

**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUPUK SUBSIDI  
PADA TANAMAN PANGAN  
DI KABUPATEN ROKAN HILIR**

**POLICY IMPLEMENTATION EFFECTIVENESS OF SUBSIDIZED  
FERTILIZER ON CROPS IN THE ROKAN HILIR REGENCY**

**Febri Yuliani**

Prodi Administrasi Negara FISIP Universitas Riau  
email: febby\_shasa@yahoo.co.id

**ABSTRAK**

Peranan pupuk sangat signifikan dalam peningkatan produksi pangan dan kualitas hasil komoditas pertanian. Ketersediaan pupuk hingga di tingkat petani penting untuk dilakukan dengan memenuhi azas enam tepat yakni, tepat waktu, jumlah, jenis, tempat, mutu dan tepat harga, agar petani dapat menerapkan teknologi pemupukan berimbang sesuai dengan rekomendasi spesifik lokasi. Pengembangan penerapan pemupukan berimbang spesifik lokasi sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/ SR.140/04/2007 tentang penyempurnaan dan revisi rekomendasi pemupukan N, P, dan K pada padi sawah spesifik lokasi. Disamping itu, efektivitas penggunaan pupuk di tingkat petani juga dilakukan dengan mendorong pengembangan penggunaan pupuk organik. Kabupaten Rokan Hilir, merupakan salah satu Kabupaten yang terdapat di Provinsi Riau dimana sektor pertanian merupakan aspek penting dalam mendukung keberlangsungan hidup daerahnya. Hampir 50 % perekonomian Kabupaten Rokan Hilir bersumber dari sektor pertanian, sehingga pembangunan bidang ekonomi dititik beratkan pada sektor pertanian guna mendorong dan menopang sector industri dan sektor perdagangan.

Penelitian ini dilaksanakan di 5 kecamatan yang berada di wilayah administrasi untuk Kabupaten Rokan Hilir. Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi fakta dan informasi menyangkut efektivitas implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir mulai dari implementasi atau pelaksanaannya maupun hasil dari kebijakan itu dalam rangka meningkatkan sumber daya masyarakat. Data yang dibutuhkan yaitu data primer maupun data sekunder untuk dipergunakan sebagai dasar analisis dan interpretasi. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, dengan desain Penelitian bersifat deskriptif, yaitu menemukan fakta dengan interpretasi dengan melukiskan secara akurat sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu yang berasal dari hasil penemuan.

Hasil penelitian ini adalah di Kabupaten Rokan Hilir berbagai macam alternatif telah dilakukan, baik oleh Pemerintah maupun produsen pupuk untuk mengatasi masalah kelangkaan pupuk tersebut. Pemerintah telah meminta kepada produsen pupuk lainnya untuk memasok pupuk di daerah yang membutuhkan. Langkah ini diharapkan dapat mengatasi kelangkaan serta meredam gejolak kenaikan harga pupuk di pasar. Dengan ini, subsidi memang betul-betul mencerminkan biaya yang dikeluarkan untuk men-deliver pupuk sampai ke petani. Namun sebelumnya, audit atas struktur biaya produksi dan operasional produsen pupuk harus dilakukan. Dalam beberapa kasus dapat dijumpai adanya

biaya-biaya yang tidak relevan dengan operasional produsen pupuk dan jumlahnya cukup besar, tetapi dimasukkan dalam biaya operasional. Mengenai masalah distribusi hulu ke hilir ini tidak ada yang mengontrol. Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Pertanian harus memberi tanggung jawab pupuk ini melalui jalur birokrasi yaitu kepala daerah. Supaya kepala daerah dapat mendistribusikan pupuk kepada aparatnya mulai dari kecamatan, lurah dan kepala desa. Bukan hanya mendistribusikan, tapi juga harus ikut menginventarisasi berdasarkan luas lahan pertaniannya. Dengan demikian ini akan menjadi basis pangan daerah.

Rekomendasi yang harus dilakukan adalah : Meningkatkan Ketepatan Penggunaan Pupuk, Meningkatkan Efisiensi Penggunaan Pupuk Anorganik melalui Penggunaan Pupuk Organik, Peningkatan Ketepatan Penyaluran Pupuk Bersubsidi dimana pemerintah Daerah berperan aktif dalam pemantauan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayahnya.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pupuk bersubsidi, efektivitas.

### ABSTRACT

The role of fertilizers is significant in increasing production and quality of agricultural commodities. Availability of fertilizers to farmers should be conducted to meet six precise principles: precise in time, precise in size, precise in type, precise in place, precise in quality and precise in the right price. By having these principles farmers can apply a balanced fertilizer technology in accordance with specific recommendations. This study was conducted to assess the distribution of fertilizer subsidy policy in Rokan Hilir, Riau province, Indonesia. Rokan Hilir was chosen because nearly 50% of its revenue comes from agriculture, so that understanding the policy of subsidized fertilizer is noteworthy.

This study was conducted in five districts in the administrative area for Rokan Hilir. The method used in this study is qualitative approach with descriptive research. Data collected in this study consist of primary and secondary data on the effectiveness of policy implementation of fertilizer distribution.

The results showed that a wide range of alternative approaches have been made to overcome the fertilizer scarcity problems, either by local government or fertilizer manufacturers in Rokan Hilir. The local government asked manufacturers of fertilizers to supply fertilizer in the area in need. This policy may overcome the fertilizers' shortages and dampen the rise in fertilizer prices in the market. Using this approach, the subsidy was only reflecting delivery cost to the farmers. However there are some issues that need attention: the audit of the production costs and the operational structure of fertilizer producers need to be performed. This is because there are expenses that irrelevant to the operation of fertilizer producers and large enough. Another concern is no control of fertilizer distribution from upstream to downstream. To overcome this, the Minister of Agriculture should give more authority to local government to control fertilizer distribution. So that the local government head (regent) may distribute the fertilizer subsidy based on land acreage not only acts as fertilizer distributor. Recommendations from this study are also discussed in the article.

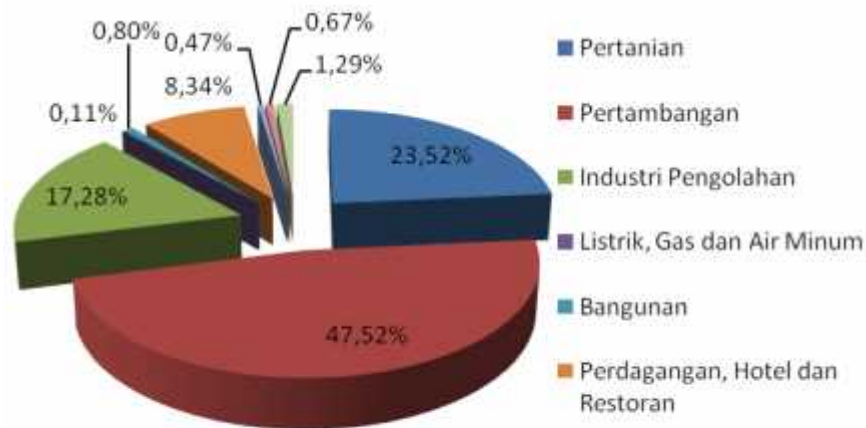
Keywords: Policy Implementation, Fertilizer Subsidy, Effectiveness

## **Latar Belakang**

Indonesia telah menerapkan kebijakan pupuk bersubsidi sejak tahun 1970-an. Kebijakan ini bertujuan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk usaha taninya, sehingga dapat meningkatkan produktivitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi (pengecer) yang ditunjuk oleh distributor Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi sektor pertanian yang berkaitan dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, kehijauan, pakan ternak. Sasaran pengguna pupuk bersubsidi adalah petani, pekebun, peternak yang mengusakan lahan paling luas 2 (dua) hektar setiap musim tanam per keluarga petani. Meskipun ketentuan pelaksanaan program pupuk bersubsidi telah diatur mekanismenya, namun masih terdapat banyak permasalahan.

