

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kebijakan dalam pengawasan harga merupakan hal penting dalam mengatur transaksi jual beli hasil pertanian. Dalam upaya melindungi petani dari permainan harga pasar, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani berlaku secara nasional. Namun, kebijakan tersebut belum mampu menjangkau dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi di tingkat daerah. Pengawasan terkait harga beli kepada petani saat transaksi dengan pengepul belum tersentuh campur tangan pemerintah menyebabkan petani sering kali menjadi sasaran permainan harga oleh pelaku usaha.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya termasuk di dalamnya bidang perdagangan, perkebunan, pertanian, koperasi, dan lain-lain. Lembaga-lembaga seperti Dinas Perdagangan, Dinas Pertanian/Perkebunan, dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) memiliki fungsi dan kewenangan tertentu dalam mengawasi harga dan pasar di tingkat lokal, meskipun dengan batasan tertentu yang diatur oleh regulasi nasional.

Kabupaten Bener Meriah sebagai daerah penghasil kopi di Indonesia memiliki potensi besar dalam mendukung perekonomian lokal. Tata kelola pemerintahan harus didukung oleh kebijakan yang mampu memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat sekaligus sebagai instrumen administratif dalam

mengawasi tata niaga lokal yang adil dan menguntungkan petani kopi. Tata kelola pemerintah daerah di tingkat lokal sangat dibutuhkan untuk membangun hubungan horizontal, kesetaraan dan keteraturan antar pihak yang terlibat di dalam rantai nilai dan distribusi kopi.

Berdasarkan Laporan Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Bener Meriah yang diambil dari BPS (Badan Pusat Statistik), jumlah produksi kopi adalah 26.420 Ton pertahun 2023-2024 dengan rata-rata produktivitas mencapai 700-900 kg biji kopi per hektare setiap tahunnya (Lintasgayo.com). Kopi Arabika di wilayah ini ditanami mulai dari ketinggian 800-1.500 meter di atas permukaan laut (mdpl) ke atas dan tercatat dengan luas lahan tanam kurang lebih 34.524,41 Ha (BPS, 2023). Kopi Arabika yang diproduksi oleh para petani kopi di Kabupaten Bener Meriah merupakan komoditas ekspor yang telah diakui kualitasnya secara nasional maupun internasional.

Kepala Bidang Perkebunan Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Bener Meriah saat ditemui di ruang kerjanya pada 24 Juni 2025 mengatakan bahwa secara keseluruhan petani di Bener Meriah menanam kopi jenis Arabika dan ada juga yang menanam kopi jenis Robusta, namun Kopi Robusta hanya tumbuh di daerah yang suhunya lebih panas. Dari segi harga sangat berbeda antara Kopi Arabika dan harga Kopi Robusta. Alasan mengapa kebanyakan masyarakat menanam Kopi Arabika adalah karena harga belinya yang lebih tinggi. Harga penghasilan kopi menjadi daya tarik tersendiri bagi setiap petani apabila kopi yang akan dijual mempunyai kualitas biji yang bermutu dan dibeli dengan harga yang tinggi.

Pada pertengahan Desember 2024, harga kopi arabika mentah melonjak hingga US\$ 3,44 per pon. Diketahui 1 pon sama dengan 0,45 kg sehingga dengan harga US\$ 3,44 per pon setara US\$ 7,58 / kilogram atau 190.000/kilogram apabila dirupiahkan (Bisnisia.id). Sehingga pemerintah perlu aktif dalam mengakses informasi harga pasar dan mengawasi proses transaksi mulai dari petani hingga eksportir sebagai langkah dalam melindungi petani dari permainan harga pasar.

