional masih dijumpai kendala teknis, seperti keterlambatan respons dan ketidak teraturan jadwal pengadaan, yang lebih disebabkan oleh keterbatasan kapasitas dan beban kerja pelaksana, bukan oleh inkonsistensi pesan kebijakan. (Dokumen Materi Pengadaan, 2026).

Dari sisi kejelasan, sebagian besar pelaksana dan petani memahami tujuan utama kebijakan, yaitu memberikan jaminan pasar dan menjaga stabilitas harga gabah saat panen raya. Sosialisasi dan pendampingan lintas sektor membantu memperjelas arah kebijakan. Meski demikian, kejelasan pada aspek teknis administratif belum sepenuhnya merata, terutama terkait alur verifikasi dan mekanisme pembayaran. Perbedaan tingkat pemahaman antar kelompok tani menunjukkan bahwa kejelasan komunikasi masih memerlukan penguatan, khususnya dalam penyampaian informasi teknis yang lebih sistematis dan berkelanjutan.

Secara umum, petani menilai kebijakan wajib serap gabah sebagai kebijakan yang positif karena mampu menjaga stabilitas harga. Namun, perbedaan respons antar Gapoktan menunjukkan bahwa meskipun komunikasi kebijakan telah berjalan cukup efektif, pemanfaatan kebijakan tetap dipengaruhi oleh kondisi lokal, seperti keterbatasan daya serap BULOG dan keberadaan alternatif pasar swasta. Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung telah berjalan cukup baik pada tahap transmisi dan konsistensi pesan kebijakan. Namun, kejelasan komunikasi di tingkat operasional masih perlu ditingkatkan agar tidak menimbulkan hambatan teknis dalam pelaksanaan. Temuan ini menegaskan bahwa komunikasi yang efektif merupakan prasyarat penting keberhasilan implementasi kebijakan, tetapi efektivitasnya tetap bergantung pada keterkaitan dengan aspek lain, terutama sumber daya dan kapasitas pelaksana, sebagaimana dikemukakan oleh Edward III.

2. Sumber Daya

Dalam teori implementasi kebijakan Edward III (1980), sumber daya merupakan faktor kunci yang menentukan keberhasilan kebijakan, mencakup sumber daya manusia, fasilitas, dan anggaran. Kebijakan tidak akan berjalan optimal apabila pelaksana tidak didukung oleh kapasitas personel, sarana operasional, dan pendanaan yang memadai.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung menghadapi keterbatasan pada aspek sumber daya manusia dan fasilitas. Peningkatan volume pengadaan gabah yang signifikan pada tahun 2025, terutama saat panen raya, menyebabkan beban kerja pegawai BULOG meningkat tajam. Meskipun terdapat dukungan tenaga tambahan dari kantor pusat, jumlah personel yang tersedia masih belum sebanding dengan intensitas pekerjaan, sehingga berdampak pada keterlambatan proses administrasi dan pembayaran kepada petani. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara beban kerja dan kapasitas sumber daya manusia pelaksana. Berikut ini disajikan tabel realisasi pengadaan gabah/beras PSO Perum BULOG Lampung 2025

Tabel 1. Rekapitulasi Realisasi Pengadaan Gabah/Beras PSO Tahun 2024-2025 Kantor Wilayah BULOG Provinsi Lampung.

Tahun	Wilayah Kerja	Kontrak (Kg)			Realisasi (Kg)		
		Beras PSO	GKP	Setara Beras	Beras PSO	GKP	Setara Beras
2024	Kanwil Lampung	13.075,490	1.529,000	14.046,405	12,913,749	1.529,000	13.884,655
	KC Metro	5.061,980	-	5.061,980	5,051,130	-	5.051,130
	KC Lampung Utara	3.255,920	-	3.255,920	3,255,920	-	3.255,920

KC Lampung Selatan	4.103,750	-	4.103,750	4,095,500	-	4.095,500
KC Tulang Bawang Barat	2.408,700	-	2.408,700	2,408,700	-	2.408,700
Jumlah	27.905,840	1.529,000	28.876,755	27.724,990	1.529,000	28.695,905