Kabupaten Rokan Hilir, merupakan salah satu Kabupaten yang terdapat di Provinsi Riau dimana sektor pertanian merupakan aspek penting dalam mendukung keberlangsungan hidup daerahnya. Hampir 50 persen perekonomian Kabupaten Rokan Hilir bersumber dari sektor pertanian, sehingga pembangunan bidang ekonomi dititik beratkan pada sektor pertanian guna mendorong dan menopang sektor industri dan sektor perdagangan.

Arah pembangunan pada sektor pertanian ditujukan untuk meningkatkan produksi pangan yaitu beras, palawija dan hortikultura. Peningkatan produksi perkebunan lainnya melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan rehabilitasi tanaman perkebunan. serta sektor-sektor lainnya. Oleh karena itu, terdapat bergai kebijakan pemerintah yang mendukung produksi sektor pertanian, untuk tetap menjaga pendapatan daerah yang sebagian besar berasal dari sektor pertanian, seperti terlihat pada Gambar berikut



Ada beberapa hal yang mendasari mengapa pembangunan pertanian di Kabupaten Rokan Hilir mempunyai peranan penting, diantaranya yaitu, potensi Sumber Daya Alam yang besar dan beragam, pangsa terhadap pendapatan daerah yang cukup besar, besarnya penduduk Kabupaten Rokan Hilir yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, perannya dalam penyediaan pangan masyarakat dan menjadi basis pertumbuhan di pedesaan.

Pembangunan sektor pertanian saat ini dihadapkan pada permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan dan kesejahteraan petani. Dengan jumlah penduduk yang terus bertambah kebutuhan akan pangan secara langsung juga akan ikut

bertambah. Untuk memenuhi kebutuhan pangan yang terus meningkat menuntut petani untuk meningkatkan produksinya. Dengan peningkatan produksi pertanian diharapkan kesejahteraan petani juga akan meningkat.

Subsidi pupuk ini diberikan pemerintah melalui subsidi harga kepada industri pupuk. Cara ini merupakan upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan pupuk bagi petani dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah yaitu harga eceran tertinggi (HET). Sesuai dengan Keputusan Menteri (Kepmen) Pertanian Nomor 87 / Permentan/SR.130/12/2011 tentang kebutuhan pupuk bersubsidi dan HET pupuk bersubsidi, pupuk bersubsidi adalah pupuk yang

pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET di tingkat pengecer resmi.

Namun pada kenyataannya petani sebagai penerima manfaat program ini masih sulit untuk mengaksesnya. Petani kerap kali menemukan pupuk langka, harga pupuk di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), dan penyalahgunaan mekanisme distribusi pupuk. Berdasarkan regulasi saat ini, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi telah ditetapkan dan ditataniagakan dengan HET melalui penyaluran resmi.

Kekurangan pupuk dapat mengakibatkan pertumbuhan tanaman menjadi tidak normal sehingga menurunkan hasil panen petani atau bahkan terjadi gagal panen. Gagal panen inilah yang selanjutnya menjadi ancaman terhadap ketahanan pangan dan lebih jauh lagi akan menurunkan tingkat pendapatan petani.

## **Tinjauan Pustaka**

### **Pengertian Efektivitas**

Efektivitas adalah pencapaian target output yang diukur dengan cara

membandingkan output anggaran atau seharusnya dengan output realisasi sesungguhnya. dikatakan efektif jika output seharusnya lebih besar daripada output sesungguhnya (Schemerhon John R. Jr, 2006). Sedangkan Handoko (2001:7), mengatakan efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam arti tercapainya suatu sasaran atau tujuan tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan maka suatu pekerjaan dikatakan tidak efektif.

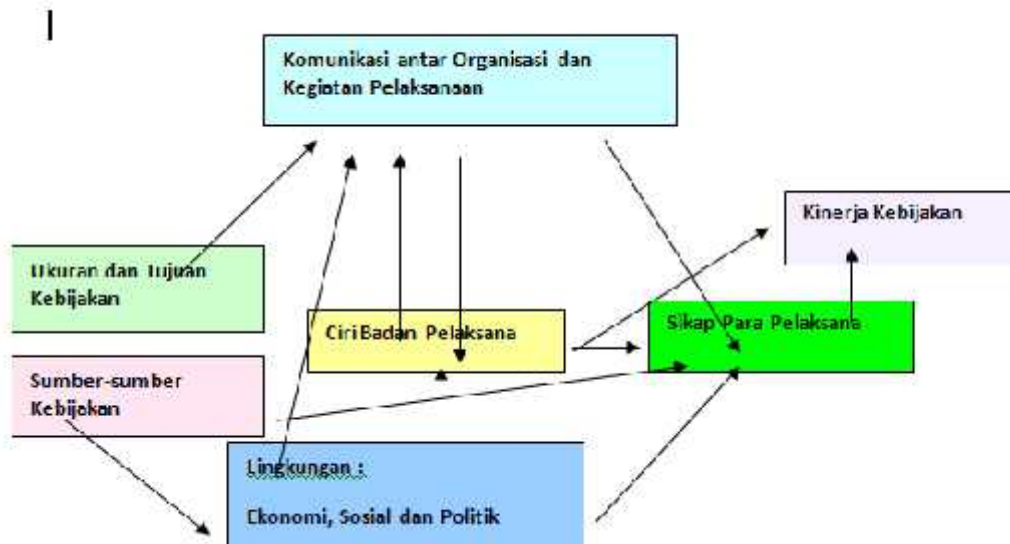
Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konsep efektivitas organisasi menunjukkan bahwa seberapa jauh organisasi melakukan kegiatan/fungsi-fungsi sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai secara optimal dengan menggunakan alat-alat dan sumber-sumber yang ada.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat diketahui bahwa untuk mengetahui sesuatu itu efektif, dapat dilihat dari: (1) Tercapainya tujuan kebijakan, (2) Tercapainya

sasaran kebijakan, (3) Ketepatan waktu pelaksanaan, (4) Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan disosialisasikan, (5) Ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, (6) Sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, (7) Bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan

### Implementasi Kebijakan

Teori Implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dari Van Meter dan Van Horn, disebut sebagai A Model or The Policy Implementation Process , yang mengemukakan adanya enam variabel yang membentuk ikatan (linkage) antara kebijakan dan pencapaian (performance). Model ini menunjukkan hubungan antara variabel-variabel bebas (independent variable) dan variabel terikat (dependent variable) mengenai kepentingan-kepentingan, serta hubungan di antara variabel bebas



Gambar Model Proses Implementasi Kebijakan Oleh Van Meter dan Van Horn (Sumber : Wahab, 2002 : 80)

Variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut (Winarno, 2002 :110):

a) Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan-tujuan Kebijakan

Identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan.

