**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

1. **Penelitian Sebelumnya yang Relevan**

Penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini diantaranya sebagai berikut; *Pertama,* Penelitian tesis oleh Irma yang berjudul “Pengaruh Kebijakan Sektor Pertanian Terhadap Kesejahteraan Petani Padi di Indonesia,” penelitiannya dilatar belakangai oleh adanya berbagai upaya pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan petani melalui serangkaian kebijakan pembangunan pertanian. Namun, kemiskinan sektor petanian masih menjadi persoalan yang dihadapi oleh pemerintah hingga saat ini. Beberapa kebijakan yang diimplementasikan pemerintah tersebut diantaranya yaitu kebijakan input pertanian berupa kebijakan subsidi pupuk, dan kebijakan output pertanian yang berupa kebijakan harga pembelian pemerintah. Penelitiannya bertujuan untuk menjelaskan tentang pengaruh kebijakan input sektor pertanian terhadap produksi padi, pengaruh produksi padi dan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah kering panen (GKP) di tingkat petani (kebijakan output) terhadap harga GKP di tingkat petani, pengaruh kebijakan output, serta harga GKP di tingkat petani terhadap indeks harga yang diterima petani padi (sebagai salah satu indikator kesejahteraan petani padi), pengaruh kebijakan input dan kebijakan output, serta harga GKP di tingkat petani terhadap nilai tukat petani subsektor tanaman pangan (NTPP) (sebagai salah satu indikator kesejahteraan petani). Penelitiannya dianalisis secara panel yang terdiri dari 21 provinsi terpilih pada kurun waktu tahun 2011 hingga tahun 2015. Hasil Penelitiannya membuktikan bahwa Produksi padi dipengaruhi oleh luas lahan sawah dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk urea, harga gabah kering panen (GKP) di tingkat petani dipengaruhi oleh kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah kering panen (GKP) di tingkat petani dan kebijakan perlindungan lahan, subsidi pupuk dan harga pembelian pemerintah masih mampu meningkatkan kesejahteraan petani meskipun pada tataran implementasinya masih mengalami kendala.[[1]](#footnote-2)

Terdapat kesamaan penelitian yang telah dilakukan oleh *Irma* dengan penelitian ini, yaitu adanya objek yang diteliti kebijakan input adalah berupa kebijakan subsidi pupuk, kemudian penelitian ini hanya terfokus pada penerapan kebijakan input tersebut. Akan tetapi, terdapat perbedaan pada tesis *Irma* yang melakukan penelitian secara data panel dengan runtut waktu 2011-2015 dengan objek penelitian yang luas. Sedangkan penelitian ini menggunakan teknik analisis pendekatan deskriptif kualitatif yang bersifat deskriptif dan terfokus pada satu lokasi penelitian di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat.

*Kedua,* Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Ratna Sjari Manaf, tesis ini menganalisis apakah kebijakan subsidi harga pupuk dalam jangka panjang dapat mendorong kontinuitas peningkatan produksi secara umum, serta menjelaskan dampak subsidi harga pupuk terhadap distribusi pendapatan di sektor pertanian, selanjutnya menganalisis alur kebijakan yang paling efektif dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani melalui subsidi harga pupuk. Penelitiannya menggunakan metode analisis system neraca social ekonomi Indoneisa tahun 1995. Hasil dari penelitiannya menunjukkan dengan semakin menurunnya produktivitas lahan antara lain akibat harga pupuk yang tinggi, serta semakin sedikitnya waktu yang digunakan rumahtangga petani untuk usaha taninya, semakin menekan produktivitas bahan pangan secara nasional.[[2]](#footnote-3)

Terdapat perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan oleh *Dewi Ratna Sjari Manaf* dengan penelitian ini. Pada tesisnya terfokus pada analisis kebijakan subsidi harga pupuk dalam jangka panjang dapat mendorong kontinuitas peningkatan produksi secara umum dengan metode analisis system neraca social ekonomi. Sedangkan penelitian ini adalah mengkaji kebijakan subsidi pupuk tentang penerapannya pada masyarakat petani padi dengan pendekatan penelitian kualitatif.

*Ketiga,* Selanjutnya penelitian skripsi yang berjudul “Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Pengaruhnya Terhadap Produksi Padi.” dilakukan oleh Jeremia Sihombing, penelitiannya mengkaji hubungan keefektifan kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat aplikasi jumlah pupuk dan hubungan tingkat aplikasi jumlah pupuk dengan produksi padi. Dengan metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dan kuantitatif, serta metode uji *chi square*. Metode uji *chi square* digunakan untuk melihat hubungan keefektifan kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat aplikasi jumlah pupuk dan hubungan tingkat aplikasi jumlah pupuk dengan produksi padi. Hasil penelitiannya tersebut menunjukkan ada hubungan yang nyata antara keefektifan subsidi pupuk dengan tingkat aplikasi jumlah pupuk dan hubungan tingkat aplikasi jumlah pupuk dengan produksi padi.[[3]](#footnote-4)

Terdapat perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan oleh *Jeremia Sihombing* dengan penelitian ini. Perbedaannya yaitu memfokuskan pada hubungan keefektifan kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat aplikasi jumlah pupuk dan produksi padi. Sedangkan penelitian ini yaitu terfokus pada implementasinya kebijakan subsidi pupuk yang diterapkan di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat.

Adapun perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah bahwa pada penelitian ini implementasi kebijakan subsidi pupuk yang dilakukan mengambil lokasi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat dengan menggunakan pendekatan berdasarkan Teori Merilee S. Grindle dan fokus pada lini IV tingkat petani atau kelompok tani padi dengan pendekatan kualitatif deskriptif tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana kebijakan subsidi pupuk diterapkan pada lini IV, untuk mengetahui bagaimana kebijakan subsidi pupuk pada tingkat petani atau kelompok tani, dan untuk mengetahui bagaimana penggunaan pupuk bersubsidi pada masyarakat petani padi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat?

1. **Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik lahir untuk menjawab berbagai permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Fungsi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah ini dimaksudkan untuk menjadi pijakan dan pedoman bagi semua kalangan, guna menyelesaikan permasalahan yang ada, sehingga keamanan dan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Oleh sebab itu, penelitian ini akan menguraikan secara mendalam mengenai konsep kebijakan publik.

1. **Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti Government yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolahan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolahan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik.[[4]](#footnote-5)

Kebijakan dapat diartikan sebagai aturan dalam bentuk tertulis dan keputusan resmi suatu organisasi yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, baik dalam lingkup public maupun privat. Tujuan kebijakan adalah mengintegrasikan pengetahuan kedalam suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pilihan public dan pengambilan keputusan sehingga ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat.[[5]](#footnote-6) .

Adapun menurut Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa beroientasi pada masalah dan berorientasi pada tindakan.[[6]](#footnote-7) Secara umum Kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, kelompok, ataupun suatau lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tidakan tertentu.