Harga kopi di Bener Meriah belakangan ini menunjukkan ketidakstabilan dan tantangan yang dihadapi oleh petani adalah terkait fluktuasi harga. Ketika panen tiba harga kopi mengalami penurunan, sedangkan setelah periode panen, harga kopi akan melonjak naik. Tentu saja, hal ini menjadi masalah dan keluhan bagi petani setiap kali musim panen kopi. Di tengah lonjakan harga global, harga kopi di Bener Meriah mengalami penurunan. Harga Kopi Arabika Gayo jenis gelondongan hanya Rp. 150.000 ribu per kaleng atau Rp. 15.000 per bambu (Keber Gayo). Merujuk data dari Organisasi Kopi Internasional (ICO) produksi kopi arabika global turun lebih dari 15% pada tahun 2024 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun, khusus harga Kopi Arabika Gayo diketahui masih tinggi di pasaran dunia (<https://bisnisia.id/fluktuasi-harga-ditengah-tren-pasar-global/>)

Kopi Arabika Gayo memiliki posisi tawar yang kuat di pasar global dengan Sertifikat Pengakuan sebagai Produk Indikasi Geografis (IG) dari Kemenkumham Tahun 2010 dan Uni Eropa Tahun 2023. Pada Oktober 2024 Kopi Arabika Gayo juga meraih peringkat pertama dalam Daftar Biji Kopi Terbaik di Asia versi *TasteAtlas*, mengungguli kopi-kopi terkenal lainnya. Sejauh ini, harga kopi ditetapkan oleh permintaan pasar dan negara.

Berdasarkan Laporan Statistik Kopi Indonesia Tahun 2023, negara tujuan utama ekspor kopi Indonesia adalah Amerika Serikat, Mesir, Malaysia, India dan Italia. Untuk Kopi Arabika Gayo sendiri, negara yang menjadi tujuan utama ekspor sekaligus *buyer* utama adalah Amerika dan Mesir dengan volume ekspor yang besar. (Dinas Perdagangan Kabupaten Bener Meriah, 2024).

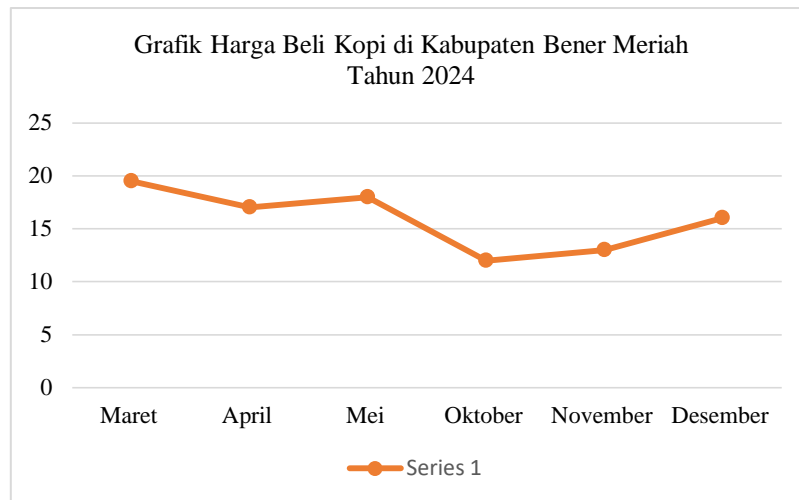
Mendengar informasi langsung dari Ketua Komisi B Bidang Perekonomian DPRK Bener Meriah, pengawasan harga kopi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Dinas Perdagangan dan DPRK Bener Meriah tidak sampai pada tingkat transaksi pertama jual beli kopi antara pengepul dan petani. Pengawasan aktivitas jual beli antara pengepul dan petani serta harga kopi di lapangan tidak pernah dilakukan karena pemerintah sejauh ini hanya melakukan pengawasan pada organisasi (koperasi). Tidak ada regulasi yang jelas menyebabkan sempitnya jangkauan dan kekuatan pemerintah dalam mengawasi jalannya transaksi jual beli dan aktivitas pelaku usaha kopi dalam tata niaga lokal di Kabupaten Bener Meriah. Koperasi juga tidak disiplin dalam memberikan laporan kepada Dinas Perdagangan. Sehingga ketika terjadi fluktuasi harga yang merugikan petani, pemerintah sulit melakukan intervensi harga dan pasar. (24 Juni 2025)

Penelitian yang dilakukan oleh Wais (2022) menunjukkan bahwa apabila hasil dari ekspor kopi tidak menguntungkan petani, peran pemerintah sangat dibutuhkan. Fluktuasi harga yang terjadi tidak sebanding dengan biaya produksi dan kualitas kopi, sehingga menimbulkan ketimpangan harga antara petani, pengepul, dan eskportir. Dalam kondisi seperti ini, pengawasan harga oleh pemerintah daerah menjadi sangat krusial untuk melindungi petani dari permainan harga pasar. Melihat rantai nilai kopi, pemerintah dalam hal ini Dinas