Tahun	Wilayah Kerja	Kontrak (Kg)			Realisasi (Kg)		
		Beras PSO	GKP	Setara Beras	Beras PSO	GKP	Setara Beras
2025	Kanwil Lampung	6.143,000	102.735,000	60.982,943	6.134,100	144.255,140	83.146,493
	KC Metro	3.998,300	69.000,000	40.830,200	3.998,300	72.557,493	42.729,489
	KC Lampung Utara	1.439,000	10.082,000	6.820,771	1.348,700	10.319,034	6.947,000
	KC Lampung Selatan	1.257,000	55.500,000	30.882,900	1.257,050	98.212,108	53.682,673
	KC Tulang Bawang Barat	8.347,000	13.500,000	15.553,300	8.346,600	14.448,061	16.058,974
	Jumlah	21.184,000	250.817,000	155.070,144	21.183,750	339.791,836	202.564,631

Sumber: Diolah Peneliti, 2026.

Dari sisi fasilitas, keterbatasan sarana penggilingan dan kapasitas gudang menjadi kendala utama. BULOG Provinsi Lampung hanya memiliki satu unit penggilingan, sehingga harus bermitra dengan penggilingan swasta dalam jumlah besar. Strategi kemitraan ini bersifat adaptif, namun berpotensi menimbulkan tantangan koordinasi dan pengawasan. Selain itu, kapasitas gudang induk yang terbatas mendorong BULOG untuk menyewa gudang tambahan sebagai solusi jangka pendek. Meskipun langkah ini mampu menampung lonjakan volume gabah, penyimpanan gabah dalam jumlah besar, khususnya Gabah Kering Panen (GKP), meningkatkan risiko penurunan mutu, penumpukan stok, serta biaya operasional yang lebih tinggi. (Dokumentasi Rekapitulasi Kapasitas Gudang Induk BULOG, 2026).

Tabel 2. Kapasitas Gudang Induk BULOG Provinsi Lampung

No.	Gudang Induk BULOG	Wilayah Kerja	Kapasitas Gudang (Kg)
1.	Gudang Campang Raya I	Bandar Lampung	30.000,000
2.	Gudang Campang Raya II	Bandar Lampung	20.000,000
3.	Gudang Garuntang	Bandar Lampung	17.500,000
4.	Gudang Rantau Tijang	Tanggamus	1.000,000
5.	Gudang Pisang Baru	Way Kanan	4.500,000
6.	Gudang Mulang Maya	Lampung Utara	6.000,000
7.	Gudang Watas	Lampung Barat	2.000,000
8.	Gudang Ganjar Agung	Metro	7.000,000
9.	Gudang Gedong Dalem	Lampung Timur	4.500,000
10.	Gudang Pagar Dewa	Tulang Bawang Barat	4.500,000
11.	Gudang Wonosari	Mesuji	1.000,000
12.	Gudang Bhakti Rasa	Lampung Selatan	3.000,000
13.	Gudang Kedaton	Lampung Selatan	2.000,000

Sumber: Diolah Peneliti, 2026.

Sementara itu, dari aspek anggaran, penelitian menunjukkan bahwa dukungan pendanaan relatif memadai. Penyaluran anggaran dilakukan secara bertahap oleh BULOG pusat sesuai dengan realisasi pengadaan, yang mencerminkan upaya pengendalian fiskal. Secara nasional, alokasi anggaran pengadaan gabah tahun 2025 tergolong besar, sehingga secara finansial kebijakan ini dapat dijalankan. Namun, kecukupan anggaran tersebut belum sepenuhnya diimbangi dengan penguatan sumber daya manusia dan fasilitas, sehingga masih muncul hambatan teknis pada tingkat operasional.

Temuan ini sejalan dengan penelitian sebelumnya (Roring, 2021) yang menegaskan bahwa keterbatasan sumber daya dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan, meskipun desain kebijakan dan dukungan anggaran sudah memadai. Dengan demikian, aspek sumber daya dalam implementasi kebijakan wajib serap gabah di Provinsi Lampung dapat dikatakan cukup mendukung secara finansial, tetapi masih belum optimal dari sisi kapasitas personel dan fasilitas. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan sumber daya manusia, peningkatan sarana pengolahan dan penyimpanan, serta penataan beban kerja agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