Menurut Nugroho R kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy,* yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku memikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.[[7]](#footnote-8)

Kebijakan Publik mempunyai tujuan yaitu memperoleh nilai-nilai publik, baik yang berkaitan dengan *Public Goods* maupun *Public Service.* Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup, baik fisik maupun nonfisik, kebiajakn ini sangat dibutuhkan dalam konteks alokasi, distribusi regulasi, dan stabilisasi.[[8]](#footnote-9)

Berdasarkan pengertian di atas tentang kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan yang akan dilaksanakan untuk menyelesaiakan berbagai permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu, serta ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

1. **Manfaat Kebijakan Publik**

Setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah tentunya memiliki manfaat untuk kesejahteraan rakyat. Begitu juga halnya dengan kebijakan publik, yang memiliki manfaat cukup banyak. Berikut penelitian ini menguraikan manfaat yang akan diterima baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan publik pada umumnya berorientasi kepada masyarakat, ada tiga hal yang tidak boleh hilang dari masyarakat sebagai sasaran kebijakan publik, yaitu:

1. Bahwa tujuan kebijakan secara umum adalah untuk menjadikan rakyat berdaya. Berdaya artinya mempunyai kemampuan untuk membangun diri sendiri (secara individual maupun kelompok), dengan meminimalkan ketergantungan pada uluran tangan pemerintah.
2. Mengingat kemerosotan yang terjadi di suatu bangsa khususnya di Indonesia sendiri saat ini, disebabkan karena masyarakatnya tidak memiliki daya dan kemampuan, tetapi daya dan kemampuan dituntut untuk hidup di jaman pra-globalisasi. Kebijakan subsidi, proteksi, tidak responsive pasar, kurang mengakomodasi desakan demokrasi, curiga kepada *civil society* dan sejenisnya adalah kebijakan yang tidak kontekstual.
3. Sesuai dengan sumber daya yang dimiliki. Tujuan strategis ini setara dengan prinsip pengelolaan manajemen, yakni optimalisasi risorsis atau sumber daya. [[9]](#footnote-10)
4. **Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik**

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.[[10]](#footnote-11) Kebijakan sosial adalah bagian dari kebijakan publik, dalam artian bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.[[11]](#footnote-12)

Istilah kebijakan sosial diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian spesifik, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Pengertian kesejahteraan sosial seperti ini selaras dengan pengertian perencanaan sosial sebagaimana dikemukakan oleh Conyers. Menurut Conyers perencanaan sosial adalah perundang-undangan tentang pelayanan kesejahteraan sosial yang pertama kali muncul di Eropa Barat dan Amerika Utara. Sehingga meskipun pengertian perencanaan sosial diintegrasikan secara meluas, di masyarakat Barat berkembang anggapan bahwa perencanaan sosial senantiasa berkaitan erat dengan perencanaan kesejahteraan sosial.[[12]](#footnote-13)

Edi suharto menyatakan bahwa kebijakan sosial adalah kebijakan yang menyangkut aspek sosial yaitu yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial. Kebijakan Sosial adalah suatu perencanaan pemerintah yang akan dilakukan untuk mencapai kesejahteraan sosial warga negaranya, baik berupa program-program jaminan sosial maupun peraturan-peraturan yang mengarah kepada kesejahteraan sosial.

1. **Pengertian Kebijakan Sosial Menurut Para Ahli**

Ada bebrapa pengertian kebijakan menurut para ahli yang akan peneliti paparkan dalam penelitian ini yaitu :

Menurut Magill Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya, (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan suatu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial.[[13]](#footnote-14)

Definisi yang dikemukakan oleh Magill di atas masih definisi yang umum dan hanya mengatakan bahwa kebijakan sosial adalah sebagian dari kebijakan publik, sedangkan Marshall mendefinisikan kebijakan sosial sebagai berikut:

Menurut Marshall Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui dampak langsung terhadap kesejahteraan warna negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan.[[14]](#footnote-15)

Pendapat Rein mengenai kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial.[[15]](#footnote-16) Definisi ini lebih mengarah pada penerapan suatu program yang dibuat oleh pemerintah. Tidak jauh dari pendapat Rein, Menurut Huttman Kebijakan Sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. [[16]](#footnote-17)

Menurut Spicker Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan (*welfare*), baik dalam arti luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang menunjukkan pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat.[[17]](#footnote-18)

Spiker menekankan kesejahteraan (*welfare*) dalam definisi kebijakan sosial, menurut tokoh ini kebijakan sosial sangat berkaitan dengan kesejahteraan sosial baik dalam arti luas maupun arti sempit. Sedangkan Hill memaparkan Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warga. [[18]](#footnote-19)

Dari beberapa definisi yang diungkapkan dari para ahli di dapat disimpulkan bahwa kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (*Public* Policy) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yaitu yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan layanan sosial atau bantuan keuangan juga perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial.

Kebijakan sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan yang berkaitan dengan kesejahteraan (*welfare*), baik dalam arti luas, yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit, yang menunjukkan pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat dan studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warga.

Tabel 2. . Pengertian Kebijakan Sosial Menurut Para Ahli

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Pakar/Ahli** | **Definisi** |
| 1. | Magill | Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya, (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan suatu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial. |
| 2. | Marshall | Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui dampak langsung terhadap kesejahteraan warna negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan. |
| 3. | Rein | Perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan, dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial. |
| 4. | Huttaman | Kebijakan Sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial |
| 5. | Spicker | Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warga |
| 6. | Hill | Kebijakan sosial adalah studi mengenai peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan warga |

Sumber. Data diolah

1. **Jenis-Jenis Kebijakan**

James Anderson mengkategorikan kebijakan kedalam kategori sebagai berikut: (1) Kebijakan substantive vs kebijakan prosedural. Kebijakan substantive adalah kebijakan apa yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan prosedural adalah bagaimana kebijakan substanif tersebut dapat dijalankan. (2) kebijakan distributive vs kebijakan regulator vs kebijakan re-distributive. Kebijakan disitribusi menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau sekmen masyarakat tertentu atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. (3) kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Kebijkan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran. (4) kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*publik goods*) dan barang privat (*privat goods*) kebijakan *publik goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang dan pelayanan publik. Sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang pelayanan untuk pasar bebas.[[19]](#footnote-20)

Kebijakan yang bersangkutan dengan penelitian ini adalah jenis kebijakan yang ada pada poin pertama yaitu, kebijakan substantive vs kebijakan prosedural. Kebijakan substantive adalah kebijakan apa yang menyangkut apa yang akan dilakukan pemerintah. Seperti kebijakan Raskin (beras untuk orang miskin), kebijakan subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan seperti kebijakan subsidi pupuk. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana proses kebijakan substantive tersebut dapat berjalan. Yaitu kebijakan yang berisi tentang bagaimana keriteria seseorang petani dikatakan dapat menerima pupuk subsidi hingga harga dan proses penyalurannya.