Perdagangan tidak memiliki kemampuan dalam menetapkan harga kopi di pasaran. Namun, untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan stabilisasi harga, pemerintah perlu mengimbangi diri agar bisa melakukan negosiasi dalam rantai nilai kopi agar petani tidak selalu dirugikan oleh dominasi pembeli besar seperti eksportir dan *buyer* luar daerah/negeri.

Permasalahan lain yang dihadapi petani kopi di Kabupaten Bener Meriah adalah petani rata-rata menjual kopinya dalam bentuk *cherry* (gelondong) dibandingkan biji kopi sangrai dan *greenbean*. Alasan petani memilih menjual kopi langsung setelah dipetik adalah karena ingin cepat mendapatkan uang untuk memenuhi kebutuhan hidup, selain itu untuk mengolah kopi menjadi biji kopi sangrai ataupun *greenbean* petani kekurangan alat produksi dan lahan untuk menjemur, kemudian memerlukan biaya yang mahal dan waktu yang cukup lama. Kopi *cherry* (gelondong) yang dipetik oleh petani biasanya dijual kepada pengepul (*Toke*). Yang menjadi permasalahan dalam transaksi jual beli kopi antara petani-pengepul adalah harga kopi gelondong yang ditawarkan pengepul kepada petani kerap kali tidak menguntungkan petani, dimana harga yang diberi rendah dan tidak sesuai dengan harga kopi yang sebenarnya yang ditetapkan oleh koperasi produsen.

Harga beli dan harga jual dari petani kepada pengepul tidak sebanding dengan penjualan kopi dari pengepul kepada agen, kilang kopi dan koperasi produsen, pengepul menawarkan harga beli yang rendah kepada petani untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri dan merugikan petani kopi. Berikut adalah harga beli kopi gelondong dari pengepul kepada petani berdasarkan catatan jurnal penulis:



Gambar 1.1 Grafik Harga Beli Kopi di Kabupaten Bener Meriah Tahun 2024

Berdasarkan grafik di atas, jadwal masa panen kopi hampir sama setiap tahunnya yaitu pada Bulan Maret hingga Mei dan Bulan Oktober hingga Desember. Tiga bulan dalam satu kali periode panen sudah termasuk pra panen, puncak panen dan akhir panen. Harga kopi turun di puncak panen Bulan April dan November, kemudian mengalami kenaikan di awal dan akhir panen. Perbandingan harga antara sesama pengepul dan koperasi produsen bisa berkisar 500-2.000 ribu rupiah per bambu. Ini menunjukkan dominasi pengepul dalam menentukan harga kopi kepada petani di tahap awal transaksi jual beli tanpa mempertimbangkan harga kopi di pasaran dan bukan berdasarkan fluktuasi harga akibat permintaan pasar global. Posisi tawar petani akan harga kopi milik mereka juga lemah bahkan tidak diberi celah dalam posisi menawar, sehingga petani hanya bisa pasrah saja dengan harga beli kopi mereka.

Masalah selanjutnya adalah pengepul sering menangguhkan uang hasil jual beli kopi petani dengan alasan uang pengepul belum cair atau belum keluar dari agen tempat pengepul menjual kembali kopi yang mereka beli dari petani. Berdasarkan studi literasi dari *United Nation Development Program (UNDP)*

2019, hubungan antara pengepul dengan petani bukan sekadar ekonomi melainkan hubungan sosial-emosional yang terjadi akibat utang piutang. Dominasi pengepul menyebabkan lemahnya posisi kelembagaan koperasi. Selain itu, berdasarkan publikasi LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) Dinas Pertanian Tahun 2023 dan pernyataan langsung Kabid Perkebunan Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Bener Meriah masyarakat belum berpartisipasi secara aktif dengan menjadi anggota kelompok tani, padahal banyak sekali manfaat yang petani dapatkan jika menjadi bagian dari kelompok tani tersebut.