b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan mencakup dam atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan Implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

d) Karakteristik Badan-badan Pelaksana

Karakteristik badan-badan administratif akan mempengaruhi

pencapaian kebijakan, dimana karakteristik ini tidak terlepas dari struktur birokrasi. Komponen ini meliputi ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil. Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan adalah :

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi " terbuka ", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secant relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi

- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan " pembuat keputusan " atau " pelaksana keputusan ."
- e) Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan
- Variabel-variabel lingkungan yaitu kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat memberikan efek terhadap pencapaian kebijakan. Beberapa kondisi lingkungan yang dapat berpengaruh diantaranya sifat pendapat umum tentang pentingnya isu kebijakan, dukungan elit, dukungan/oposisi kelompok kepentingan swasta.
- f) Kecenderungan Pelaksana (Implementors)
- Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu:
- 1) Kognisi (pemahaman) tentang kebijakan
  - 2) Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan (penerimaan, netral, penolakan)
  - 3) Intensitas tanggapan

### **Efektivitas Dalam Implementasi Kebijakan**

Dalam suatu proses implementasi kebijakan, menurut Dunsire (Wahab, 2002 : 61) terdapat apa yang dinamakan implementation gap, yaitu:

"Suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuatan kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan)."

Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Williams disebut sebagai (Wahab, 2002 : 61):

"Implementation capacity dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Implementation capacity ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah



ditetapkan dalam dokumen formal kebijakana dapat dicapai."

Berkaitan dengan kegagalan implementasi kebijakan (policy failure), menurut Hogwood dan Gunn (1984: 197) dapat dibagi pengertian dalam 2 kategori, yaitu non-implementation (tidak terimplementasi) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil).

Efektivitas implementasi kebijakan secara keseluruhan tergantung pada beberapa faktor. Berhasil tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh, di satu pihak isi kebijakan itu sendiri seperti sumber daya, personil, manajemen serta aturan, dan di pihak lain oleh lingkungan kebijakannya. (Wibawa, 1994 ; 41)

Peter Drucker, pakar manajemen mengidentifikasi beberapa kondisi yang merupakan kesalahan dalam implementasi, sebagai berikut (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005 : 359) :

- 1) Kurangnya kejelasan, terutama tujuan-tujuan yang terukur,
- 2) Beberapa tujuan menjadi sasaran sekaligus pada saat yang

bersamaan, dengan tidak adanya kejelasan prioritas,

- 3) Asumsi bahwa personal dan pendanaan dapat menyelesaikan masalah kompleks,
- 4) Kebijakan atau program dilaksanakan pada skala yang tinggi (grand scale)
- 5) Kegagalan untuk belajar dari feedback
- 6) Ketidak mampuan untuk keluar dari kebijakan atau program ketika hal tersebut menjadi tidak penting lagi atau gagal mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian mengemukakan beberapa persyaratan (conditions) agar implementasi kebijakan dapat efektif (Sabatier and Mazmanian, 1988 : 379), yaitu sebagai berikut :

1. The program is based on a sound theory relating changes in target group behavior to the achievement of the desired end — state (objectives).
2. The statute (or other basic policy decision) contains unambiguous policy directives and structures the implementation process so as to maximize the likelihood that

target groups will perform as desired

3. The leaders of the implementing agencies possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals.
4. The program is actively supported by organized constituency groups and by a few key legislators (or the chief executive) through the implementation process, with the courts being neutral or supportive.
5. The relative priority of statutory objectives is not significantly undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions that undermine the statute's "technical" theory or political support.

Ketidakberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan yang sering dijumpai antara lain disebabkan oleh keterbatasan sumberdaya, struktur organisasi yang kurang memadai dan kurang efektif, serta komitmen yang rendah di kalangan pelaksana. Faktor-faktor

politik atau waktu yang kurang tepat serta bermacam alasan lainnya, turut pula mempengaruhi sebuah kebijakan atau program hingga tidak dapat terlaksana dengan baik.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Informen dalam penelitian ini adalah para aktor kebijakan pada implementasi pupuk bersubsidi dan juga para petani. Peneliti mengambil data-data atau bahan-bahan dari beberapa sumber resmi antara lain, Surat Keputusan, peraturan perundangan, laporan penelitian, ekpose perusahaan maupun daerah.. hasil rapat, selain itu juga dokumen berupa foto-foto, data statistik dan naskah-naskah penting lainnya sebagai bahan untuk mendeskripsikan kejadian yang telah lalu. Wawancara kepada informan dilakukan ditempat dan pada jam yang disepakati, yang diikuti dengan pengamatan mendalam terhadap perilaku dan tutur kata obyek yang diamati. Teknik pengambilan data melalui wawancara, studi literature dan studi dokumentasi. Pengujian data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik triangulasi yaitu

check, re-check, dan crosscheck terhadap data yang diperoleh teori metodologi dan peneliti. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data yaitu untuk keperluan pengecekan sebagai pembanding data. Triangulasi dapat dilakukan dengan sumber data peneliti atau pengamat lain. Teknik triangulasi yang digunakan adalah teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber (pengamatan, wawancara, studi kepustakaan dan arsip).

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### **Efektivitas Implementasi Kebijakan Pupuk Bersubsidi Di kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan**

Keberhasilan dalam usaha pertanian dan perkebunan merupakan salah satu dari wujud pembangunan perekonomian tersebut. Namun, pertanian dan perkebunan akan dapat dikatakan berhasil bila menggunakan pemupukan yang baik dan benar. Pemerintah dalam rangka

mewujudkan ketahanan pangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman. Masyarakat diharapkan mampu mengembangkan pola tanam yang baik untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional dan dalam rangka menjalankan program pemerintah yaitu mengentaskan kemiskinan yang saat ini masih menjadi permasalahan yang masih harus diselesaikan oleh segenap bangsa Indonesia secara menyeluruh dan berkesinambungan. Melalui program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan tersebut pemerintah memberikan subsidi terhadap pupuk agar petani dapat meraih hasil yang lebih baik.

Pengertian “pupuk bersubsidi” dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Republik Indonesia Nomor 50 / Permentan/SR.130/11/2009, adalah pupuk yang pengadaannya dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi di lini IV, atau dengan kata lain pupuk bersubsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan

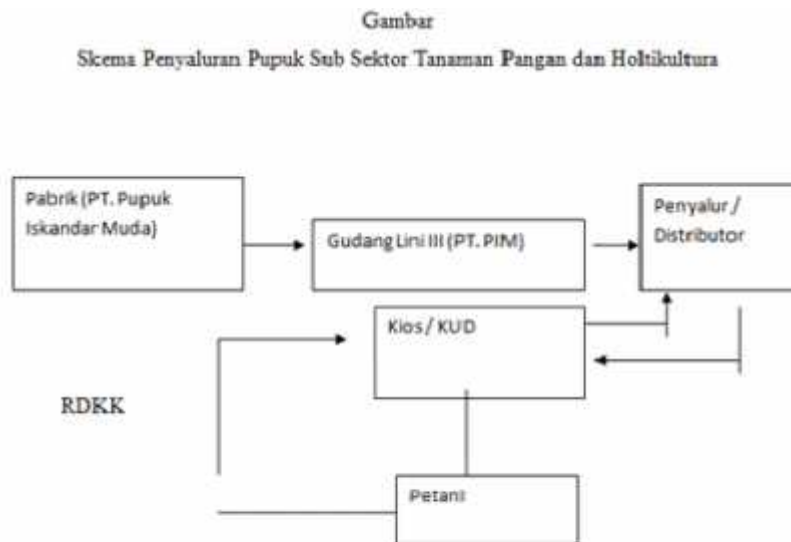
atas dasar kebijakan pemerintah di sector pertanian.