1. **Prinsip Pokok Implementasi Kebijakan yang Efektif**
2. **Pengertian Efektifitas**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Efektivitas berasal dari kata, efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesamaannya, manfaatnya, dapat membawa hasil, berguna, mulai berlaku, dampaknya). [[20]](#footnote-21)

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efetivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.[[21]](#footnote-22)

Dalam hal ini, efektivitas merupakan pencapaian tujuan melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan *(input),* proses, maupun keluaran *(output).* Sesuatu dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat. [[22]](#footnote-23)

Efektivitas pada Implementasi Kebijakan Subsidi dalam penelitian ini menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, yaitu suatu ukuran pencapaian target yang menunjukkan output realisasi dari yang seharusnya tercapai, dalam bahasa sederhana hal tersebut dapat dijelaskan bahwa efektivitas dari kebijakan subsidi pupuk adalah bila tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

1. **Implementasi Kebijakan yang Efektif**

Menurut Rahayu, ada lima prinsip penting dalam implementasi kebijakan yang efektif, yaitu sebagai berikut;[[23]](#footnote-24)

*Pertama,* ketepatan kebijakan ini dinilai dari hal-hal berikut. Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memegang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan ? selanjutnya, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai wewenang (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan ?

*Kedua,* pelaksana kebijakan yang tepat. Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah, tetapi juga kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang di swasta-kan. Pemerintah menyelenggarakan kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya dilaksakan pemerintah bersama masyarakat.

*Ketiga,* target yang tepat. Ketepatan berkaitan dengan tiga hal. (1) Apakah target yang iintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan interensi yang lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan yang lain. (2) Apakah targetnya dalam kondisi siap diintervensi atau tidak ? kesiapan mencakup juga pada apakah target dalam konsidi mendukung atau menolak ? (3) Apakah intevensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan yang sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru, tetapi pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

*Keempat,* Lingkungan yang tepat. Ada dua lingkungan yang paling menentukan.(1) lingkungan kebijakan, yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang berkaitan. Donald J. Calista menyebutkan lingkungan ini sebagai variable **endogen** yaitu *authoritative arrangement* yang berkaitan dengan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkaitan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan *Implementation setting* yang berkaitan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaring yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. (2) Lingkungan eksternal kebijakan yang disebut oleh Calista sebagai *variable* **eksogen** yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretative institutions* yang berkaitan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategi dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijaka, dan *individual,* yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.[[24]](#footnote-25)

*Kelima,* Proses yang tepat. Secara umum, implementasi kebijakan terdiri atas tiga proses, yaitu sebagai berikut

*Policy acception.* Publik memahami sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan.

*Policy adoption*. Publik menerima sebagai sebuah “aturan main” disisi lain pemerintah menerima sebagai tugas yang harus dilaksanakan.

*Strategic readiness*. Publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat *on the street* atau birokrasi pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Hubungan dengan “Kesiapan Strategi” ada tiga kesiapan strategis yang perlu dicermati untuk berhasilnya suatu implementasi kebijakan, yaitu kesiapan organisasi, manusia dan lingkungan.

Kesiapan Organisasional mencakup tiga hal yang berkaitan dengan isu tersebut;

Apakah organisasi mendapatkan mandat yang mencukupi untuk melaksanakan kebijakan ?

Apakah organisasi memiliki suber daya untuk implementasi yang mencukupi, mulai dari sisi struktur, system, manusia, sampai financial ?

Apakah organisasi mempunyai rencana implementasi dan infrastruktur implementasi di dalam organisasi yang mencukupi, yang mencakup roadmap dan work-plan, termasuk who daoing what, when, where, dan how ?

Kesiapan manusia mencakup dua hal yang berkaitan dengan isu berikut :

Apakah pemimpin organisasi cakap memimpin pelaksanaannya, baik dari sisi kualitas kepemimpinan, yang berkaitan dengan visi, misi, nilai dan keberanian, maupun dari sisi keterampilan tentang bagaimana menggerakkan manusia di dalam organisasi mempunyai pengetahuan, keterampilan tentang bagaimana menggerakkan manusia di dalam organisasi dan di luar organisasi ?

Apakah sumber daya manusia di dalam organisasi mempunyai pengetahuan, keterampilan, dan motivasi yang cukup untuk menjadi pelaksana kebijakan ?

Kesiapan lingkungan mencakup dua hal yang berkaitan dengan isu tersebut;

Apakah lingkungan masyarakat tempat kebijakan akan diimplementasikan siap menerima implementasi ?

Apakah lingkungan organisasi pemerintahan tempat kebijakan akan dimplemenasikan ?[[25]](#footnote-26)

Implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan itu sendiri.[[26]](#footnote-27) Suatu kebijakan hanya merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan dengan baik. Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan kerjasama antar semua pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam kerangka mencapai optimalisasi dari implementasi kebijakan itu sendiri.

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle[[27]](#footnote-28) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat isi kebijakan, (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target groups,* (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, (4) apakah letak sebuah program sudah tepat, dan (5) apakah sebuah kebijakan telah meyebutkan implementatornya dengan rinci, dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Variabel lingkungan kebijakan mencakup (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, dan (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individul, dengan penyediaan dana, maka implementasi kebijakan dilakukan. Pelaksanaan dan keberhasilannya sendiri ditentukan oleh tingkat *implementability* dari program, yang dapat dilhat dari isi kebijakan yang mencakup

kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan,

jenis manfaat yang akan dihasilkan,

tingkat perubahan yang diinginkan,

kedudukan pembuat kebijakan,

pelaksana program, dan

sumberdaya yang dikerahkan.[[28]](#footnote-29)

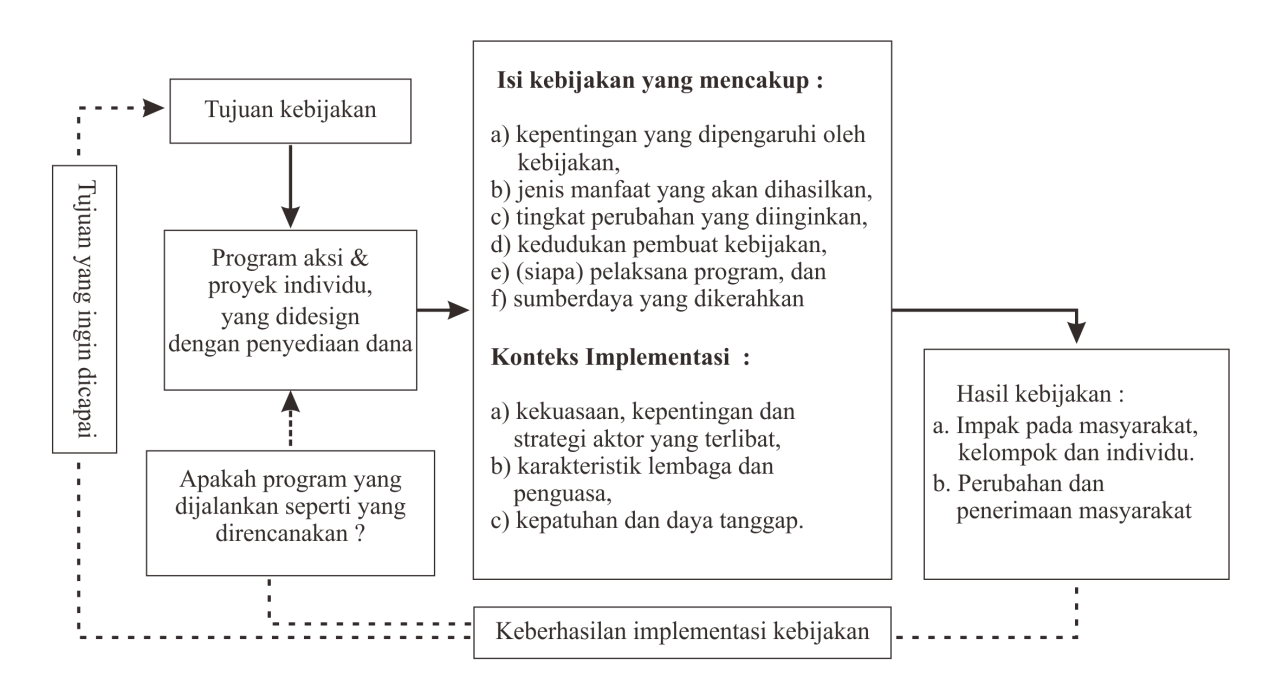
Konteks Implementasi Menurut Grindle[[29]](#footnote-30) adalah

kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,

karakteristik lembaga dan penguasa,

kepatuhan dan daya tanggap

Gambar 2. Metode Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle



Sumber. diolah

**Model Implementai Kebijakan Merilee S. Grindle**

Model Grindle ini memiliki kekhasan terutama pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan implementator, penerima implementasi, dan wilayah konflik yang mungkin terjadi di antara para pelaku implementasi, disertai kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

1. **Pupuk Sebagai Faktor Produktivitas Pertanian**

Revolusi pertanian didorong oleh penemuan mesin-mesin dan cara-cara baru dalam bidang pertanian. Termasuk pula didalamnya benih, pupuk, pestisida, obat-obatan dan alat teknologi lainnya. Teknologi baru yang diterapkan dalam bidang pertanian selalu dimaksudkan untuk menaikkan produktivitas, apakah ia produktivitas tanah, modal atau tenaga kerja. Seperti halnya traktor lebih produktif daripada cangkul, pupuk buatan lebih produktif daripada pupuk hijau dan pupuk kandang, menanam padi dengan baris lebih produktif daripada menanamnya tidak teratur.

Menurut Mubyarto[[30]](#footnote-31) Istilah perubahan teknik jelas menunjukkan unsur perubahan suatu cara baik dalam produksi maupun dalam distribusi barang-barang dan jasa-jasa yang menjurus ke arah perbaikan dan peningkatan produktivitas. Misalnya ada petani yang berhasil mendapatkan hasil yang lebih tinggi daripada rekan-rekannya karena ia menggunakan sistem pengairan yang lebih teratur. Caranya hanya dengan menggenangi sawah pada saat-saat tertentu pada waktu menyebarkan pupuk dan sesudah itu mengeringkannya untuk memberikan kesempatan kepada tanaman untuk mengisapnya. Sedangkan inovasi berarti pula suatu penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya, artinya selalu bersifat baru. Sebagai contoh, penerapan bibit yang unggul dalam penanaman baru adalah inovasi.

Bila petani telah terangsang untuk membangun dan menaikkan produksi maka ia tidak boleh dikecewakan. Kalau pada suatu daerah petani telah diyakinkan akan kebaikan mutu suatu jenis bibit unggul atau oleh efektivitas penggunaan pupuk tertentu atau oleh mujarabnya obat pemberantas hama dan penyakit, maka bibit unggul, pupuk dan obat-obatan yang telah didemonstrasikan itu harus benar-benar tersedia secara lokal di dekat petani, di mana petani dapat membelinya.

Begitu pula dengan kebijakan- kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi perangsang produksi bagi petani. Misalnya kebijakan harga beras minimum dan subsidi harga pupuk. Pupuk sebagai salah satu faktor tersebut memiliki peran yang penting dalam upaya intensifikasi pertanian karena dapat meningkatkan produktivitas pertanian melalui fungsinya sebagai penyedia unsur hara yang dibutuhkan tanaman.

Penggunaan pupuk secara intensif memang telah mampu meningkatkan produktivitas lahan pertanian di Indonesia lebih dari dua kali lipat dibanding pada periode sebelum revolusi hijau.[[31]](#footnote-32)

Penggunaan pupuk anorganik di dunia telah mengalami peningkatan yang sangat pesat seiring dengan peningkatan populasi dunia. Penerapan penemuan teknologi pertanian, seperti pemakaian pupuk dan pembasmi hama dari bahan kimia, diungkapkan Djojosuwito[[32]](#footnote-33) bisa mengakibatkan :

* + - 1. Rusaknya sumber daya pertanian, sehingga akan mengganggu keseimbangan ekologi tanah serta akan menurunkan persediaan unsur hara dan bahan organik dalam tanah;
      2. Racun residu pestisida telah melampaui batas ambang toleransi, sehingga jenis dan jumlah satwa alami menjadi berkurang dan bahkan punah;
      3. Semakin langkanya satwa pemusnah alami (predator alami);
      4. Ancaman timbulnya ledakan serangan hama tanaman secara tiba-tiba dengan daya serang lebih besar karena perubahan kekebalan hama tanaman;
      5. Meningkatnya ambisi masyarakat petani untuk tidak mematuhi teknologi pertanian yang benar, karena tuntutan kebutuhan pangan semakin tinggi sedangkan luas lahan pertanian semakin sempit;
      6. Tidak sehatnya makanan dari hasil pertanian apabila dikonsumsi oleh manusia karena praktek pertanian yang tidak ramah lingkungan (tingginya residu pestisida);

Bahkan di sebagian besar wilayah telah menggunaka pupuk urea jauh melampaui dosis anjuran, sehinggga menyebabkan ketidak seimbangan hara di lahan pertanian tersebut dan juga akan merusak lingkungan di sekitarnya. Sehingga tanah akan mengalami degradasi akibat terkurasnya unsur hara yang dibutuhkan tanaman, yang biasa dikenal dengan istilah gejala kelelahan lahan. Gejalan ini pada dasarnya akan menyebabkan laju pertumbuhan produktivitas lahan pertanian semakin lambat serta semakin menurun.

1. **Sekilas Tentang Kebijakan Subsidi Pupuk**

Subsidi Pupuk adalah pupuk yang pengadaan dan penyaluran nya di tataniagakan dengan HET serta di tetapkan dipenyaluran resmi di Lini IV. Lini IV adalah lokasi gudang atau kios pengecer diwilayah kecamatan dan/atau desa yang ditujuk atau ditetapkan oleh distributor.[[33]](#footnote-34) Pupuk yang bersubsidi diperuntukan bagi sektor pertanian atau sektor yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, holtikultura, perkebunan, hijau pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang.