3. Disposisi Pelaksana

Dalam model implementasi kebijakan Edward III (1980), disposisi pelaksana merupakan faktor krusial yang memengaruhi keberhasilan implementasi, karena mencerminkan sikap, komitmen, tanggung jawab, dan pemahaman pelaksana terhadap tujuan kebijakan. Pelaksana yang memiliki sikap positif dan komitmen tinggi cenderung menjalankan kebijakan secara konsisten, sedangkan keterbatasan pemahaman atau sikap pasif berpotensi menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan (Kadji, 2015).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa disposisi pelaksana kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung berada pada kategori mendukung. Pelaksana di lingkungan Perum BULOG Kanwil Provinsi Lampung menunjukkan sikap positif dan komitmen yang cukup tinggi dalam menjalankan kebijakan, meskipun menghadapi berbagai kendala administratif dan teknis di lapangan. Sikap tersebut tercermin dari kepatuhan terhadap prosedur, kesiapan menindaklanjuti arahan pusat, serta upaya proaktif dalam berkoordinasi dengan petani, penyuluh pertanian, dan aparat pendamping seperti Babinsa. Dukungan disposisi ini juga terlihat dari kebijakan adaptif BULOG, seperti penambahan kapasitas gudang sewa untuk mengatasi keterbatasan fasilitas penyimpanan.

Dari aspek komitmen dan tanggung jawab, pelaksana BULOG berupaya menjalankan seluruh ketentuan administratif dan memastikan proses pengadaan serta pembayaran tetap berjalan, terutama pada masa panen raya. Namun, tingginya beban kerja dan keterbatasan kapasitas sumber daya menyebabkan pelaksanaan kebijakan belum sepenuhnya konsisten, yang berdampak pada keterlambatan administrasi dan tidak terserapnya sebagian gabah petani. Kondisi ini menunjukkan bahwa tanggung jawab pelaksana sudah cukup baik, tetapi belum sepenuhnya diimbangi oleh dukungan kapasitas operasional.



Gambar 1. Artikel Sewa Gudang BULOG Provinsi Lampung 2025.

Sumber: bulog.co.id., 8/5/2025.

Sementara itu, dari sisi pemahaman terhadap tujuan kebijakan, pelaksana utama maupun aktor pendukung pada umumnya memahami bahwa kebijakan ini bertujuan menjaga stabilitas harga gabah dan memberikan kepastian pasar bagi petani. Meski demikian, terdapat persepsi di kalangan

pelaksana bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi faktual di daerah, khususnya terkait keterbatasan tenaga dan fasilitas, sehingga memerlukan evaluasi lanjutan agar lebih selaras dengan kapasitas implementasi di lapangan.

Secara keseluruhan, disposisi pelaksana kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung tergolong mendukung, ditandai oleh sikap positif, komitmen, dan pemahaman yang relatif baik terhadap tujuan kebijakan. Namun, masih terdapat kesenjangan antara target kebijakan dan kapasitas pelaksana yang memengaruhi konsistensi implementasi. Temuan ini sejalan dengan pandangan Edward III (1980) bahwa keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh sejauh mana pelaksana memahami, mendukung, dan bertanggung jawab terhadap kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pemahaman teknis, penyalarsan persepsi antar aktor, serta peningkatan kapasitas pelaksana agar disposisi implementor dapat berkelanjutan.

4. Struktur Organisasi

Menurut Edward III (1980), struktur birokrasi merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, karena berkaitan dengan kejelasan prosedur, pembagian tugas, serta mekanisme koordinasi antar pelaksana. Struktur birokrasi yang tertata memungkinkan kebijakan dijalankan secara sistematis dan konsisten, sementara struktur yang lemah berpotensi menimbulkan tumpang tindih tugas, keterlambatan layanan, dan ketidakefektifan implementasi (Subarsono, 2011).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung telah terbentuk secara sistematis dan relatif berjalan dengan baik. Perum BULOG Kanwil Provinsi Lampung telah memiliki pembagian tugas yang jelas antar divisi serta pedoman pelaksanaan yang tertuang dalam standar operasional prosedur (SOP) dan petunjuk teknis (juknis). Keberadaan SOP dan juknis tersebut memberikan arah kerja yang seragam bagi pelaksana, mulai dari tahap sosialisasi, pengadaan, hingga proses pembayaran gabah kepada petani. (Dokumentasi Prosedur Pengadaan Gabah, 2026).