Sedangkan yang dimaksud dengan pupuk Non subsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya di luar program pemerintah dan tidak mendapat subsidi. Pemerintah telah member kebebasan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas untuk terselenggaranya kesejahteraan social, dalam hal ini pemerintah membuat suatu hubungan kerjasama dengan PT. Pupuk Iskandar Muda (PIM) dalam memenuhi kebutuhan pupuk yang bertujuan meningkatkan hasil dari sector pertanian.

PT. Pupuk Iskandar Muda (PIM) yang di tunjuk pemerintah untuk menyalurkan pupuk ke daerah-daerah memegang peran penting dalam meningkatkan produksi ketahanan pangan serta produk komoditi pertanian lainnya yang

membutuhkan pupuk untuk pertumbuhan tanamannya. Untuk itu penyaluran pupuk yang teratur yang sesuai dengan kebutuhan petani untuk dilaksanakan mengingat wilayah Riau sebagian besar penduduknya hidup dari sector pertanian dan pada umumnya tinggal di pedesaan akan sangat relevan bila pendistribusian pupuk berjalan dengan baik dan lancar. PT. Pupuk Iskandar Muda (PIM) sebagai salah satu perusahaan yang bergerak dalam bidang produksi pupuk telah dibebankan oleh pemerintah untuk dapat mendistribusikan pupuk secara optimal sampai kepada para petani. Guna melihat mekanisme penyaluran pupuk pada PT. Pupuk Iskandar Muda Perwakilan Riau dan Kepri dapat dilihat pada skema dibawah ini :

### Gambar Skema Penyaluran Pupuk Sub Sektor Tanaman Pangan dan Holtikultura



Sumber : PT. Pupuk Iskandar Muda Wilayah Riau 2014

Sumber : PT. Pupuk Iskandar Muda Wilayah Riau 2014

Penjelasan skema diatas adalah bahwa PT. Pupuk Iskandar Muda Aceh adalah produsen utama yang menyalurkan pupuk ke distributor diangkut melalui transportasi seperti kapal pengangkut yang disewakan oleh perusahaan dibawa ke gudang lini III (Dumai) lalu disalurkan lagi ke pada distributor melalui angkutan truk / kapal setelah sampai dikirim kembali ke kios / KUD barulah sampai ke petani. Berdasarkan skema tersebut terlihat juga bahwa proses pendistribusian pupuk dari produsen

hingga konsumen atau petani melewati proses yang panjang dan waktu yang relative lama untuk sampai ke konsumen, pada proses ini juga akan membuka peluang untuk terjadinya penyimpangan yang pada akhirnya menaikkan harga pupuk di petani.

Berdasarkan Pedoman Pelaksanaan Penyusunan RDKK Tahun 2012, agar yang diperlukan petani dapat memenuhi azas 6 (enam) tepat (tepat jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga) serta sebagai upaya untuk meningkatkan

efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi, maka penyusunan kebutuhan pupuk bersubsidi diajukan oleh petani, pekebun, peternak dan pembudidaya ikan atau udang berdasarkan RDKK yang disetujui oleh petugas teknis, penyuluh atau Kepala Cabang Dinas (KCD) setempat. Agar RDKK yang disusun dapat akurat mencerminkan kebutuhan riil di lapangan, RDKK ini perlu disusun secara musyawarah dan diselesaikan oleh masing-masing kelompok tani 2 (dua) bulan sebelum musim tanam mulai. RDKK yang disusun ini harus merupakan kebutuhan riil pupuk dari kelompok tani untuk satu periode tertentu dalam pengelolaan usaha taninya. Proses alur penyaluran pupuk berdasarkan RDKK :

- (1) Mengadakan pertemuan dengan kontak tani / ketua kelompok tani yang ada di desanya untuk mengatur dan menetapkan jadwal musyawarah kelompok tani,
- (2) Menggerakkan petani / anggota kelompok tani supaya hadir dan aktif dalam musyawarah kelompok tani,
- (3) Secara pribadi atau mengutus pamong desa menghadiri

- musyawarah kelompok tani untuk menyusun RDKK,
- (4) Memberikan nasehat / bombing kepada anggota kelompok tani yang sering kali / tidak hadir
- (5) Melakukan pengawasan dengan memberikan koreksi (nasehat secara persuasive dan edukatif) kepada anggota-anggota kelompok tani yang pelaksanaannya menyimpang dari hasil kesepakatan musyawarah penyusunan RDKK.

Pentingnya peran pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas dan mutu hasil komoditi pertanian, menjadikan pupuk sebagai sarana produksi yang sangat strategis bagi petani. Kebijakan pemberian subsidi pupuk untuk sector pertanian yang dilaksanakan pada tahun 2003 dan dilanjutkan 2004 sampai dengan tahun 2014, dimaksudkan untuk membantu petani agar dapat membeli pupuk dengan harga terjangkau. Untuk melaksanakan penyaluran pemerintah bekerjasama antara distributor dan pengecer. Berikut data kios distributor yang ada di Rokan Hilir.

Tabel  
Data Kios Distributor PT. Sarana Among Tani

No	Nama Kios	Kecamatan	Pemilik	Desa Cakupan
1	Farhan Tani, UD	Kubu	Hendra Syahrir	Teluk Nilap
2	Wira Tani, Koperasi	Kubu	Ahmad Tahir	Jl. Utama
3	Anggara Jaya Prima	Bangko	Saipul Sitorus	Bagan Siapi-api
4	Sani, UD	Pasir Limau kapas	Supriyadi	Jl. Taqwa Panipahan Darat
5	Bina Tani	Sinaboi	Musfar	Kepenghuluan Raja Bejamu
6	Lumbang Bersama, KUD	Rimba Melintang	Sudarmanto	Kepenghuluan Mukti Jaya
7	Rohil Agro, KSU	Rimba Melintang	Kasiono	Kepenghuluan Pematang Sikek
8	Taniku, Kios	Bangko Pusako	Dwi Nurcahyono	Kepenghuluan Bangko Mukti
9	Adil Makmur, UD	Bangko Pusako	Sumarlan	Pematang Ibul
10	Hidayah Ummat Bangko	Bangko Pusako	Purnomo	Kepenghuluan Bangko Permata
11	SW Putra Tunggal, UD	Bangko Pusako	Suseswoto	Kepenghuluan Bangko Lestari
12	UD. Jaya Abadi	Pakaitan	Kasini	Kepenghuluan Rokan Baru
13	Mandiri Bersama Jaya, KSU	Pakaitan	Budi Wahono	Desa Rokan Baru

Untuk melaksanakan peredaran pupuk yang disubsidi oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang diatur dalam Peraturan Bupati Rokan Hilir No 10 Tahun 2014 Tentang Alokasi Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Peretanian Kabupaten

Rokan Hilir Tahun Anggaran 2014. Pemerintah sangat berkepentingan untuk mengeluarkan regulasi / kebijakan di bidang pupuk untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penyediaan pupuk di daerah, sehingga petani mudah mendapatkan pupuk sesuai dengan kebutuhannya. Kebijakan tersebut antara lain berupa

pemberian subsidi harga pupuk bagi petani.