Sasaran pupuk bersubsidi adalah petani, yang mengusahakan lahan paling luas 2 hektare setiap musim tanam perkeluarga petani kecuali pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 hektare. Pupuk bersubsidi tidak diperuntukan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan atau perusahaan tanaman perikanan budidaya.[[34]](#footnote-35) Petani adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan budidaya tanaman pangan atau hortikultura dengan luasan tertentu.[[35]](#footnote-36)

Menurut Peraturan Menteri Pertanian Nomor 47 Tahun 2018 tentang Alokasi dan HET Pupuk Bersubsidi, menyebutkan bahwa pupuk subsidi adalah barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani dan atau petani di sektor pertanian.[[36]](#footnote-37)

Mengacu pada uraian diatas yang dimaksud dengan subsidi pupuk dalam penelitian ini adalah subsidi produksi yang diberikan oleh pemerintah untuk menanggung sebagian besar biaya produksi pupuk agar bisa dicapai harga jual yang diinginkan. Subsidi pupuk yang peneliti maksud dalam penelitian ini adalah subsidi pupuk hanya kepada petani padi sawah. Secara Filosofis, Subsidi Pupuk dilakukan untuk membantu meringankan beban petani dalam membiayai usaha taninya. Selain persoalan biaya, petani juga memang menghadapi persoalan kemampuan dalam mengadopsi teknologi pemupukan untuk meningkatkan produktivitas.

1. **Harga Eceran Tertinggi (HET)**

HET adalah harga eceran tertingggi pupuk diLini IV sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Pertanian.[[37]](#footnote-38) Lini IV adalah lokasi atau gudang Kios Pengecer diwilayah Kecamatan dan/atau Desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Distributor.[[38]](#footnote-39) HET pupuk bersubsidi ditetapkan oleh Menteri Pertanian bersama dengan penetapan kebutuhan pupuk bersubsidi setiap tahunnya.Untuk Tahun 2020, HET pupuk bersubsidi digambarkan pada tabel 2.2. HET pupuk bersubsidi tahun 2019 berikut. [[39]](#footnote-40)

Tabel 2. . Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Tahun 2019 [[40]](#footnote-41)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| JENIS PUPUK | HET PER KG | RP PER ZAK |
| Pupuk Urea | Rp 1.800 | 90.000 (@50 Kg) |
| Pupuk SP-36 | Rp 2.000 | 100.000 (@50 Kg) |
| Pupuk ZA | Rp 1.400 | 70.000 (@50 Kg) |
| Pupuk NPK | Rp 2.300 | 115.000 (@50 Kg) |
| Pupuk Organik | Rp 700 | 20.000 (@40 Kg) |
| Sumber : Keputusan Menteri Pertanian Tahun 2019 | | |

*Catatan :*

* *HET tersebut berlaku untuk pembelian pupuk dalam tiap kemasan secara tunai di kios* pengecer resmi di lini IV.
* *Kemasan pupuk bersubsidi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian* Nomor *69/M IND/PER/8/2015.*

HET pupuk bersubsidi tersebut berlaku untuk pembelian oleh petani di Lini IV (pengecer resmi) secara tunai dalam kemasan 50 Kg untuk pupuk Urea, SP36, ZA dan NPK serta dalam kemasan 40 Kg untuk pupuk organik.

1. **Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK)[[41]](#footnote-42)**
2. Tahap Penyusunan RDKK

RDKK sebagai dasar rencana pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari penyalur/pengecer resmi di Lini IV akan dibeli oleh petani/kelompok tani secara tunai. Tahapan penyusunan RDKK sebagai berikut:

1. Pertemuan pengurus kelompok tani yang terdiri dari kontak tani/ketua kelompok tani, sekretaris, bendahara dan kepala seksi.
2. Musyawarah anggota kelompok tani dipimpin oleh kontak tani/ketua kelompok tani untuk menyusun dafar kebutuhan riil pupuk bersubsidi yang akan dibeli dan dipergunakan dari tiap anggota kelompok tani dengan menetapkan jumlah, jenis pupuk, jenis komoditas dan waktu pupuk tersebut dibutuhkan. Daftar yang disusun akan berfungsi sebagai pesanan petani/kelompok tani kepada penyalur/pengecer resmi di Lini IV.
3. Pertemuan pengurus Kelompok tani untuk membahas dan merumuskan RDKK dengan menampung hasil musyawarah anggota Kelompok tani tentang rencana kebutuhan kelompok tani.
4. Meneliti kelengkapan RDKK dan penandatanganan RDKK oleh kontak tani/ ketua Kelompok tani yang diketahui oleh Kepala Desa dan disetujui oleh Kepala Cabang Dinas Pertanian (KCD) atau Mantri tani (Mantan).
5. Tahap Pengiriman RDKK

Proses pengiriman RDKK dapat dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

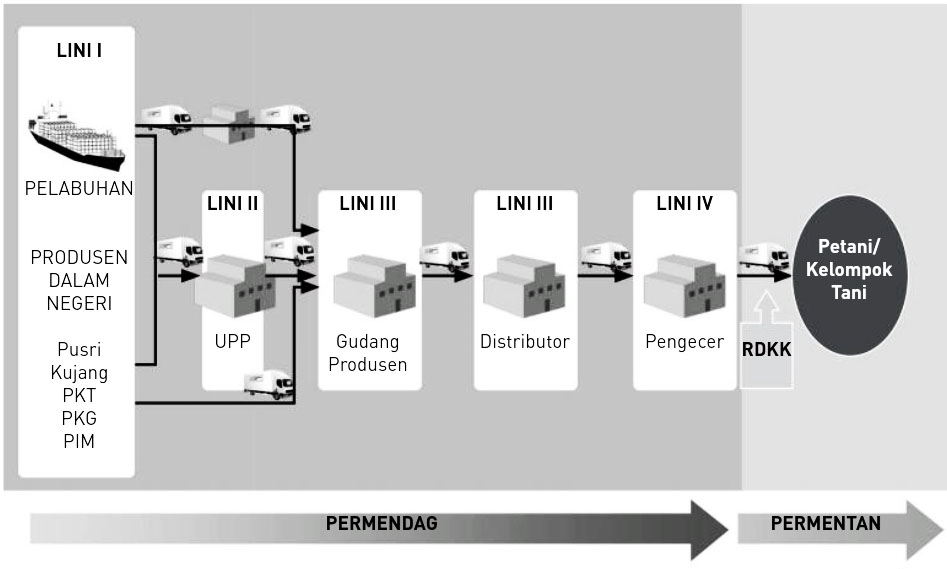
1. RDKK disusun sebagai instrumen pesanan pupuk bersubsidi di penyalur/ pengecer resmi di Lini IV.
2. RDKK disusun rangkap 3 (tiga) dan setelah ditandatangai, untuk lembar pertama segera dikirim ke penyalur/pengecer resmi sebagai pesanan pupuk, lembar kedua dikirim ke Mantri Tani/KCD/PPL dan lembar ketig merupakan arsip di Kelompok tani.
3. Pengecer resmi penyusun rekapitulasi RDKK berdasarkan RDKK yang diterima dari Kelompok tani yang menjadi binaannya untuk diajukan ke distributor pupuk yang ditunjuk oleh Produsen pupuk.
4. Penilaian atas rekapitulasi RDKK disesuaikan dengan rencana/sasaran areal tanam setempat oleh Mantri tani/KCP/PPL dan diketahui oleh Kepala Desa.
5. Mantri tani/KCP/PPL menyesun rekapitulai RDKK dari kelompok tani dan disampaikan kepala Dinas Pertanian Kabupaten/Kota sebagai dasar Dinas Pertanian Kabupaten/Kota untuk melakukan menyesuaian dengan kuota/alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi yang ditetapkan dalam keputusan Bupati/Walikota.
6. Dinas pertanian Kabupaten/Kota menyusun rekapitulasi RDKK dari Mantri tani/KCD/PPL untuk dilaporkan dan dikoordinasikan dengan Dinas Pertanian Popinsi dalam melakukan kontrol, evaluasi dan tindak lanjut terhadap kuota/alokasi pupuk bersubsidi sesuai kebutuhan wilayah setempat mengacu kepada alokasi kebutuhan yang ditetapkan dalam keputusan Gubernur.
7. Tahap Pengiriman RDKK