Dari perspektif pelaksana dan penerima manfaat, struktur birokrasi yang diterapkan dinilai cukup membantu, khususnya dalam pengurusan administrasi pengadaan dan pembayaran. Namun demikian, temuan lapangan menunjukkan masih adanya kendala teknis dalam koordinasi operasional, terutama pada proses penjemputan gabah yang melibatkan pihak ketiga, yaitu Jasa Prima Logistik (JPL) sebagai anak perusahaan BULOG. Koordinasi penjemputan yang masih bersifat manual dan sering kali dilakukan secara mendadak menyebabkan keterlambatan pengambilan gabah, yang berpotensi menurunkan kualitas hasil panen. (Dokumentasi Surat Perintah Jalan BULOG ke JPL, 2026).

Selain itu, struktur birokrasi yang bersifat prosedural dan ketat juga menimbulkan tantangan bagi pelaksana, terutama pada periode panen raya ketika volume serapan meningkat signifikan. Beban administrasi yang tinggi dan keterbatasan kapasitas operasional menyebabkan respons birokrasi terhadap dinamika lapangan belum sepenuhnya optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun struktur birokrasi telah berjalan sesuai ketentuan, fleksibilitas dan efektivitas koordinasi masih perlu ditingkatkan.

Secara keseluruhan, struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas di Provinsi Lampung dapat dikategorikan cukup mendukung pelaksanaan kebijakan. Kejelasan alur prosedur, pembagian tugas yang terstruktur, serta keberadaan SOP dan juknis telah memberikan arah pelaksanaan yang jelas bagi pelaksana di lapangan. Namun, sejalan dengan pandangan Edward III (1980), efektivitas implementasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan prosedur, tetapi juga oleh kemampuan birokrasi untuk beradaptasi dengan kondisi operasional. Oleh karena itu, penguatan koordinasi lintas unit, peningkatan perencanaan operasional, serta penyesuaian mekanisme kerja yang lebih fleksibel menjadi langkah penting agar struktur birokrasi tidak hanya bersifat formal, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan petani dan dinamika pelaksanaan kebijakan.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG Kantor Wilayah Provinsi Lampung secara umum telah berjalan sesuai ketentuan pemerintah dan berkontribusi dalam meningkatkan penyerapan gabah serta menjaga stabilitas harga. Pelaksanaan kebijakan didukung oleh komunikasi dan koordinasi antarinstansi, ketersediaan anggaran, serta komitmen pelaksana di lapangan. Struktur organisasi BULOG dengan pembagian tugas yang jelas turut mendukung operasional kebijakan.

Namun, efektivitas kebijakan belum optimal karena masih menghadapi kendala, seperti keterbatasan sumber daya, beban administrasi, birokrasi yang berjenjang, keterlambatan pembayaran, keterlibatan tengkulak, dan pemahaman kebijakan yang belum merata di kalangan petani. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan Edward III, kebijakan ini telah memenuhi aspek komunikasi dan disposisi pelaksana, tetapi masih terkendala pada aspek sumber daya dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas pelaksana, penyederhanaan prosedur, dan penguatan pengawasan lapangan diperlukan untuk mengoptimalkan pencapaian tujuan kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian dan temuan di lapangan, peneliti memberikan beberapa saran yang diharapkan akan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan wajib serap gabah tanpa standar kualitas oleh Perum BULOG Provinsi Lampung:

1. Evaluasi penyerapan gabah oleh BULOG Provinsi Lampung perlu mempertimbangkan perbedaan potensi daerah agar beban kerja dan kebutuhan sumber daya manusia seimbang, khususnya saat panen raya.
2. Prosedur administrasi dan birokrasi penyerapan gabah perlu disederhanakan dan dibuat lebih fleksibel dengan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada pelaksana daerah agar kebijakan dapat dilaksanakan secara cepat dan efektif meskipun dengan keterbatasan personel.
3. BULOG perlu meningkatkan keterlibatan langsung dan edukasi kepada petani mengenai harga, mekanisme serap, dan prosedur administrasi agar mengurangi ketergantungan pada perantara dan mengoptimalkan manfaat kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agustino, Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta. <http://dx.doi.org/10.26418%2Fpublika.v9i2.2779>.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Produk Domestik Bruto Indonesia Triwulanan 2020- 2024 Volume 7*. <https://www.bps.go.id/id/publication/2024/10/09>.
- Hardani., dkk. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Kadji, Yulianto. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Universitas Negeri Gorontalo Press. <https://repository.ung.ac.id>.
- Meutia, I. F. (2017). *Analisis Kebijakan Publik*. Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja. <https://repository.lppm.unila.ac.id/18950>.
- Sudarmanto, Eko, dkk. (2021). *Good Corporate Governance (GCG)*. Yayasan Kita Menulis, Medan.
- Tajchan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI). <https://pustaka.unpad.ac.id/2011/02>.
- The Economist Intelligence Unit*. (2020). *Working Paper Global Food Security Indeks*. <https://foodsecurityindex.eiu.com>.
- Tresiana, N., & Duadji, N. (2017). *Kebijakan publik: Teori dan praktik model- model pengelolaan pembangunan daerah*. Yogyakarta: Suluh Media. <https://repository.lppm.unila.ac.id/43714>.
- Usman, Husaini. (2006). *Manajemen, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Sugiyono. (2019). *Metode Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. ISBN 978-602-289-533-6