Tujuan pemberian subsidi pupuk adalah untuk membantu petani, pekebun, peternak dan petambak untuk memenuhi kebutuhan pupuk sesuai azas 6 (enam) tepat (tepat jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga). Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi, maka kebutuhan pupuk harus berdasarkan kebutuhan riil petani, pekebun, peternak dan petambak yang disusun secara berkelompok dalam bentuk Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Oleh karena penyusunan RDKK harus dilakukan secara serentak dan tepat waktu, maka perlu dilakukan satu upaya untuk mendorong kelompok tani menyusun RDKK yang dibimbing oleh Penyuluh, Petugas teknis, Kepala cabang Dinas ( KCD) / Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (KUPTD) dan didukung oleh Kepala Desa/ Lurah Setempat.

Untuk itu, pemerintah daerah harus melakukan pengawalan dan pengawasan dalam penyaluran pupuk bersubsidi dengan menggunakan

RDKK sebagaimana kewenangan yang diberikan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota. Rencana Defenitif Kelompok Tani (RDK) yaitu rencana kerja usaha tani dari kelompok tani untuk satu tahun, yang disusun melalui musyawarah dan berisi rincian tentang sumberdaya dan potensi wilayah, sasaran produktivitas, pengorganisasian dan pembagian kerja serta kesepakatan bersama dalam pengelolaan usaha tani.

Rencana Defenitif kebutuhan kelompok tani (RDKK), yaitu rencana kebutuhan sarana produksi pertanian dan alsintan untuk satu musim / siklus yang disusun berdasarkan musyawarah anggota kelompok tani. RDKK merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh sarana produksi pertanian kelompok tani dari Gapoktan atau lembaga lain (penyalur sarana produksi pertanian dan perbankan), termasuk rencana kebutuhan pupuk bersubsidi.



Rencana Defenitif Kebutuhan Kelompok Pupuk Bersubsidi (RDKK Pupuk Bersubsidi), yaitu rencana kebutuhan pupuk bersubsidi untuk 1 (satu) tahun yang disusun berdasarkan musyawarah anggota kelompok tani. RDKK pupuk Bersubsidi merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh pupuk bersubsidi dari Gapoktan atau penyalur pupuk bersubsidi.

Berdasarkan Peraturan Bupati Rokan Hilir Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Alokasi Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Kabupaten Rokan Hilir Tahun Anggaran 2014. Pada Bab III pasal 3 dijelaskan bahwa :“(1). Kebutuhan pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan pupuk bersubsidi yang dianjurkan oleh Pemerintah Daerah Tahun Anggaran(2). Kebutuhan pupuk bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirinci menurut kecamatan, jenis dan jumlah, dan sebaran bulanan seperti tercantum pada lampiran sebagai

bagian tidak terpisahkan dengan Peraturan ini”

Pengawasan yang dilakukan oleh komisi pengawas pupuk dan pestisida (KP3) meliputi beberapa hal diantaranya Harga Eceran Tertinggi (HET) mulai dari Distributor sampai dengan ke lini yang berhubungan langsung dengan petani yaitu prngecer-pengecer yang berada di kecamatan-kecamatan. Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk berbagai jenis pupuk dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 69 / Permentan/SR.130/11/2012 Pasal 11 ayat (2) dikatakan bahwa:

“(1) Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan sebagai berikut :

- A. Pupuk Urea = Rp. 1.800,- Per Kg
- B. Pupuk Sp- 36 = Rp. 2.000,- Per Kg
- C. Pupuk Za = Rp. 1.400,- Per Kg
- D. Pupuk Npk = Rp. 2.300,- Per Kg
- E. Pupuk Organik = Rp. 5.00,- Per Kg

(2) Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Untuk Urea, SP 36, Dan Za dalam Kemasan 50 Kg, Pupuk Npk dalam kemasan 50 atau 20 Kg, dan

Pupuk Organik dalam kemasan 40 atau 20 Kg”

Sedangkan untuk pupuk non subsidi sendiri mematok harga yaitu :

A. Pupuk Urea = Rp. 2.800,- Per Kg

B. Pupuk Sp- 36 = Rp. 3.500,- Per Kg

C. Pupuk Za = Rp. 2.200,- Per Kg

D. Pupuk Npk = Rp. 3.300,- Per Kg

Berbagai pelanggaran dirasakan oleh petani dalam upaya mendapatkan pupuk bersubsidi dari pemerintah yang tujuan awalnya meningkatkan hasil tanaman untuk mensejahterakan masyarakat. Secara legal formal (in law), regulasi program pupuk bersubsidi telah memiliki dasar hukum kuat untuk diimplementasikan. Tapi dalam pelaksanaannya (in practice), permasalahan-permasalahan kerap muncul, berulang dan berdampak merugikan petani. Dalam praktik saat ini, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi ditataniagakan dengan memakai ketentuan Harga Eceran Tertinggi (HET). Penetapan HET dilakukan di penyalur resmi (pengecer) yang ditunjuk distributor. Pupuk bersubsidi diperuntukkan untuk sektor pertanian yang berkaitan dengan budidaya tanaman

pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang. Sasaran pengguna pupuk bersubsidi adalah petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan paling luas 2 (dua) hektare setiap musim tanam per keluarga petani. Sementara untuk pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 (satu) hektare.

Pada aspek pendataan, ditemukan data Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang tidak valid, di mana terdapat penggelembungan (mark-up) luas lahan dan jumlah petani. Pada aspek penganggaran, diperoleh temuan audit yang mengoreksi jumlah perhitungan subsidi karena dihitungnya jumlah volume pupuk Delivery Oder (DO) yang belum disalurkan. Selain itu, juga karena ada biaya-biaya yang tidak termasuk komponen produksi dalam perhitungan Harga Pokok Penjualan (HPP) menjadi dasar perhitungan nilai subsidi pupuk. Pada aspek penyaluran/distribusi, ditemukan penjualan pupuk dengan harga di atas HET, penjualan pupuk kepada petani yang tidak terdaftar dalam RDKK, tidak dipasangnya spanduk

pengumuman harga, penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan DO, keterlambatan distribusi, kelangkaan, penggantian kemasan, penimbunan, penjualan di luar wilayah distribusi, dan terdapat pengecer yang tidak resmi. Sedangkan terkait aspek pengawasan, Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP) di tingkat provinsi maupun kabupaten tidak menjalankan fungsi pengawasan secara optimal. Mereka dinilai tidak memahami sepenuhnya tugas dan fungsinya, tidak membuat laporan pengawasan, serta kurangnya dana untuk melakukan pengawasan.

## **Sumber Daya**

### **1) Sumber Daya Aparatur**

program pupuk bersubsidi mengacu pada penggunaan pupuk yang fektif, yakni pemupukan berimbang sesuai rekomendasi spesifik lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang dianjurkan. Dalam penerapan pemupukan berimbang sangat dibutuhkan modal yang cukup. Sayangnya, kemampuan permodalan petani umumnya sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan usaha taninya. Mempertimbangkan hal ini, pemerintah bersama DPR RI

memfasilitasi penyediaan subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Program subsidi pupuk ini akan membantu para petani membeli pupuk di bawah harga pasar, sehingga bisa menerapkan pemupukan berimbang guna meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan mereka. Kebijakan pemberian subsidi pupuk melalui subsidi harga untuk sektor pertanian telah dilakukan sejak era 1970-an dan berlanjut hingga sekarang.