Penyaluran pupuk bersubsidi dapat dilakukan oleh penyalu/pengecer resmi dan kelompok tani/koperasi sepanjang terdaftar ditnjuk sebagai penyalur/pengecer resmi dengan tahapan sebagai berikut:

1. Penyaluran/pengecer resmi mengatur jadwal pertemuan dengan Ketua Kelompok tani dan petani untuk menyalurkan pupuk bersubsidi.
2. Penyaluran/pengecer resmi melakukan konfirmasi ulang terhadap data yang tercantum dalam RDK guna mengantisipasi adanya perubahan usulan petani dan penyalahgunaan peruntukan pupuk bersubsidi.
3. Petani/kelompok tani menerima pupuk dari penyalur/pengecer resmi dalam bentuk pupuk sesuai kesepakatan yang telah diputuskan bersama sebelumnya.[[42]](#footnote-43)
4. **Alur Distribusi Subsidi Pupuk**

Alur distribusi pupuk bersubsidi didasarkan pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/Per/2015 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Alur distribusi pupuk bersubsidi dan pemberian tanggung jawab antara kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian digambar pada gambar 2.2 Alur Distribusi Kebijakan Pupuk Bersubsidi berikut :

Gambar 2. Alur Distribusi Kebijakan Pupuk Bersubsidi



Sumber : Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 07/M-DAG/PER/2/2018

Dari gambar di atas, alur distribusi pupuk dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pupuk diproduksi oleh perusahaan di Lini I, yakni lokasi gudang pupuk diwilayah pabrik dari masing-masing produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor. Dari Lini I, pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen diwilayah ibukota provinsi dan atau Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar pelabuhan (Lini II).
2. Setelah pupuk dikemas dalam kantong, maka pupuk dikirim kelokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjukan atau ditetapkan oleh Produsen (Lini III). Distributor adalah perusahaan perorangn atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang ditunjuk oleh Produsen untuk melakukan pembelia, penyimpanan, penyaluran, dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya untuk dijual kepada Petani dan/atau Kelompok Tani melalui Pengecer yang ditunjuknya.
3. Setelah dari distributor, pupuk kemudian dijual kepada petani da,/atau kelompok tani melalui pengecer yang ditunjuk (Lini IV). Pengecer Resmi yang selanjutnya disebut Pengecer adalah perseorangan, kelompok tani, dan badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang berkedudukan di kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk oleh Distributor dengan kegiatan pokok melakukan penjualan Pupuk Bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya secara langsung kepada petani dan/atau Kelompok Tani.

Penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan dengan sistem tertutup berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian tentang Alokasi dan HET Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian

1. **Efektifitas Kebijkan Subsidi Pupuk**

Tingkat efektivitas kebijakan subsidi pupuk diukur berdasarkan enam indikator tepat. Menurut Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2010 indikator-indikator subsidi pupuk adalah tepat harga, tepat tempat, tepat waktu, tepat jumlah, tepat jenis, dan tepat mutu. Indikator yang digunakan dalam penelitian ini terfokus pada empat indikator tepat yaitu harga, tempat, waktu, dan jumlah. Pemilihan empat indikator ini disebabkan oleh empat indikator tersebut dapat diukur keefektifannya kepada petani padi sehingga dapat diinterpretasikan. Sedangkan indikator tepat jenis sudah sesuai dengan yang dibutuhkan petani untuk produksi dan indikator tepat mutu tidak ada masalah di lapangan karena mutu sesuai dengan petani padi harapkan. Tidak ada pengoplosan pupuk dan pupuk bersubsidi sudah dikemas sesuai dengan masyarakat usaha tani padi.

Pengertian **tepat harga** adalah suatu kondisi dimana harga pembelian pupuk oleh petani secara kontan di tingkat pengecer atau kios resmi per saknya sama dengan harga eceran tertinggi. Pengertian tepat harga adalah suatu kondisi dimana pupuk tersedia di dekat atau di sekitar rumah atau lahan petani yang diindikasikan dengan pembelian pupuk oleh petani dilakukan di kios di dalam desa. Pengertian tepat waktu berdasarkan sumber yang sama adalah suatu kondisi pupuk secara fisik tersedia pada saat dibutuhkan oleh petani dengan harga yang telah di tetapkan pemerintah untuk lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel 2.2 HET Pupuk Bersubsidi Tahun 2019.

Selanjutnya **tepat tempat** ketepatan tempat dalam indikator efektivitas kebijakan subsidi pupuk diukur berdasarkan kios tempat responden membeli pupuk yaitu di pengecer resmi atau bukan pengecer resmi.[[43]](#footnote-44)

Indikator selanjutnya pada kebijakan subsidi pupuk adalah indikator **tepat waktu**. Indikator ini diukur berdasarkan pendapat responden tentang tersedia atau tidaknya pupuk ketika dibutuhkan oleh petani atau dapat dikatakan bahwa ada atau tidaknya kelangkaan pupuk. Selanjutnya dilakukan perbandingan antara petani yang berpendapat bahwa pupuk selalu ada setiap dibutuhkan dengan responden yang berpendapat bahwa masih ada kelangkaan pupuk dalam bentuk persen.

Indikator terakhir dalam penentuan efektivitas kebijakan subsidi pupuk adalah indikator **tepat jumlah**. Pengukuran tepat jumlah ini berdasarkan selisih antara jumlah aktual dengan jumlah seharusnya yang digunakan pada setiap hektarnya. Pengertian tepat jumlah menurut Rachman adalah jumlah pemupukan yang dilakukan sesuai dengan desa atau jumlah berdasarkan analisa status hara tanah dan kebutuhan tanaman. [[44]](#footnote-45) Menurut Purwono dan Heni jumlah pupuk yang tepat berdasarkan status hara dan kebutuhan tanaman yang dianjurkan adalah kombinasi antara urea 200 kg/ha, TSP/SP-36 sebanyak 75-100 kg/ha, dan KCL sebanyak 75-100 kg/ha.[[45]](#footnote-46)

Adapun Kriteria Indikator Empat Tepat untuk mengukur efektifitas subsidi pupuk dapat dilihat pada tabel 2.3. Kriteria Indokator Empat Tepat. Berdasarkan Tabel tersebut dapat dilihat bahwa kriteria yang digunakan pada setiap indikator. Selanjutnya dilakukan perbandingan antara petani yang menggunakan pupuk sesuai dengan anjuran dengan petani yang menggunakan pupuk tidak sesuai anjuran. Apabila banyak yang menggunakan pupuk sesuai anjuran sama dengan atau lebih besar maka dapat dikategorikan efektif pada indikator tepat jumlah. Adapun Kriteria Indikator Empat Tepat untuk mengukur efektifitas subsidi pupuk dapat dilihat pada tabel 2.3 berikut :