Masalah selanjutnya adalah pengepul menjadikan cuaca sebagai salah satu alasan menawarkan harga beli yang rendah kepada petani. Apabila hujan turun selama berturut-turut, proses penjemuran kopi tentu akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Namun, alasan ini tidak berdasarkan keadaan yang sebenarnya. Pengepul memainkan harga bahkan ketika hujan tidak berlangsung selama berturut turut. Berdasarkan wawancara peneliti dengan salah satu petani, apabila hujan dalam sehari harga kopi turun walaupun hari cerah keesokannya. Petani tentu sangat dirugikan, informasi dan laporan peringatan perubahan iklim oleh pemerintah kepada petani juga tidak ada. Padahal bagi petani, cuaca adalah salah satu hal penting dalam mempersiapkan produksi, kesiapan memasuki masa panen dan juga membantu petani dalam memprediksi keuntungan.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, sistem dalam tata kelola dan pengawasan harga kopi di Kabupaten Bener Meriah belum efektif dan efisien, pengawasan harga yang dilakukan pemerintah tidak menjangkau ke tingkat petani dan pengepul, regulasi yang tidak jelas membuat lemahnya pemerintah dalam memposisikan diri dalam struktur dan jaringan distribusi. Perilaku konsumtif,

ketergantungan petani kepada pengepul memperkuat dominasi pengepul dalam pengaturan harga kopi kepada petani dan memperlemah posisi kelembagaan koperasi dan Sistem Resi Gudang. Pemerintah sebagai regulator dan stabilitator tidak memiliki kemampuan dalam menetapkan harga kopi di pasaran sehingga petani masih dirugikan akibat fluktuasi harga di tingkat lokal akibat ketimpangan dan perbandingan harga dari pengepul dan koperasi produsen.

Kajian tentang tata kelola dalam pengawasan harga dari hasil pertanian belum banyak diteliti apalagi fokus pada permasalahan yang terjadi di tingkat lokal/daerah. Kebijakan yang berlaku secara nasional belum mampu membantu pemerintah daerah seperti Kabupaten Bener Meriah dalam mengelola dan mengawasi langsung tata niaga lokal termasuk harga kopi yang menjadi sumber penghasilan utama mayoritas masyarakatnya. Sehingga melalui Teori Tata Kelola (*Governance*) dengan menggunakan pendekatan *Co-Governing* dan *Mixed Mode Governing* diharapkan bisa membantu menjelaskan bagaimana proses pengelolaan dan pengawasan dilakukan melalui kerjasama, kolaborasi dan keterlibatan banyak pihak termasuk petani. Pemerintah daerah nantinya akan memiliki peluang dalam menjalin kerjasama dan membangun hubungan dengan pihak terkait sepanjang rantai nilai kopi seperti negosiasi dan pengaturan harga serta membuat kebijakan lokal yang berpihak kepada kepentingan petani dan melindungi petani dari permainan harga pasar oleh dominan.

Berdasarkan paparan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti lebih lanjut masalah tersebut dalam bentuk karya ilmiah dengan judul **“Kebijakan Tata Kelola Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong di Kabupaten Bener Meriah”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Tata Kelola Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong di Kabupaten Bener Meriah?
2. Apa Hambatan Struktural dan Non Struktural dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang penulis angkat, untuk mempertegas aspek-aspek yang menjadi permasalahan pada penelitian ini, maka yang menjadi fokus penelitian penulis adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Tata Kelola Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong melalui pendekatan *Co-Governing* dan *Mixed Mode Governing*.
2. Hambatan Struktural dan Non Struktural dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan dari penelitian yang penulis angkat adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana Kebijakan Tata Kelola Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong di Kabupaten Bener Meriah.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Hambatan Struktural dan Non Struktural dalam Pengawasan Harga Kopi Gelondong.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

a) Manfaat Teoritis

Sebagai pengembangan Ilmu Administrasi Publik mengenai pelayanan publik dan sebagai referensi bagi peneliti-peneliti yang relevan selanjutnya.

b) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi terutama bagi *stakeholder* yang terlibat dalam upaya stabilisasi harga kopi di Kabupaten Bener Meriah.