Pada 2011, sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011, telah ditetapkan anggaran subsidi pupuk sebesar Rp 16,377 triliun, untuk penyediaan pupuk Urea, SP-36, ZA, NPK dan pupuk organik. Untuk penjabaran lebih lanjut terhadap program subsidi pupuk. Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2011 yang harus ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Gubernur dan Peraturan

Bupati/Wali Kota tentang kebutuhan pupuk di wilayahnya masing-masing. Implementasi program pupuk bersubsidi hingga saat ini ditengarai masih menghadapi kendala dan masalah yang merugikan petani. Antara lain, masih terjadi kelangkaan pupuk di beberapa daerah, penjualan pupuk di atas HET, penggantian kemasan pupuk subsidi menjadi pupuk harga pasar, dan penjualan pupuk bersubsidi kepada industri perkebunan besar. Akibatnya, petani kesulitan untuk mendapatkan pupuk. Padahal mereka seharusnya menikmati manfaat program ini. Kalau kendala dan masalah tadi selalu berulang, sudah dipastikan tujuan program subsidi pupuk untuk meringankan beban petani tidak tercapai. Justru menjadi sebaliknya, petani semakin sengsara, sementara segelintir orang yang melakukan penyimpangan justru diuntungkan. Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan berhasil tidaknya upaya ketahanan pangan melalui distribusi pupuk bersubsidi, selain dana dan sarana dan prasana.

Pendidikan dan pelatihan tenaga penyuluh lapangan

diselenggarakan oleh dinas perkebunan dan tanaman pangan Kabupaten Rokan Hilir. Disamping itu sangat memungkinkan adanya kerjasama dengan badan-badan lain yang ada kaitannya dengan dinas terkait dalam rangka peningkatan kemampuan para penyuluh lapangan. Jika dilihat, secara umum sumber daya aparatur yang dimiliki oleh Dinas Perkebunan dan tanaman pangan maka memiliki kualitas dan keahlian yang belum memadai terutama pada ujung tombak penyuluh lapangan. Selain masalah jumlah yang berdasarkan hasil wawancara diketahui belum ada penambahan personil penyuluh lapangan dalam 3 tahun terakhir. Selain jumlah hal ini dapat juga dilihat dari tingkat pendidikan yang sebahagian besar adalah lulusan sekolah menengah atas serta pelatihan yang mereka ikuti hanyalah pelatihan dasar, berupa kurangnya keterampilan teknis dilapangan dan sarana berupa alat-alat

Siagian (2002:47)

menyatakan bahwa unsur manusia dalam organisasi memiliki kedudukan yang sangat strategis karena manusialah yang bisa

mengetahui masukan apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan masukan tersebut, teknologi, dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah dan mentransformasikan masukan tadi menjadi keluaran yang memenuhi keinginan publik (lingkungan). Namun kenyataannya, dari hasil penelitian, ditemukan indikasi bahwa aparatur yang ada lebih cenderung menunggu petunjuk atau arahan dari atasan. Inisiatif untuk melakukan suatu pekerjaan yang tidak diperintahkan atau tidak ditugaskan oleh atasan sangat kurang. Hal itu terjadi karena pada umumnya para aparatur lebih cenderung memiliki loyalitas kepada atasan, bukan kepada organisasi. Pada umumnya mereka lebih takut oleh atasan dari pada oleh aturan organisasi. Padahal inisiatif untuk melakukan penyuluhan misalnya kepada masyarakat merupakan tindakan yang tepat.

## 2) Sarana

Secara manajerial, Kabupaten Rokan Hilir juga telah menyediakan dukungan sarana atau peralatan (office equipment) untuk

mengimplementasikan kebijakan pupuk bersubsidi Kabupaten Rokan Hilir. Sarana dan prasarana adalah peralatan dan fasilitas yang digunakan untuk mendukung Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Rokan Hilir belum cukup responsif dan apresiatif dalam menyediakan dukungan sarana dan prasarana atau peralatan dan fasilitas yang digunakan untuk mendukung penyuluh lapangan yang memadai sebagai kelengkapan terhadap kesiapan dukungan sumber daya manajerial lainnya dalam rangka kelancaran kegiatan operasional implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir.

## **Komunikasi Antar Organisasi Terkait dan Kegiatan Pelaksanaan**

Kebijakan pupuk bersubsidi ini dilakukan dengan tiga konsep yaitu : dari kondisi sosial berupa pembinaan dan penyadaran masyarakat, kondisi politik dan Pengembangan ekonomi rakyat. Dengan memperhatikan bahwa penyuluhan dan sosialisasi merupakan suatu cara untuk melakukan pembinaan dan penyadaran. Penyuluhan dan

sosialisasi dilakukan di kecamatan-kecamatan yang merupakan daerah yang memiliki potensi besar untuk pengembangan pertanian.

Berdasarkan hasil wawancara di Kabupaten Rokan Hilir, penyelenggaraan penyuluhan dan sosialisasi dilakukan oleh sebuah tim, teknis penyuluhan dan sosialisasi dilakukan secara langsung dan maupun secara tidak langsung. Secara langsung penyuluhan dilakukan secara bertatap muka antar tim penyuluh dengan kelompok sasaran. Kelompok sasarannya antara lain kelompok tani, agen dan pengecer pupuk bersubsidi, aparat pemerintah kecamatan, aparat desa maupun tokoh-tokoh masyarakat dan juga beberapa masyarakat. Penyuluhan tidak langsung, dilakukan melalui media massa, seperti harian pagi Riau Pos, RRI dan TVRI dan juga dengan pemasangan spanduk-spanduk ditempat yang strategis.

Mengenai waktu, tempat serta intensitas penyuluhan dan sosialisasi di tiap-tiap kecamatan, selama ini tidak ditentukan secara terencana atau terprogram, melainkan disesuaikan dengan situasi dan

kondisi yang ada, serta ketidaktersediaan dana, yang pasti menurutnya penyuluhan dan sosialisasi biasanya dilakukan pada saat menjelang musim kemarau atau pada saat musim tanam. Tugas dari Tim Penyuluh selain melakukan tugas rutinnnya yaitu melakukan penyuluhan sesuai dengan bidang tugasnya, juga dibebani tugas untuk melakukan penyuluhan dan pembinaan serta pemantauan terhadap

Hasil wawancara pada Dinas Perkebunan dan tanaman pangan Kabupaten Rokan Hilir menyatakan bahwa sebagai salah satu instansi yang bertanggungjawab disektor perkebunan secara internal sudah melakukan pengawasan serta pembinaan terhadap para petani, kelomok tani, dan pengecer pupuk. Bentuk dan mekanisme pembinaan yang selama ini diterapkan adalah dengan melakukan sosialisasi, disamping itu juga melakukan pengawasan dengan mengklarifikasi terhadap laporan-laporan, hasil temuan penelitian dilapangan komunikasi yang dibangun dalam implementasi kebijakan pupuk bersubsidi menunjukkan

pelaksanaan dilapangan tidak seperti idealnya, tidak semua personil penyuluh lapangan memahami prosedur komunikasi yang harus mereka jalankan, sehingga mereka menjadi pasif dan hanya menunggu perintah saja.