Tabel 2. Kriteria Indikator Empat Tepat

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Indikator Tepat** | **Kriteria** |
| 1 | Harga | -Harus sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET)  -Pupuk urea seharga Rp. 1.800/kg. NPK Rp.2.300/kg, organik seharga Rp. 500/kg, ZA seharga Rp. 1.400/kg, TSP atau SP-36 seharga Rp 2.000/kg |
| 2 | Jumlah | -Harus sesuai dengan anjuran penggunaan pupuk oleh pemerintah  -Urea sebanyak 250 kg/ha, SP36 sebanyak 75-125 kg/ha, ZA sebanyak 100 kg/ha, NPK sebanyak 150 kg/ha dan KCL sebanyak 75-100 kg/ha. |
| 3 | Tempat | -Responden harus membeli di tempat pengecer resmi  - Pengecer resmi adalah perseorangan, kelompok tani dan badan usaha baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang berkedudukan di Kecamatan dan/atau Desa yang ditunjuk oleh distributor dengan kegiatan pokok melakukan penjualan pupuk bersubsidi di wilayah tanggungjawabnya secara langsung. |
| 4 | Waktu | -Selalu ada setiap petani membutuhkannya. |
| Sumber : Permentan Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2018 | | |

1. **Konsep Kunci**

Berdasarkan penjelasan diatas, maka teori yang dipakai dalam penelitian ini dan menjadi rujukan adalah model yang disampaikan oleh Grindle. Adapun alasan pemilihan teori ini adalah peneliti merasa teori dari model kebijakan Grindle bisa diterapkan dan sesuai dengan faktor-faktor yang diteliti untuk mengevaluasi implementasi kebijakan subsidi pupuk.

Pada skema model Grindle di atas berasumsi bahwa tujuan kebijakan ditetapkan oleh pembuat kebijakan yaitu Kementerian Pertanian untuk meningkatkan produktivitas petani. Kebijakan ini diharapkan dapat berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat berupa peningkatan pendapatan, penyerapan tenaga kerja, teknologi, penguatan modal dan kemandirian masyarakat serta menjaga kelestarian lingkungan. Keberhasilan program ini ditentukan oleh:

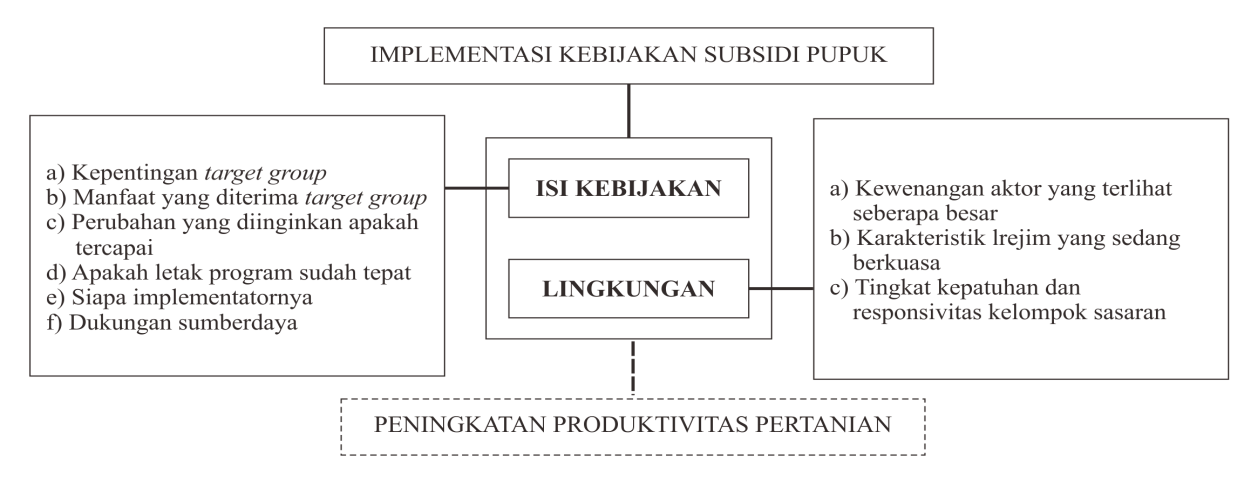
* + - 1. Tingkat Kepentingan : apakah telah mengakomodasi kepentingan masyarakat.
      2. Implementasi program : apakah memberi manfaat dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
      3. Kewenangan : dengan memperhatikan kedudukan pembuat kebijakan, aparat pelaksana (kekuasaan dan strategi)
      4. Sikap : dengan memperhatikan tingkat kepatuhan dari aparat pelaksana dan masyarakat, serta seberapa besar tingkat penerimaan masyarakat terhadap program.
      5. Sumber Daya : sumber daya yang menentukan yaitu, sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya dana.

Efektifitas penggunaan pupuk diarahkan pada penerapan pemupukan berimbang sesuai rekomendasi lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang spesifik dianjurkan. Hasil implementasi kebijakan ini lebih ditekankan dengan melihat output dari kebijakan yaitu :

1. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi diseluruh wilayah dapat dilakukan secara tepat, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Tersedianya pupuk bersubsidi sampai di tingkat petani secara 6 tepat yaitu tepat jumlah, jenis, waktu, tempat, dengan mutu terjamin dan harga sesuai dengan HET yang ditetapkan pemerintah.
3. Diterapkannya pemupukan berimbang spesifik lokasi di tingkat petani, untuk mendukung peningkatan produktivitas dan kualitas hasil serta produksi komoditas pertanian.

Pelaksana dari kebijakan ini adalah berjenjang mulai dari petugas provinsi, petugas kabupaten/kota, komisi pengawas pupuk dan pestisida, penyuluh pertanian lapangan, distributor, pengecer dan kelompok tani yang bertugas melaksanakan kebijakan ini sehingga tujuan dapat tercapai. Berikut disampaikan kerangka berpikir. Pada gambar 2.3. Kerangka Pemikiran Berdasarkan Teori Grindle.

Gambar 2. . Kerangka Pemikiran Berdasarkan Teori Grindle.



**Sumber : Diadopsi dari Teori Grindle**[[46]](#footnote-47)

Dari perspektif model tersebut nantinya dapat diketahui bagaimana kebijakan dijalankan sehingga terlihat bahwa kebijakan ini dapat meningkatkan produktivitas pertanian. Untuk itu penelitian ini menganalisa implementasi kebijakan dari aspek isi kebijakan dan lingkungan kebijakan dalam proses implementasinya pada Lini IV tingkat petani/kelompok tani. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani yang memenuhi prinsip 6 (enam) tepat. Dengan kata lain implementasi kebijakan itu berhasil jika kondisi di lapangan sampai pada petani menunjukkan adanya ketersediaan atau tercukupinya kebutuhan pupuk bagi petani sesuai dengan HET. Sebaliknya implementasi kebijakan dikatakan tidak berhasil jika masih adanya kekurangan pasok pupuk di tingkat petani dan pupuk dibeli petani melampaui HET.