Jurnal:

- Abdullah, Nazaruddin. (2018). *Modul I Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Universitas Malikussaleh. <http://repository.unimal.ac.id/id/eprint/3626>.
- Agung, Andi., dkk. (2025). *Kebijakan Efisiensi Dalam Pengelolaan Anggaran Negara Di Indonesia Tahun 2025 Ditinjau Dari Perspektif Siyasa Maliyyah*. *Jurnal El-Thawalib*, 6(2), 212-226. <https://doi.org/10.24952/el-thawalib.v6i2.14972>.
- Anggraeni, R., Zauhar, S., & Siswidiyanto. (2013). *Evaluasi kebijakan publik (Evaluasi Terhadap Proses Pengadaan Anjungan Mandiri Kepegawaian Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010 di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)*. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 119–127. <https://administrasipublik.studentjournal.ub.ac.id/index.php/jap/article>
- Arjayanti, S. (2015). *Analisis Kebijakan Stabilitas Harga Gabah/Beras di Tingkat Petani di Provinsi DIY*. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, 19(2), 123–138.

- Assalam, R. (2024). *Implementasi Program Pemberian Makanan Tambahan (PMT) dalam Upaya Penurunan Angka Stunting di Provinsi Lampung (Studi Kasus di Kabupaten Lampung Tengah)*. Skripsi, Universitas Lampung.
- Astrin, R. (2018). Implementasi Kebijakan Wajib Belajar Sembilan Tahun Di Desa Kaduara Timur Sumenep Madura. *REFORMASI: Universitas Madura*. 8(2). <https://media.neliti.com/media/publications/319435>.
- Diener, E., Lucas, R. E., Schimmack, U., & Helliwell, J. F. (2014). Can and should happiness be a policy goal? *Social Indicators Research*, 119(1), 1–15. <https://doi.org/10.1177/2372732214548427>.
- Dwi Hendra Saputra. (2014). *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Umum* [Skripsi, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau]. <http://repository.uin-suska.ac.id/id/eprint/4103>.
- Fauzyah Nur, R., (2015). Efektivitas Penggunaan Alat Bantu Reaksi Gerakan Tangan Bagi Kaum Distabilitas. <https://repository.upi.edu/20109>.
- Fauziyah, E., & Arif, L. (2021). Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam tinjauan pembangunan Jalan Lingkar Selatan (Ring Road) di Kabupaten Tuban. *Jurnal Publicuho*, 4(2), 672–691. <http://dx.doi.org/10.35817/jpu.v4i2.18573>.
- Hanifa, N., & Perdini, L. W. (2021). Peran dan kebijakan pemerintah Indonesia di masa pandemi COVID-19. *Welfare: Jurnal Ilmu Ekonomi*, 2(1), 9–19. <https://jurnal.unsil.ac.id/index.php/welfare>.
- Haryadi, A., dkk. (2025). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Dalam Mengurangi Timbunan Sampah Dengan Prinsip 3r Oleh Dinas Lingkungan Hidup Di Kota Cimahi. *Praxis Idealist : Jurnal Mahasiswa Ilmu Pemerintahan*, 1(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.36859/jp.v1i2.3140>.
- Husna, W. O. A., Justawan, J., & Taufik, T. (2021). Implementation of Bulog Rice Procurement Policy for Realizing Food Security; Study at the Bulog Office of the Divre Sultra. *Policy and Social Review*, 1(1), 30–36. Retrieved from <https://journal.inspire-kepri.org/index.php/PSR/article/view/35>.
- Ilham A. Muhammad. (2019). Implementasi Kebijakan Kartu Indonesia Sehat Di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang. Skripsi. Universitas Sriwijaya. <https://repository.unsri.ac.id/16702/1/>.
- Indra Kristian. (2023). Kebijakan publik dan tantangan implementasi di Indonesia. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, 21(2), 88–98. <https://doi.org/10.63309/dialektika.v21i2.155>.
- Jatmiko, A. P., & Suharno. (2012). *Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Pelestarian Benda Cagar Budaya Sebagai Kearifan Lokal* [Tesis, Universitas Negeri Yogyakarta]. <https://eprints.uny.ac.id/8530>.
- Kalsum, Ummi, dkk. (2021). Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Badan Urusan Logistik dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Pinrang. *JPPM: 3(2)*, 166-174. <https://doi.org/10.26618/jppm.v3i2.6582>.
- Kosari, Ludfiana Dwi. (2018). Formulasi Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) Di Kota Bandar Lampung. Skripsi. Universitas Lampung. <https://digilib.unila.ac.id/10366>.
- LailatuL W., Nurul, dkk. (2025). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Sektor Pertanian Di Indonesia. *Jurnal Ekuilibrium*, Universitas Jember. 9(1), 29-40.

<https://doi.org/10.19184/jek.v9i1.47163>.

- Lestari, Desi. (2016). Implementasi Kebijakan Pemberian Air Susu Ibu (Asi) Eksklusif Di Dinas Kesehatan Kota Banda Aceh. Skripsi, Universitas Islam Negeri Ar-RaniryBandaAceh. <https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/16044/1>.
- Musjarwanto, Roni Suryo. (2015). Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance*: Studi Kasus Kelurahan Dukuh Menanggal Kecamatan Gayungan Kota Surabaya. Tesis, Uin Sunan Ampel Surabaya. <http://digilib.uinsa.ac.id/id/eprint/2693>.
- Nuraedi, Audri. (2022). Efektivitas Komunikasi Antar Personal Dalam Menjalin Asmara Jarak Jauh Di Kalangan Mahasiswa Universitas Swadaya Gunung Jati. Skripsi. Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon. <https://eprints.ugj.ac.id/id/eprint/115>.
- Nurhidayah. (2022). Analisis Siyasa Maliyyah Terhadap Optimalisasi Pengawasan Bea Cukai di Pelabuhan Nusantara Kota Parepare. Institut Agama Islam Parepare. <https://repository.iainpare.ac.id/id/eprint/3383/1/17.2600.010>.
- Ridwan, & Noviar, H. (2023). Determinan Stabilitas Harga Gabah Tingkat Penggilingan di Provinsi Aceh. *JIMETERA: Jurnal Ilmiah Ekonomi Terpadu*, 3(2), 139–145. <https://doi.org/10.35308/jimetera.v3i2.7974>.
- Ridhotuloh, W., Hidayat, A. R., Oktavio, R. F., Arzaq, M. N., Qurrota, S., & Kurniawan, S. E. P. (2024). Model-model Kebijakan Publik: Pendekatan dan Implementasi. *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisiplin*, 8(7). <https://sejurnal.com/pub/index.php/jpim/article/view/3920>.
- Roring, Andreas D., dkk. (2021). Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Virus Corona (Covid 19) Di Desa Ongkaw 1 Kecamatan Sinonsayang Kabupaten Minahasa Selatan. *Jurnal Governance*. 1(2). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/governance/article/view/34838>.
- Sulkarnain. (2024). Strategi dan Stabilitas Harga Pangan: Telaah Peran Perum Bulog Parepare Berdasarkan Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam. *Adz Zahab: Jurnal Ekonomi dan Islam*, 9(2), 308–321. <https://doi.org/10.47435/adz-dzahab.v9i2.3305>.
- Zahra, Nabila, dkk. (2025). Strategi Pemerintah dalam Menjaga Ketahanan Pangan Melalui Kebijakan Publik. *Moneter : Jurnal Ekonomi Dan Keuangan*, 3(3), 363–375. <https://doi.org/10.61132/moneter.v3i3.1595>.

Peraturan:

Keputusan Kepala Badan Pangan Nasional Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Keputusan Kepala Badan Pangan Nasional Nomor 2 Tahun 2025 tentang Harga Pembelian Pemerintah dan Rafaksi Harga Gabah dan Beras.

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Pengadaan dan Pengelolaan Gabah/Beras Dalam Negeri serta Penyaluran Cadangan Beras.

Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 2 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pangan Nasional.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.