Hasil penelitian terhadap komunikasi dalam hal ini pelaksanaan penyuluhan yang dilakukan oleh penyuluh lapangan menunjukkan bahwa respon masyarakat kelompok tani terhadap masalah ini masih kurang, hal ini dapat dilihat dari peserta yang hadir, penyuluhan yang dilakukan menjelang penyusunan RDKK Berdasarkan hasil wawancara dan observasi tersebut dapat diketahui bahwa komunikasi terutama penyuluhan tentang penyusunan RDKK belum dilakukan secara optimal karena pelaksanaannya tidak dilakukan secara terencana, sistematis dan kontiniu. Hal ini dapat dilihat teknik penyuluhan yang tidak dilengkapi dengan visual tidak diberikan contoh dan lain sebagainya. Untuk merubah perilaku masyarakat diperlukan suatu penyuluhan yang terencana, sistematis dan kontiniu serta

memerlukan waktu yang cukup lama, karena yang akan dibangun adalah pada tataran berfikir dari masyarakat yang bersangkutan.

Dari pihak pemerintah penyuluhan yang dilakukan hanya dianggap sebagai kewajiban tugas yang dilaksanakan kepada masyarakat, tidak ada evaluasi selanjutnya apakah komunikasi yang mereka sampaikan kepada masyarakat dalam bentuk penyuluhan ini dapat dipahami atau tidak oleh masyarakat, juga tidak terdapat evaluasi mengapa kehadiran anggota gapoktan dan masyarakat pada setiap kali penyuluhan tidak sebanyak yang diharapkan. Kekurangan sumberdaya manusia dan pendanaan sering kali dijadikan alasan bagi gagal atau tidak terlaksanakannya penyuluhan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi yang terbangun tidaklah seluruhnya seperti yang diprosedurkan. Banyak masyarakat yang belum menerima penyuluhan . Berdasarkan hasil penelitian di lapangan didapatkan untuk hal-hal yang berkaitan dengan komunikasi tersebut sebagai berikut:

1) Komunikasi yang dilakukan oleh pihak pengambil kebijakan (decision maker) untuk menyampaikan tujuan dari kebijakan pupuk bersubsidi masih belum optimal. Hal itu terindikasikan dari jawaban beberapa aparatur implementor kebijakan pupuk bersubsidi yang tidak seragam ketika ditanya tentang prosedur komunikasi tersebut diatas. Indikasi lain, terlihat dari jawaban beberapa aparatur pelaksana, misalnya ada aparatur yang tidak melaksanakan tugasnya mereka rata-rata mengakui sangat kurang sekali mendapatkan penjelasan teknis dari para pimpinan.

## 2) Komunikasi antar Organisasi

Jika dikaitkan dengan pendapat Van Meter & Van Horn (1975) terlihat bagaimana kurang terjalannya komunikasi antar organisasi terkait bisa jadi merupakan salah satu penyebab belum berhasilnya implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir. Komunikasi antara Satlakdalkarhutla dengan masyarakat dan stake holder. Komunikasi tersebut berupa penyuluhan dan pelatihan.

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Meter & Van Horn (1975) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementers) yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan. Oleh karena itu, standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana kebijakan agar standar dan tujuan bisa konsisten dan seragam (consistency and uniformity) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap standar dan tujuan kebijakan maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan dan apa yang harus dilakukan. Dalam organisasi publik, komunikasi seringkali merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita ke bawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, sering mengalami gangguan (distortion) baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Jika sumber komunikasi



berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (inconsistent) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (conflicting), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif. Di Kabupaten Rokan Hilir dalam upaya mensosialisasikan kebijakan-kebijakan tentang pupuk bersubsidi dilakukan dengan berbagai saluran, antara lain melalui jalur formal birokrasi, dan melalui media masa umum baik cetak maupun elektronik, dan melalui reklame-reklame sosial yang dibuat oleh Dinas Pertanian sendiri. Namun, dari berbagai temuan di lapangan upaya-upaya tersebut belum secara nyata mampu mengomunikasikan dan mensosialisasikan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir.

#### Karakteristik Organisasi Pelaksana

Secara Filosofis, subsidi pupuk untuk membantu meringankan beban petani dalam membiayai usah taninya. Selain persoalan biaya,

petani juga memang menghadapi persoalan kemampuan dalam mengadopsi teknologi pemupukan untuk peningkatan produktivitas. Sehingga diperlukan terobosan program untuk mengatasi hal ini sebagai upaya peningkatan komoditas pertanian untuk ketahanan pangan yang berkelanjutan. Upaya yang selama ini dilakukan pemerintah untuk mendukung peningkatan produktivitas hasil pertanian melalui teknologi pemupukan adalah program pupuk bersubsidi. Program ini secara filosofis menjadi bagian upaya negara untuk pemenuhan hak atas pekerjaan warga yang layak sebagaimana tertulis dalam Konstitusi maupun UU.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dengan memperhatikan karakteristik organisasi implementor kebijakan pupuk bersubsidi Kabupaten Rokan Hilir, Prinsip yang dianut adalah pembagian habis tugas. Akibatnya, terjadi pengkotakan tanggung jawab antara bidang yang satu dengan bidang yang lain. Kendala yang sering muncul adalah kerap kali seorang pegawai memandang tugasnya lebih

penting dari pada tugas aparat yang lain.

Terlihat sekali hubungan secara horisontal, baik antar organisasi antar bidang, antar bagian, dan seterusnya sangat kurang. Hal itu terindikasikan dari kurangnya kesatuan informasi atas suatu hal yang bersifat urgen dan strategis. Misalnya, munculnya jawaban yang beragam secara esensial ketika para pegawai ditanya tentang apa tujuan kebijakn pupuk bersubsidi Kabupaten Rokan Hilir. Kelemahan komunikasi dan sinergi tersebut tentunya sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir. Sebuah organisasi pada dasarnya adalah sebuah sistem jaringan komunikasi yang terjadi di antara para anggotanya maupun dengan dunia di luar organisasi. Berbagai kegiatan yang dilakukan organisasi merupakan bentuk interaksi sosial di antara para anggotanya dalam upaya menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi bersama. Mulai dari proses pembentukan, pemilihan pengurus, pengambilan keputusan sampai pada pelaksanaan kegiatan

merupakan proses komunikasi yang berkesinambungan di antara para anggotanya.

### **Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik**

Kondisi iklim, dalam hal ini rendahnya curah hujan dan kencangnya tiupan angin, serta harga pupuk yang relatif tinggi dan nilai ekonomis dari perkebunan kelapa sawit merupakan faktor yang memucu terjadinya keinginan masyarakat untuk mengubah lahannya menjadi perkebunan kelapa sawit.

Di Kabupaten Kabupaten Rokan Hilir jumlah angkatan kerja sebanyak 275.726 orang, di mana 264.050 orang di antaranya memiliki kegiatan utama bekerja (95.77 %) dan sisanya termasuk golongan pencari kerja. Sebagian besar petani di Kabupaten Rokan Hilir khususnya petani lahan kering dalam membuka lahannya dilakukan dengan cara tradisonal. Menurut Kepenghuluan, salak, kecamatan Bagan Sinembah petani melakukan pembukaan lahan dengan cara yang tradisional disebabkan karena kondisi sosial ekonomi masyarakat sangat memprihatinkan, sehingga para petani tidak mampu

untuk membeli obat kimia untuk membuka lahan pestisida.