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, teori dan pemaparan diatas, maka peneliti mengajukan sejumlah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

* 1. Bagaimana isi kebijakan yang menyangkut kepentingan target group, manfaat yang diterima target group, perubahan yang diinginkan apakah tercapai, apakah letak program sudah tepat, siapa implementornya, dan dukungan sumber daya.
  2. Bagaimana lingkungan kebijakan yang meliputi kewenangan aktor yang terlibat seberapa besar, karakteristik rejim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran dalam mendukung keberhasilan kebijakan.

1. Adiningsih. Diakses 12 Juni 2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. Dewi Ratna Sjari Manaf, “Pengaruh Subsidi Harga Pupuk Terhadap Pendapatan Petani : Analisis Sistem Neraca Sosial Ekonomi” (Bogor : Pascasarjana ITB, 2000). [↑](#footnote-ref-3)
3. Jeremia Sihombing, “Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Pengaruhnya Terhadap Produksi Padi” (Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara, 2018) <http://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/12573>. Diakses 15 Juni 2019. [↑](#footnote-ref-4)
4. Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: CV Alfabeta, 2008). halm. 34. [↑](#footnote-ref-5)
5. Rahayu Kusuma Dewi, *Studi Analisis Kebijakan* (Jakarta: Pustaka Setia, 2016). Halm. 15 [↑](#footnote-ref-6)
6. Edi Suharto, Kebijakan …, halm. 35. [↑](#footnote-ref-7)
7. Anderson James E, *public Policy Making. Second Edition* (Chicago: Holt, Rinehart and Winston, 2001). halm. 63. [↑](#footnote-ref-8)
8. Rusdianti Rumiah et al., “PROGAM PENGEMBANGAN INDUSTRI KREATIF ANIMASI DI KOTA CIMAHI,” *Journal of Public Administration*, 2019 <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>. halm. 31. [↑](#footnote-ref-9)
9. Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004). halm. 266. [↑](#footnote-ref-10)
10. Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. halm.1. [↑](#footnote-ref-11)
11. Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).Halm. 51-52. [↑](#footnote-ref-12)
12. Diana Conyers, “Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga,” in *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial,* ed. oleh Edi Suharto (Bandung: Alfabeta, 2005), hal. 9–10. [↑](#footnote-ref-13)
13. Miftachul Huda, *Pekerja Sosial Dalam Kesejahteraan Sosial Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009). halm. 85. [↑](#footnote-ref-14)
14. Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial* (Bandung: Alfabeta, 2005). Halm 10. [↑](#footnote-ref-15)
15. Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*... Halm.12 [↑](#footnote-ref-16)
16. *Ibid*., halm. 14 [↑](#footnote-ref-17)
17. Huda. Halm. 85 [↑](#footnote-ref-18)
18. *Ibid,.* halm. 90. [↑](#footnote-ref-19)
19. Anderson James, “Pengantar Kebijkan Publik,” in *Analisis Kebijakan Publik, Konsep Teori Dan Aplikasi*, ed. oleh Subarsono (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal. 99. [↑](#footnote-ref-20)
20. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, “Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua,” *Balai Pustaka*, 2003. halm. 250. [↑](#footnote-ref-21)
21. Iga Rosalina, “Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Pada Kelompok Pinjaman Bergulir Di Desa Mantren Kec Karangrejo Kabupaten Madetaan,” *Jurnal Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat*, 01.No. 01 (2014), halm. 3. [↑](#footnote-ref-22)
22. *Ibid*., halm.4. [↑](#footnote-ref-23)
23. Rahayu Kusuma Dewi. *“Studi …,* halm. 174. [↑](#footnote-ref-24)
24. Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*, *Jakarta: Elex Media Komputindo*, 2017 <https://doi.org/10.1017/S0033291702006190>. halm. 688. [↑](#footnote-ref-25)
25. Rahayu Kusuma Dewi. ”*Analisis Kebijakan….”* Halm. 176-177. [↑](#footnote-ref-26)
26. Abdul Wahab, Solikin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1990).halm. 10. [↑](#footnote-ref-27)
27. Nugroho Dwidjowijoto; Rahayu Kusuma Dewi; Samodra dkk Wibawa, *Evaluasi Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Raja Grafindo Persada, 1994) halm. 176. [↑](#footnote-ref-28)
28. Rahayu Kusuma Dewi...., halm.167.. [↑](#footnote-ref-29)
29. Nugroho Dwidjowijoto...., halm. 176; Rahayu Kusuma Dewi. [↑](#footnote-ref-30)
30. Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian* (Jakarta: LP3ES, 1989). [↑](#footnote-ref-31)
31. Koleksi Perpustakaan Universitas, “ Universitas Terbuka,” 2013. halm. 48. [↑](#footnote-ref-32)
32. Soedijono Djojosuwito, *Azolla: Pertanian Organik dan Multiguna* (Yogyakarta: Kanisius, 2000). halm. 13-14. [↑](#footnote-ref-33)
33. “Peraturan Mentri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya melalui Permendag Nomor 07/M- DAG/PER/6/2009.” [↑](#footnote-ref-34)
34. “Pengaturan Mentri Pertanian Nomor 06/Permentaan/SR.130/2/2011, Pasal 2.” [↑](#footnote-ref-35)
35. *Ibid*, Pasal 1 [↑](#footnote-ref-36)
36. Jeremi Sihombing. *“ Analisis Efektivitas…*, halm.4. [↑](#footnote-ref-37)
37. Pasal 1 ayat 5, Peraturan Menteri Keuangan No. 120/PMK.02/2010 [↑](#footnote-ref-38)
38. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya melalui Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009 [↑](#footnote-ref-39)
39. Permentan, *Peraturan Menteri Pertanian Nomor 70/Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia/SR.140/10/2011 Tentang Pupuk Organik, Pupuk Hayati Dan Pembenah Tanah*, *Permentan*, 2011. Pasal 9 ayat (2) dan (3), Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/permentan/SR.130 [↑](#footnote-ref-40)
40. HET tersebut berlaku untuk pembelian oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang di Penyalur Lini IV secara tunai dalam kemasan yang telah ditentukan [↑](#footnote-ref-41)
41. *Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008*; *Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008*. [↑](#footnote-ref-42)
42. Tri Wibowo, “Dinamika Ketahanan Pangan Dan Kesejahteraan Petani,” in *Dinamika Kebijakan : Subsidi Pupuk & Ketahanan Pangan*, ed. oleh Rofyanto Kurniawan dan Tri Wibowo (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2017), hal. 211. [↑](#footnote-ref-43)
43. Mulya Sari, “Analisis Efektivitas Raskin” (Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007). halm. 56. [↑](#footnote-ref-44)
44. Benny Rachman, *Kebijakan Subsidi Pupuk: Tinjauan Terhadap Aspek Teknis, Manajemen dan Regulasi* (Jakarta: Pusat Analisi Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2009). halm. 65. [↑](#footnote-ref-45)
45. Purwono dan H. Purnamawat, *Budidaya 8 Jenis Tanaman Pangan Unggul* (depok: Penebar Swadaya, 2007). halm. 18 [↑](#footnote-ref-46)
46. Nugroho Dwidjowijoto. halm 176. [↑](#footnote-ref-47)