Di samping itu juga jenis vegetasi yang berupa semak - belukar yang tidak mungkin dilakukan dengan obat kimia pembasmi rumput, sementara itu belum ada teknologi yang efektif, cepat dan murah untuk pembukaan lahan. Penegakan hukum terhadap kelompok tani maupun masyarakat yang melakukan penjualan pupuk bersubsidi di Provinsi Riau pada umumnya dan di Kabupaten Rokan Hilir khususnya belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Penegakan hukum terhadap spekulasi lebih ditekankan pada tindakan persuasif dari pada tindakan hukum pidana atau perdata. Berbeda halnya dengan Kabupaten Sukabumi yang secara geografis sangat cocok untuk daerah pertanian, Ketinggian berkisar : 0 - 2.960 m yang sangat cocok untuk areal pertanian.

### **Disposisi/Sikap Pelaksana**

Berdasarkan hasil wawancara dengan para aparatur implementator kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir, pada umumnya mereka memiliki penilaian

yang positif terhadap manfaat implementasi kebijakan tersebut. Sikap atau pandangan tersebut akan mempengaruhi motivasi para implementor untuk melaksanakannya. Apabila para implementor menganggap pelaksanaan kebijakan bermanfaat untuk terus dilaksanakan, maka mereka tentu memiliki kemauan untuk melaksanakannya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan para implementor kebijakan pupuk bersubsidi di kabupaten Rokan Hilir di lapangan diketahui bahwa pada umumnya mereka menilai implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Rokan Hilir sangat penting dan bermanfaat untuk terus dilaksanakan. Akan tetapi, menurut mereka walaupun saat ini sudah diimplementasikan tetapi belum berhasil membebaskan Kabupaten Rokan Hilir dari kekurangan jumlah dari pupuk yang bersubsidi tersebut.

### **Kesimpulan dan saran**

#### **Kesimpulan :**

Kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi yang terus

meningkat setiap tahun menyebabkan semakin tidak efisiensinya penggunaan pupuk oleh petani dan meningkatkan ketidaktepatan sasaran subsidi pupuk yang seharusnya dinikmati oleh petani kecil tetapi dinikmati oleh petani. Langkanya pasokan dan lonjakan harga serta penyaluran pupuk bersubsidi yang kurang tepat sasaran akan terus terjadi dan berulang setiap tahun erat kaitannya dengan aspek teknis dan aspek manajemen. Pada pendistribusian pupuk bersubsidi yang dilaksanakan oleh pemerintah masih banyak ditemukan masalah-masalah. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain : (1) Sistem penetapan alokasi pupuk dan keakuratan data petani (2) Implementasi tidak sesuai dengan ketentuan (3) Penggunaan pupuk yang tidak sesuai dengan dosis anjuran (4) HET yang berlaku kurang realistis (5) Masih lemahnya pengawasan dilapangan

### **Saran**

#### **Aspek Teknis**

1. Meningkatkan Ketepatan Penggunaan Pupuk  
Tingkat pemupukan bervariasi, sebagian lokasi terdapat kebiasaan

melakukan pemupukan melebihi rekomendasi, sebaliknya dilokasi lain petani cenderung menggunakan pupuk lebih rendah dari rekomendasi. Penggunaan pupuk yang berlebih atau kurang akan menurunkan efisiensi dan efektifitas penggunaan pupuk. Empat hal yang harus diperhatikan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pupuk :

- Tepat jenis, yaitu memilih kombinasi jenis pupuk berdasarkan komposisi unsure hara utama dan tambahan berdasarkan sifat kelarutan, sifat sinergis, dan antagonis antar unsur hara dan sifat tanahnya.
- Tepat waktu dan frekuensi yang ditentukan oleh iklim, sifat fisik tanah, dan logistic pupuk.
- Tepat cara, yaitu cara pemberian yang ditentukan berdasarkan jenis pupuk , umur tanaman, dan jenis tanah.
- Tepat dosis, yaitu dosis yang diperlukan berdasarkan analisa status haratanah dan kebutuhan tanaman.

2. Meningkatkan Efisiensi Penggunaan Pupuk Anorganik melalui Penggunaan Pupuk Organik.

#### Aspek Manajemen

1. Peningkatan Ketepatan dalam Penetapan Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi.
2. Peningkatan Pemantauan dan Pengawasan Pelaksanaan
3. Peningkatan Ketepatan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku – Buku :

- Creswell, John W. 2004. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*. California: Sage Publications.
- Dunn, William N. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi II*. Penyunting Muhadjir Darwin. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunsire, Andrew. 2008. *Implementation in Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Faisal, Sanapiah, 2001, *Format-Format Penelitian Sosial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Goggin, Malcolm L., dan kawan-kawan. 2010, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*: Scoot. Illinois: Foresman and Company.
- Gronroos, Chistian. 2011. *Service Management and Marketing*. Massachusset, Toront: Lexington Books.
- Islamy, Irfan, 2002, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Koentjaraningrat. 2011, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Lilik Ekowati, Mas Roro, 2004 *Perencanaan. Implememasi dan Evaluasi Kebijakan Atau Program*, Pustaka Cakra, Surakarta.
- Moleong, L.J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2013
- Mulles, Mathew B & A. Michael Huberman. 2002. *Qualitative Data Analysis*. Sage Publications Inc.
- Nugroho. D, Riant. 2013, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, PT. Alex Media Komputido Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Subarsono,AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik ; Konsep, Teori Dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Tietenberg, Tom, 2001. *Environtmental Economics and Policy*, Addison Wesley, Boston

- Van Meter, Donal S. & Carl E. Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. London: Sage Publications Inc.
- Wahab, Solichin Abdul, 2011, *Analisis Kebijakan Dan Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Samudra., 2005., *"Kebijakan Publik, Proses dan Intermedia.*, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2002, *Prosedur Dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo, Yogyakarta, 2002
- Karya Ilmiah Dan Jurnal :**
- Emilya, 2001. *Analisis keunggulan Komparatif serta Dampak Kebijakan Pemerintah Pada Pengusaha Komoditas Tanaman Pangan di Propinsi Riau. Tesis Magister Sains*. Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Masaid. 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pelayanan Pendidikan di Era Otonomi Daerah (Kasus di Kabupaten Purworejo Provinsi Jawa Tengah*. Disertasi Doktor. Bandung: PPS UNPAD
- Dokumen :**
- Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Tahun 2014, Dinas Pertanian Dan Peternakan Kabupaten Rokan Hilir
- Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian
- Peraturan Gubernur Riau Nomor 52 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Gubernur Riau Nomor 62 Tahun 2012 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Provinsi Riau Tahun Anggaran 2013
- Pedoman peningkatan kinerja komisi [pengawasan pupuk dan pestisida (KPPP) serta Pemberdayaan PPNS Tahun 2014, Dirjen sarana Dan Prasarana Pertanian.
- Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Rancangan Defenitif Kebutuhan Kelompok Tani (RDKK) Pupuk bersubsidi, 2014 Dirjen Sarana Dan Prasarana Pertanian.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15 / M-DAG/ PER/4/2013

Febri Yuliani : Efektivitas Implementasi Kebijakan Pupuk Subsidi Pada Tanaman Pangan Di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau