

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di sektor pertanian dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional sangat memerlukan adanya dukungan penyediaan pupuk yang memenuhi prinsip 6 (enam) tepat yaitu: jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu. Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah perlu membantu petani dalam mendapatkan pupuk dengan harga terjangkau melalui pemberian subsidi pupuk. Dengan adanya keterbatasan Pemerintah dalam penyediaan pupuk, subsidi hanya diperuntukkan bagi usaha pertanian yang meliputi Petani Tanaman Pangan, Peternakan, dan Perkebunan Rakyat. Pemerintah dengan peraturan Menteri Perdagangan RI No.03/M-DAG/PER/2/2006 tanggal 16 Pebruari 2006 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian dan perubahannya No. 34/M-DAG/PER/10/2006 tanggal 18 Oktober 2006, No.11/M-DAG/PER/3/2007 tanggal 1 Maret 2007 dan terakhir No.33/M-DAG/PER/8/2007 tanggal 16 Agustus 2007 menyatakan bahwa pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah. Pupuk yang diberi subsidi adalah pupuk urea dan non urea yang disalurkan untuk kegiatan usaha budidaya tanaman oleh petani, pekebun dan peternak, bukan untuk perusahaan

Sektor pertanian memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tercermin dalam tujuan pembangunan pertanian, yaitu :¹

1. Meningkatkan pendapatan petani melalui diversifikasi pertanian dengan upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya pertanian berwawasan lingkungan dan peningkatan nilai tambah hasil-hasil pertanian.
2. Meningkatkan kualitas konsumsi gizi masyarakat melalui diversifikasi konsumsi dalam diversifikasi penyediaan pangan dan gizi.
3. Mendorong dan meningkatkan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha di pedesaan melalui pemanfaatan keterkaitan ekonomi sektoral dalam system agribisnis.

Pembangunan pertanian merupakan upaya untuk mewujudkan pertanian tangguh dan efisien serta mengembangkan sistem ekonomi yang saling mendukung dan mempererat keterkaitan dengan sektor ekonomi lainnya.

Sektor pertanian dihadapkan pada semakin terbatasnya sumberdaya pertanian sehingga mengharuskan kita memanfaatkan pengelolaan sumberdaya alam untuk diupayakan secara tepat. Sementara itu sektor pertanian juga diharapkan mampu menjamin keberlanjutan pembangunan pertanian yang tidak saja meningkatkan pendapatan para pelaku yang terlibat didalamnya tetapi juga kelestarian sumberdaya dan lingkungan hidup.

Dalam melaksanakan pembangunan sektor pertanian di Kabupaten Brebes kendala dan keterbatasan karakteristik sumberdaya tanah yang terbesar di wilayah

¹ Kependudukan dalam Pembangunan Pertanian. Modul Pelatihan bagi Penyuluh Pertanian. Badan Pendidikan dan Latihan Pertanian Departemen Pertanian 1996.

ini masih memiliki peluang yang sangat tinggi untuk dapat di tingkatkan daya dukung potensinya. Peningkatan daya dukung potensi sumber daya tanah tadi antara lain dapat dilakukan melalui pemupukan yang rasional dan berimbang, pengolahan tanah yang intensif, pemberian bahan organik, perbaikan drainase tanah, dan lain sebagainya.²

Sebagai faktor pembatas dominan yang menjadi penyebab rendahnya tingkat daya dukung tanah terhadap peningkatan produksi pertanian di Kabupaten Brebes adalah kurang optimalnya peningkatan unsur hara dari dalam tanah sebagai akibat dari rendahnya kandungan bahan organik tanah (< 1%), dan kurang baiknya kondisi drainase tanah beberapa wilayah di Kabupaten Brebes.

Mengingat berbagai kendala sebagaimana yang diuraikan di atas maka Pemerintah Kabupaten Brebes mengambil suatu kebijakan untuk mencukupi ketersediaan pupuk yang menjadi kebutuhan utama bagi masyarakat petani dan kelompoknya agar tingkat produktivitas dan kesejahteraan mereka bisa lebih ditingkatkan lagi. Melalui kebijakan yang diambil, diharapkan pupuk bisa dijangkau oleh petani sesuai dengan prinsip enam tepat yaitu : tepat jenis, tepat mutu, tepat jumlah, tepat lokasi, tepat waktu, dan tepat harga.

Permasalahan yang sering muncul dan dihadapi oleh petani dan/atau kelompok tani dalam memenuhi kebutuhan pupuknya adalah ketidaktepatan dalam pelaksanaan keenam prinsip tadi, yang sering terjadi adalah kelangkaan pupuk yang terjadi saat ini di sejumlah daerah telah menimbulkan keresahan di

² Pewilayahan Komuditas Pertanian Berdasarkan Zona Agroekologi (ZAE), Kabupaten Brebes. Laporan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes Bekerjasama dengan CV.Tumpangsari, Konsultan Teknik Arsitektur dan Lingkungan Hidup, 2004.

kalangan petani. Kondisi ini mengakibatkan pula melambungnya harga pupuk. Kelangkaan pupuk ini juga terjadi pada semua jenis pupuk bersubsidi yang biasa digunakan para petani, seperti urea, ZA, *super shot* dan beberapa jenis lainnya. Menurut keterangan beberapa kios pengecer, kelangkaan terjadi karena adanya pengurangan pasokan dari distributor. Bahkan ada sebagian pengecer yang bukan milik kelompok tani dijajah hanya sebesar 1 ton saja setiap minggunya. Padahal permintaan bisa mencapai 2-3 ton.³ Kelangkaan pupuk yang masih sering terjadi selama ini nampaknya memang merupakan persoalan yang belum dapat diatasi secara komprehensif oleh pemerintah. Salah satu faktornya antara lain menyangkut masalah ketersediaan dan distribusi. Dari hasil pantauan misalnya diakui jika pemerintah dinilai belum melakukan suatu perubahan yang signifikan atas kondisi ini. Berbagai kecurangan juga masih kerap dilakukan para distributor yang sering menjual pupuk ke pengecer tidak resmi; sementara yang resmi sebagaimana dikeluhkan Ketua Gabungan Kelompok Tani (GAPOKTAN), pengecer resmi seringkali diminta untuk menandatangani blanko kosong yang tak jelas maksudnya; dan jika menolak pengecer yang bersangkutan tidak mendapat pasokan pupuk.

Menyikapi persoalan ini, pemerintah sebenarnya telah melakukan sejumlah kebijakan strategis. Antara lain melalui percepatan program revitalisasi dan pembangunan pabrik pupuk untuk mencegah kelangkaan, seiring bertambahnya permintaan, sebagai akibat dari perluasan areal tanaman pangan dan perkebunan serta tambak.

Terlepas dari tingginya komitmen pemerintah atas ketersediaan pupuk bagi para petani, namun berbagai persoalan klasik yang masih sering terjadi di lapangan seperti ulah para sepekulan yang menimbun pupuk, masalah manajemen distribusi yang sering tidak tepat sasaran dan masih lemahnya etos kerja para petugas pengawas/penyuluh lapangan, kiranya perlu mendapatkan perhatian serius bukan saja ditingkat pemerintah Pusat, melainkan juga pemerintah Daerah masing-masing. Selain itu penjelasan dan penyampaian informasi yang memadai perlu terus dilakukan agar masyarakat khususnya kalangan petani dapat memahami berbagai persoalan yang ada dan ikut berperanserta dalam mengatasinya.

Melihat berbagai permasalahan diatas, maka Pemerintah Kabupaten Brebes dengan mengacu kepada ketentuan Pemerintah yang berlaku, kemudian mengambil suatu kebijakan dalam rangka mengawal agar pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di Kabupaten Brebes bisa di kawal dan di amankan sedemikian rupa sehingga memenuhi prinsip enam tepat sebagaimana yang telah disebutkan di atas.

Sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan yang akan di tuangkan dalam bentuk Peraturan Bupati adalah suatu kenyataan bahwa luas lahan panen pertanian di Kabupaten Brebes mencapai 137.577 Ha, dengan

berikut ini data lain tertentu dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1.1.
Luas Panen dan Produksi Komoditi Utama di Kabupaten Brebes

No	Komoditi	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)
1	Padi	88.214	539.833
2	Jagung	12.282	56.345
3	Kedelai	5.364	7.270
4	Bawang Merah	23.261	2.531.835
5	Cabe Besar	3.312	28.061
6	Kobis	1.295	30.869
7	Kentang	1.508	26.449
8	Ubi Kayu	2.341	29.485
	Jumlah	137.577	3.250.147

Sumber : Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kab. Brebes

Dari tabel di atas dapat di jelaskan bahwa selain sebagai penghasil komoditas bawang merah yang cukup besar, Kabupaten Brebes juga daerah penghasil komoditas padi. Hal ini dapat kita lihat pada tabel, dimana luas panen dan produksi yang di dihasilkan menduduki peringkat ke dua setelah bawang merah. Di bandingkan dengan hasil komoditas lain, untuk bawang merah dan padi memang mendominasi sebagian lahan pertanian di Kabupaten Brebes. Namun hal ini juga tidak menutup kemungkinan, bahwa Kabupaten Brebes juga mampu menghasilkan komoditas lain dalam sector pertanian.

Dengan mengacu kepada potensi luas tanam komoditi utama yang ada di Kabupaten Brebes, dan dengan memperhatikan rekomendasi pemupukan berimbang untuk masing-masing komoditi, maka kebutuhan akan pupuk yang

Tabel 1.2
Kebutuhan Pupuk Per Kecamatan di Kabupaten Brebes tahun 2009

No	Kecamatan	Jenis Pupuk				
		Urea	ZA	Superphos	NPK	Organik
1	Salem	1.600	53	189	60	28
2	Bantar Kawung	1.600	58	174	57	25
3	Bumiayu	2.200	73	221	71	34
4	Paguyangan	2.250	297	459	290	107
5	Sirampog	2.400	772	860	912	247
6	Tonjong	1.950	65	195	63	29
7	Larangan	4.500	1.371	882	1.468	469
8	Ketanggungan	3.500	395	628	412	148
9	Banjarharjo	3.500	255	550	259	102
10	Losari	2.500	237	286	258	91
11	Tanjung	2.500	477	282	496	159
12	Kersana	1.100	259	170	263	85
13	Bulakamba	3.500	859	552	927	300
14	Wanasari	3.526	1.372	621	1.499	472
15	Songgom	2.350	375	327	389	129
16	Jatibarang	1.450	192	182	203	69
17	Brebes	3.000	764	387	838	266
	Jumlah Kab	43.426	7.874	6.965	8.465	2.760

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Brebes.

Kebutuhan pupuk urea untuk seluruh kabupaten Brebes tahun anggaran 2009 yang diusulkan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes adalah 55.276 ton. Sementara itu Pemerintah Pusat melalui Peraturan Bupati Brebes Nomor 023.A tahun 2009 memberikan alokasi pupuk urea bersubsidi tahun 2009 untuk Kabupaten Brebes sejumlah 43.426 ton. Di lihat dari rencana kebutuhan yang diusulkan dan alokasi yang diberikan oleh Pemerintah pusat, untuk Kabupaten Brebes masih mengalami kekurangan sejumlah 11.850 ton. Hal inilah yang nantinya dijadikan dasar pemikiran mengenai implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi. Mengingat hal itu maka pendistribusian pupuk agar sampai ke sasaran yang di inginkan membutuhkan pemikiran dan

Untuk itu diperlukan Peraturan Bupati yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dalam pendistribusian pupuk bersubsidi di Kabupaten Brebes.

Untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Brebes dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi maka implementasinya dapat di tuangkan dalam berbagai aspek sebagai berikut⁴:

1. Perencanaan Jadwal dan Luas Tanam
2. Penyusunan Rencana Kebutuhan Pupuk berdasarkan rencana jadwal tanam dalam satu tahun dan dengan memperhatikan rencana definitive kebutuhan kelompok (RDKK).
3. Penetapan Alokasi Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Terinci dalam Kecamatan dan bulan.
4. Penunjukkan Distributor Resmi disertai dengan Penetapan wilayah cakupan distribusi yang menjadi tanggungjawabnya.
5. Penunjukkan pengecer resmi disertai dengan penetapan wilayah cakupan distribusi yang menjadi tanggungjawabnya.
6. Pembentukan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida untuk tingkat Kabupaten Brebes.

⁴ Peraturan Bupati Brebes Nomor 023.A tahun 2009 Tentang Alokasi Pupuk

B. Rumusan Masalah

Dari uraian yang dikemukakan di atas maka rumusan permasalahannya adalah:

- 1) Bagaimana Implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi di Kabupaten brebes Tahun 2009.
- 2) Faktor-Faktor yang Berpengaruh dalam Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi di Kabupaten Brebes Tahun 2009.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan mempunyai beberapa tujuan dan manfaat sebagai berikut:

1. Mendapatkan informasi yang lebih jelas tentang implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Brebes dalam pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi.
2. Mengetahui kinerja dari kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi di Kabupaten brebes.
3. Identifikasi factor-faktor yang berpengaruh dalam proses pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel variabel dan hubungan antar variabel yang di dasarkan pada konsep dan defenisi tertentu. Unsur utama dan sangat penting dalam melakukan penelitian adalah teori. Defenisi teori menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi adalah :

Serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁵

Sedangkan Irawan Soehartono mengemukakan :

"Teori merupakan proposisi yang memberikan penjelasan atau suatu gejala".⁶

Untuk menjelaskan Mengenai implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Brebes dalam pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi, ada beberapa kerangka pemikiran sebagai acuan, dalam kerangka dasar teori yang digunakan adalah :

1. Implementasi kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

"Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat ataupun kejadian"⁷.

Sedangkan menurut Udoji menyatakan bahwa:

" Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar

⁵ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode penelitian Survei*.LP3S, Jakarta, 1989, hal37

⁶ Irawan Soehartono, *Metode penelitian Sosial*, Remaja Rosdikarya, Bandung, 1995. hal 6

⁷ M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1984, hal. 10

berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan”⁸.

Jadi dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan negara yang telah di sahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

b. Pendekatan Implementasi

1. Struktural Approaches

Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*) adalah perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/manajerial.

Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan dipaksakan oleh pihak dari luar atau jika proses perubahan sukar di ramalkan, di kontrol, dan di bendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif)

2. Procedural and Managerial Approaches

Perencanaan kerja dan pengawasan (*network planning and control/NPC*) yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan di implementasikan dapat diawasi dengan cara

⁸ Udoji, dan Solikhin, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara. 1991. hal 59

mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungannya diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas.

3. *Behavioral Approaches*

Suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. Pendekatan ini juga dapat di jelaskan sebagai pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan analisa perilaku.

4. *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak melalui kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat incremental pada situasi tertentu. Distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah di sahkan.⁹

Menurut Edwart III (dalam Solichin Abdul Wahab. 1991: 47) ada lima hal yang bisa mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Sumber Daya

Dukungan sumberdaya sangat penting dalam implementasi kebijakan. Terutama sumberdaya manusia sebagai pelaksana kebijakan atau sumberdaya

⁹ Marlee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980, hal 60.

yang lain, misalnya sumber dana sangat diperlukan dalam rangka mendukung kelancaran implementasi kebijaksanaan tadi.

2. Struktur Organisasi/Birokrasi

Di dalam implementasi kebijakan di perlukan struktur organisasi yang jelas. Seyogyanya struktur yang ada tidak kaku dan statis, tetapi bersifat luwes dan fleksibel sehingga memudahkan dalam pelaksanaan komunikasi dan koordinasi antara masing-masing unit satuan kerja.

3. Komunikasi

Adalah upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Fungsi komunikasi ini dalam implementasi kebijakan adalah untuk menghubungkan antara aparat pelaksana maupun dengan pihak lain yang terkait. Komunikasi juga di perlukan untuk penyampaian pesan dari Pemerintah kepada masyarakat luas.

4. Sikap Pelaksana/Disposisi

Sikap pelaksana dari aparat ikut berpengaruh terhadap terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan. Mengingat perannya yang sangat besar sebagai implementator, maka kemampuan dari aparat pelaksana perlu di tingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah di capai

c. Model-Model Implementasi Kebijakan

1) Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978: 1986).

Model mereka ini menyebutkan implementasi kebijakan dikatakan baik apabila memenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksanaan tidak menimbulkan kendala serius.
- b. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijakan yang didasari sebab akibat:
 1. Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
 2. Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
 3. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
 4. Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.

2) Model Van Metter dan van Horn (1975)

Kedua tokoh ini mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan-paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan didalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana

mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

Berdasarkan pendapat dari para ahli mengenai implementasi kebijakan tentunya memiliki kerangka dasar pemikiran yang sama tentang apa itu kebijakan dan implementasi kebijakan. Dari berbagai definisi dan pengertian yang telah diungkapkan diatas maka sebagai kerangka dasar pemikiran untuk memberikan penilaian dan pengukuran terhadap kebijakan yang telah ada.

Setiap implementasi tentunya memiliki tujuan untuk memperoleh keberhasilan, sehingga implementasi kebijakan tersebut bisa dikatakan berhasil jika memenuhi lima kriteria keberhasilan yang menurut Nakamura (dalam Splichin Wahab, 1991 : 43) adalah:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

3) Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Model ini juga disebut sebagai *A framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi).

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-

tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat dikalsifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.¹⁰

Menurut Mazmanian dan Sabatier ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi dapat efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini di sebut model *top down*.

Lebih lanjut dijelaskan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah:

- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
- d. Dukungan dari pejabat atasan
- e. Komitmen dari kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

¹⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta. 1997. hal 70-81

4) Prinsip dasar pelaksanaan kebijakan pengadaan barang pemerintah menurut Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 adalah sebagai berikut¹¹:

1. Efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dipertanggungjawabkan;
2. Efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;
3. Terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus dilakukan bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan;
4. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi, prosedur, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya;

¹¹ Keputusan Presiden (Keppres) nomor 80 tahun 2003 Tentang Pengadaan

5. Adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun;
6. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

2. Kerjasama Pemerintah dengan Swasta

Secara umum kerjasama adalah kesepakatan antara dua orang atau lebih mengenai hal tertentu yang disetujui oleh mereka.

Menurut Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Barang / Jasa Pemerintah Kerjasama adalah usaha antara penyedia barang / jasa dalam negeri maupun luar negeri yang masing-masing pihak mempunyai hak, kewajiban dan tanggungjawab yang jelas, berdasarkan kesepakatan bersama yang dituangkan di dalam perjanjian tertulis.¹²

Diadakannya Kerjasama dalam Bentuk Pelayanan Pemerintah memberikan wewenang kepada swasta dalam kegiatan operasional, perawatan dan kontrak pelayanan pada infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah. Pihak swasta harus membuat suatu pelayanan dengan harga yang telah

¹² Kepres Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan barang dan Jasa

disetujui dan harus sesuai dengan standar performance yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Kegiatan Kerjasama dilakukan bertujuan untuk memberikan keuntungan yang bersifat mutual simbiosis, yakni kemudahan bagi pihak pemerintah dalam memanaj jalannya kegiatan berbagai aktifitas organisasi yang ada di Negara ini dan mengontrolnya, dan pemerintah juga dapat terbantu karena tidak harus mengerjakannya secara sendiri yang tentunya memiliki jangka waktu dalam hal penyelesaiannya. Sedangkan bagi pihak swasta, mereka dapat memperoleh pekerjaan dan keuntungan dari kerjasama yang dilakukan dengan pemerintah, terutama dalam hal perluasan lapangan pekerjaan bagi karyawannya dan orang lain. Disamping hal tersebut di atas, juga diharapkan dengan adanya kerjasama bagi pemerintah dan pihak swasta, masyarakat dapat menikmati layanan dengan cepat dan tepat, karena dengan bentuk kerjasama ini kedua belah pihak tentunya masing-masing terikat dan berusaha untuk mematuhi atas segala bentuk kerja sama yang telah disepakati dalam kerjasama tersebut, sehingga memiliki cambuk dan warning bagi mereka dalam bekerja secara professional dan proporsional.

a) Model-model kerjasama publik

Dari perspektif administrasi publik, program kerjasama dengan swasta dan / atau masyarakat dapat dilakukan paling tidak dengan 2 (dua) metode, yakni teknik penalaran strategis dalam penetapan kebijakan melalui peninjauan nilai-nilai strategis (*prioritization review*) serta

teknik analisis barang publik dan barang privat (*public and private goods*).¹³

1. Metode *Prior Option Review (POR)*

Metode *prior option review* ini secara garis besar bertujuan untuk menentukan apakah fungsi-fungsi atau jenis-jenis urusan pelayanan umum tertentu yang selama ini dibiayai dan diselenggarakan oleh pemerintah masih diperlukan atau tidak; dan apakah dengan demikian penyelenggaraan pelayanan umum tersebut perlu dipertahankan, atau sebaiknya dialihkan saja kepada pihak swasta (masyarakat). Adapun hasil dari analisis POR ini berupa model-model restrukturisasi pemerintahan atau model-model kemitraan / kerjasama sebagai berikut:

a. Kebijakan Penghapusan

Analisa penalaran strategis dimulai dengan analisis dan identifikasi jenis-jenis pelayanan/jasa yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah. Dari analisis ini dapat disimpulkan apakah pelayanan atau jasa-jasa tersebut masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dihapus.

b. Swastanisasi

Jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan

¹³ *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 10, No. 02/2002, Tentang Kebijakan Umum Pengadaan

tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan swastanisasi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*Market failures*).

c. Kemitraan

Apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, pertanyaan selanjutnya diajukan untuk mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives* (PFI).

d. Kontrak Kerja / Karya

Apabila dana/anggaran pemerintah masih dibutuhkan, selanjutnya dipertanyakan juga apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh pemerintah. Jika tidak, maka pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan. Model kebijaksanaan ini telah lama diterapkan di Indonesia, terutama untuk pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah. Strategi ini bisa dikembangkan untuk

... dan pelayanan pelayanan umum bagi masyarakat oleh

e. Market Testing

Jika ternyata terdapat keraguan pemerintah atas kemampuan sendiri untuk menyelenggarakan jenis pelayanan umum tertentu secara efisien dan efektif, maka dapat dipertimbangkan pola "*Uji Pasar*" (*Market testing*) melalui proses tender kompetitif antara team intern (*In-house bidder*) dengan pihak swasta atau team kerja dari unit departemen/instansi lainnya. Konsep ini masih baru bagi Indonesia, khususnya mengenai kebijaksanaan In-house bidder, yaitu kelompok kerja intern departemen atau lembaga pemerintahan tertentu yang dibentuk untuk mengikuti tender kompetitif dalam rangka memperoleh kontrak kerja penyelenggaraan pelayanan umum tertentu. Kelompok ini jika berhasil memenangkan tender akan bertindak sebagai kontraktor dan status kepegawaian para anggotanya akan dialihkan menjadi swasta. Hak-hak kepegawaian mereka selanjutnya bukan lagi menjadi tanggungan pemerintah, tetapi menjadi tanggungan organisasi kelompok yang bersangkutan dan menjadi beban biaya yang tercantum dalam kontrak kerja. Sedangkan hak pensiun dan jaminan sosial lainnya akan dialihkan ke Perusahaan Swasta di bidang itu. Kebijakan yang hampir mirip "Market Testing" adalah pembentukan unit-unit swadana berdasarkan Keppres Nomor 38 tahun 1991 untuk menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat dengan menerapkan konsep "*Self*

f. Program Efisiensi Internal

Setelah berbagai pertimbangan tersebut dilakukan ternyata dinilai lebih baik jika penyelenggaraan pelayanan umum tertentu itu tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah; maka unit kerja yang bersangkutan harus melaksanakan *program efisiensi*. Pilihan kebijakan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa kinerja pelayanan umum (efisiensi, kualitas, efektifitas, maupun produktivitasnya) dapat dicapai atau ditingkatkan melalui pendekatan mekanisme dan kompetisi. Sedangkan pada pilihan kebijakan nomor 6, upaya peningkatan kinerja pelayanan umum dilakukan melalui program efisiensi intern dengan penyempurnaan dan perubahan cara kerja atau proses produksi, sehingga mampu menghasilkan kinerja dan kualitas yang diharapkan. Dengan itu maka daya saing (*Competitiveness*) sektor publik dapat dibentuk dengan tingkat biaya / pengorbanan yang lebih rendah.

2. Metode Analisis Barang Publik – Barang Privat

Pada dasarnya, klasifikasi barang dan jasa dapat dibagi kedalam dua jenis, yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*).¹⁴ Secara dikotomis dapat dilakukan pemisahan bahwa barang-barang publik wajib disediakan oleh lembaga publik (pemerintah), sementara swasta-lah yang semestinya menyediakan barang-barang privat. Namun dalam prakteknya, dikotomi seperti itu tidak berlaku.

Bisa jadi, barang-barang yang tergolong *private goods* murni harus disediakan oleh pemerintah melalui mekanisme kontrol dan regulasi. Dengan demikian, penggunaan teknik analisis barang publik – barang privat ini hanya untuk memudahkan dalam melakukan penilaian terhadap suatu fungsi pemerintahan atau jenis layanan tertentu, serta menentukan kebijakan tentang model kelembagaan atau pola kerjasama yang terbaik untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan atau jenis layanan tersebut. Dengan teknik analisis ini, akan dapat diperoleh gambaran tentang banyak sedikitnya peranan atau keharusan campur tangan pemerintah terhadap penyelenggaraan fungsi pemerintahan atau jenis layanan tertentu.¹⁵

b) Penyelenggara Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu¹⁶:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat ini adalah semua penyedia barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta.

¹⁵ Tri Widodo W. Utomo, SH., MA *Pengembangan Kerjasama Pemda dengan Masyarakat dan Swasta* Lembang, 24 Juni 2004

¹⁶ *Prinsip-prinsip dan Teknik Analisis Kebijakan*, Monev dan Pelayanan Publik, Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan, 2005

- **Produsen Pupuk Urea Bersubsidi**

Produsen pupuk adalah perusahaan yang memproduksi Pupuk Urea, SP-36, ZA, dan NPK di dalam negeri yang terdiri dari PT. Pupuk Sriwidjaja, PT. Pupuk Kujang, PT. Pupuk Kalimantan Timur, PT. Pupuk Iskandar Muda, dan PT. Petrokimia Gresik¹⁷.

Khusus untuk daerah Jawa Tengah, Pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi di bawah tanggungjawab PT. Pupuk Kujang Cikampek selaku Produsen.

PKC dibangun pada tahun pada tahun 1975 di Cikampek, Jawa Barat, dengan kapasitas produksi mencapai 570.000 ton per tahun. Pabrik ini dibangun untuk mengatasi masih kurangnya pasokan pupuk Urea di dalam negeri, terutama untuk kegiatan pertanian di Jawa.¹⁸

Kapasitas produksi PKC meningkat dengan dibangunnya kembali pabrik baru yang beroperasi pada tahun 2005 dengan kapasitas yang sama, sehingga total kapasitas produksinya mencapai 1,14 juta ton per tahun.¹⁹

Pupuk Kujang sebagai pihak Produsen Pupuk mempunyai tugas dan tanggung jawab :

¹⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk tahun Anggaran 2007 Pada PT. Pupuk Kujang Nomor 07/Auditama VII/PDIT/07/2008.

¹⁸ Laporan Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk tahun Anggaran 2007 Pada PT. Pupuk Kujang Nomor 07/Auditama VII/PDIT/07/2008.

¹⁹ Laporan Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk tahun Anggaran 2007 Pada PT. Pupuk Kujang Nomor 07/Auditama VII/PDIT/07/2008.

- a. Menyediakan pupuk bersubsidi di Lini IV melalui Distributor dan Pengecer resmi secara 6 (enam) tepat sesuai Permentan Nomor : 76/Permentan/OT.140/12/2007 dan perubahannya.
- b. Mendistribusikan pupuk bersubsidi sampai di Lini IV melalui Distributor dan Pengecer resmi di wilayah pemasaran masing-masing sesuai Permendag Nomor : 21/M-DAG/PER/6/2008.

Saat ini, PT Pupuk Kujang adalah produsen Pupuk & Produk kimia lainnya yang berdaya saing tinggi dan paling diminati oleh konsumen. Pemasok merupakan mitra yang penting untuk bisa mensupport misi perusahaan tersebut. PT. Pupuk Kujang berkomitmen untuk menghasilkan pelaksanaan proses kerja pengadaan di Kompartmen Pengadaan. Kesemua proses tersebut bertujuan untuk mendapatkan barang dengan kriteria :

1. Tepat harga
2. Tepat mutu/kualitas
3. Tepat tempat
4. Tepat waktu
5. Tepat jumlah
6. Tepat pembayaran

3. Procurement

Procurement adalah suatu aplikasi yang digunakan untuk

menjalani pengadaan barang/jasa berbasis yang didisain untuk mencapai

suatu proses pengadaan barang/jasa yang efektif, efisien dan terintegrasi. Adanya Procurement ini memberikan manfaat bagi perusahaan maupun supplier karena perusahaan maupun supplier akan lebih mudah ketika melakukan hubungan kerjasama dalam pengadaan barang. Manfaat dari penggunaan Procurement adalah :

1. Mendapatkan Harga Pembelian Barang yang terkontrol.
2. Mempercepat Waktu Proses Pengadaan.
3. Proses pengadaan akan lebih transparan.
4. Mereduksi biaya pengadaan barang/jasa.
5. Memperlancar Komunikasi Buyer – Supplier.
6. Pelayanan yang baik kepada Supplier.

Manajemen Procurement adalah manajemen pengadaan barang dan jasa. Artinya proses manajemen (pengelolaan) dalam usaha memperoleh barang atau jasa yang merupakan bagian dari mata rantai suatu sistem produksi tertentu. Misalnya dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah Indonesia memiliki regulasi yang disebut Keputusan Presiden (Keppres) nomor 80 tahun 2003. Dalam Keppres tersebut belanja pemerintah yang bertujuan mengadakan fasilitas barang dan jasa kebutuhan pemerintah dalam menyelenggarakan negara tunduk pada pengaturan tersebut.

Sedangkan Kebijakan umum pemerintah dalam pengadaan barang/jasa adalah:

1. Meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri, rancang bangun dan perekayasaan nasional yang sasarannya adalah memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri dalam rangka meningkatkan daya saing barang/jasa produksi dalam negeri pada perdagangan internasional;
2. Meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi kecil dan kelompok masyarakat dalam pengadaan barang/jasa;
3. Menyederhanakan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang/jasa;
4. Meningkatkan profesionalisme, kemandirian, dan tanggungjawab pengguna barang/jasa, panitia/pejabat pengadaan, dan penyedia barang/jasa;
5. Meningkatkan penerimaan negara melalui sektor perpajakan;
6. Menumbuhkembangkan peran serta usaha nasional;
7. Mengharuskan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
8. Mengharuskan pengumuman secara terbuka rencana pengadaan barang/jasa kecuali pengadaan barang/jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas.

4. Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi

Kalimat “ pengadaan dan penyaluran pupuk “ mengandung tiga macam pengetahuan kata yaitu : pengadaan, penyaluran dan pupuk. Menurut

tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian masing-masing kata tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut .

Pengadaan adalah proses penyediaan Pupuk Bersubsidi oleh produsen yang berasal dari produksi dalam negeri dan/atau impor. Sementara itu yang dimaksud dengan penyaluran adalah proses pendistribusian Pupuk Bersubsidi dari Produsen sampai kepada petani dan/atau kelompok tani sebagai konsumen akhir.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/OT.140/09/2009 tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2009 yang dimaksud pupuk adalah bahan kimia atau organisme yang berperan dalam penyediaan unsure hara bagi keperluan tanaman secara langsung atau tidak langsung. Terdapat dua macam pupuk yaitu pupuk an-organik dan pupuk organik. Pupuk an-organik adalah pupuk hasil proses rekayasa secara kimia, fisika dan atau biologi, dan merupakan hasil industri atau pabrik pembuat pupuk. Pupuk organik adalah pupuk yang sebagian besar atau seluruhnya terdiri dari bahan organik yang berasal dari tanaman dan atau hewan yang telah melalui proses rekayasa, dapat berbentuk padat atau cair yang digunakan untuk mensuplai bahan organik, memperbaiki sifat fisik, kimia dan biologi tanah.

Undang-undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dan Peraturan pemerintah RI Nomor 8 tahun 2001 tentang

Pupuk Bersubsidi yang dimaksud dengan pupuk adalah bahan kimia

atau organisme yang berperan dalam penyediaan unsure hara bagi keperluan tanaman secara langsung atau tidak langsung.

5. Implementasi Kebijakan Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi.

Menurut George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980, 111) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

1. Faktor sumber daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dalam implementasi pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi penulis menggunakan metode Menurut George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980, 111) yang menyangkut empat faktor yang paling berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

E. Definisi Konsepsional

Konsep dalam penelitian digunakan untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak di teliti. Konsep merupakan istilah dan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak, kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Melalui konsep di harapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lain.²⁰

Dengan demikian definisi konsep dimaksud untuk membatasi pengertian-pengertian yang berhubungan dengan istilah-istilah dalam rangka penelitian ini.

Adapun konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah di sahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan itu dapat di wujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak langsung kepada masyarakat.

²⁰Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metodologi penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal 33

2. Kerjasama Pemerintah dengan swasta adalah usaha antara penyedia barang / jasa dalam negeri maupun luar negeri yang masing-masing pihak, baik Pemerintah maupun swasta mempunyai hak, kewajiban dan tanggungjawab yang jelas, berdasarkan kesepakatan bersama yang dituangkan di dalam perjanjian tertulis.
3. *Procurement* adalah suatu aplikasi yang digunakan untuk mengelola pengadaan barang/jasa berbasis yang didisain untuk mencapai suatu proses pengadaan barang/jasa yang efektif, efisien dan terintegrasi
4. Pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi adalah Proses penyediaan dan pendistribusian pupuk urea bersubsidi yang berasal dari produksi dalam negeri dan/atau impor dari produsen sampai kepada petani dan/atau kelompok tani sebagai konsumen akhir.
5. Implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi adalah pelaksanaan dari suatu kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi yang telah di sahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan itu dapat di wujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak langsung kepada masyarakat. Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi dapat diukur dari faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

F. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Efendi, Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.²¹

Penelitian terhadap Implementasi kebijakan Pemerintah dalam pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi, akan menganalisis data dengan menggunakan beberapa indikator.

1. Mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 dan teori Edwart III, prinsip dasar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah sebagai berikut:
 - a. Efisien, dalam pengdaaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi, kebutuhan masyarakat petani akan pupuk urea bersubsidi dapat terpenuhi, dan dalam implementasinya memenuhi prinsip 6 tepat yaitu tepat jenis, jumlah, mutu, alokasi, harga, dan waktu.
 - b. Terbuka dan bersaing, Dikatakan terbuka apabila dalam pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi sesuai dengan Rencana definitive Kebutuhan Kelompok (RDKK).
 - c. Transparan, Dikatakan transparan apabila semua ketentuan dan informasi mengenai implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsid sifatnya terbuka untuk umum.

²¹ M. F. Sofyan Efendi dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, hal

- d. Adil/tidak diskriminatif, Dikatakan adil apabila alokasi pupuk yang tersedia didistribusikan dengan merata secara proporsional sesuai dengan rencana kebutuhan masing-masing.
 - e. Akuntabel, Dikatakan akuntabel apabila dalam implementasi kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi dilaksanakan dengan mekanisme kerja yang jelas dan transparan.
2. Faktor Sumberdaya, jumlah staff yang terlibat dalam implementasi kebijakan, pendanaan, dan infrastruktur/sarana dan prasarana.
 3. Struktur Birokrasi yang terlibat dalam hal ini adalah Dinas-Dinas terkait, Distributor, Pengecера dan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3)
 4. Faktor Komunikasi, dalam hal ini adalah komunikasi antara Pemerintah kab. Brebes dengan masyarakat petani (gapoktan) mengenai kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi.
 5. Faktor Disposisi (sikap) mencakup Kognisi (pengetahuan dan pemahaman) akan kebijakan, Arah respon dari pelaksana terhadap pelaksanaan (penerimaan dan penolakan), Interaksi dari respon tersebut.

G. Metode Penelitian

Metode adalah suatu cara untuk memulai suatu tujuan. Ketepatan dalam pemilihan metode akan sangat menentukan terhadap kualitas dan validitas hasil penelitian yang diperoleh. Untuk mendapatkan sebagaimana yang diharapkan,

metode berbasis sains yang harus diperhatikan terkait dengan metode penelitian ini

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Deskriptif Kualitatif, artinya suatu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan suatu peristiwa yang terjadi di masyarakat seperti apa adanya untuk di ambil kesimpulan secara umum. Deskriptif adalah penelitian yang mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.²²

2. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah sebagai berikut:

- a. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Brebes.
- b. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten brebes.
- c. Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) Kabupaten Brebes.
- d. Gabungan Kelompok Tani Kabupaten Brebes
- e. Distributor resmi wilayah Kabupaten Brebes.

3. Alasan Pemilihan Lokasi

Penelitian di laksanakan dalam wilayah Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah, dengan pertimbangan sebagai berikut²³:

²² Hasan, Sutrisno, *Pokok Pokok materi metodologi penelitian dan aplikasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002 hal 13.

²³ Renstra Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Brebes Tahun 2008-2012.

a. Besarnya jumlah tenaga kerja yang bekerja di sector pertanian

Berdasarkan hasil sensus pertanian tahun 2006 dari Badan Pusat Statistik terdapat 436.264 rumah tangga, dimana sebanyak 199.346 % merupakan rumah tangga pertanian.

b. Besarnya luas lahan yang di gunakan untuk pertanian.

Brebes dalam angka tahun 2007, disebutkan bahwa luas wilayah Kabupaten brebes adalah 166.117 Ha. Penggunaan lahan paling luas adalah untuk sawah (63.442 Ha), kemudian hutan Negara (48.365 Ha), tegalan/kebun (20.437 Ha), pekarangan dan bangunan (19.101 Ha), dan sisanya dengan presentase yang kecil di gunakan untuk perkebunan Negara/swasta (1.156 Ha), dan penggunaan lain (4.360 Ha).

c. Besarnya kontribusi sector pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Pada tahun 2007, kontribusi sector pertanian terhadap PDRB Kabupaten Brebes paling besar, yaitu 54,99% (atas dasar harga berlaku). Ini menunjukkan sektor pertanian merupakan sektor yang sangat strategis sehingga harus terus diupayakan untuk di tingkatkan produksi dan produktivitasnya.

d. Sektor pertanian memiliki dimensi yang sangat luas.

Berdasarkan dimensi pelaku usaha, sector pertanian di bagi kedalam usaha pertanian yang di jalankan oleh pelaku usaha pertanian kecil atau pertanian rakyat, dan usaha pertanian yang di jalankan oleh pelaku perusahaan

besar maupun menengah. Sebagian besar tenaga kerja yang bergerak di sector

pertanian adalah para pelaku usaha pertanian dengan penguasaan lahan skala usaha yang kecil.

e. Adanya peningkatan pemberdayaan petani dan kelembagaan kelompok tani.

Pemberdayaan petani dan kelembagaan kelompok petani dari tahun ke tahun mengalami peningkatan sehingga petani mampu secara efektif mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan petani. Kelembagaan petani yang kuat merupakan factor kunci agar kepentingan petani dapat lebih di perhatikan dalam kebijakan pembangunan dan kemampuan mereka untuk melaksanakan pembangunan pertanian dapat di berdayakan.

4. Jenis data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari obyek penelitian melalui metode pengamatan (observasi) dan wawancara.

b. Data Sekunder

Data ini merupakan hasil kajian berbagai sumber yang telah di tuangkan dalam berbagai bentuk dokumentasi seperti bahan-bahan pustaka, arsip laporan, papan monografi, film, foto-foto dan sebagainya.

5. Teknik Sampling

Penelitian ini menggunakan teknik *Non Probolitiy Sampling*, yaitu penentuan sample tidak di lakukan secara eksak akan tetapi secara hipotesis dengan menetapkan jumlah atau ukuran sample secara perkiraan. Jumlah populasi sering tidak di ketahui dengan pasti, sehingga pengambilan jumlah atau ukuran sample hanya di lakukan dengan perkiraan atau estimasi telah mencukupi untuk

mewakili populasi. Dalam hal ini akan dilakukan dengan cara Quota sampling. Dalam teknik ini jumlah populasi tidak di perhitungkan, akan tetapi di klasifikasikan dalam beberapa kelompok Setelah jatahnya untuk setiap kelompok atau sub populasi terpenuhi, pengumpulan data dihentikan.

6. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data merupakan alat pengumpulan data yang mendukung peneliti. Alat pengumpulan data yang digunakan adalah :

a. Wawancara

Pengumpulan data dengan wawancara adalah dilakukan dengan mewawancarai subyek penelitian (yaitu meraka para responden atau Informan).

Sedangkan yang dimaksud dengan wawancara itu sendiri adalah :

“Sebagai suatu proses tanya jawab secara lisan dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadap hadapan secara langsung, merupakan alat pengumpulan data atau informasi langsung tentang berbagai jenis data sosial yang terpendam maupun manifest.”²⁴

Dalam wawancara ini pihak-pihak yang di wawancarai adalah Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Brebes, Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Brebes, Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) Kabupaten Brebes, Distributor resmi, dan Ketua gabungan kelompok tani selaku pengecer resmi. Wawancara bersifat pedoman artinya wawancara dituntun dulu oleh sejumlah pertanyaan yang telah di susun terlebih dahulu.

b. Observasi

Observasi adalah suatu teknik pengumpulan data dan informasi melalui pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap fenomena yang di teliti secara langsung di lapangan.

Observasi dapat di klarifikasikan atas observasi melalui cara berperan serta dan tidak berperan serta. Dalam observasi tidak berperan serta pengamat hanya melakukan satu fungsi yaitu mengadakan observasi. Observasi berperan serta peneliti melakukan dua fungsi sekaligus yaitu sebagai peneliti dan sekaligus menjadi anggota resmi dari kelompok yang ditelitinya.²⁵

Dalam penelitian ini yang menjadi sasaran observasi adalah implementasi pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi di Kabupaten Brebes

c. Dokumentasi

Yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada, ada catatan-catatan yang di miliki oleh unit analisa sehingga dapat di manfaatkan guna memperoleh serta melengkapi data-data.

d. Kuisisioner

Teknik ini merupakan metode pengumpulan data di mana penyusunan menggunakan daftar pertanyaan untuk di jawab oleh responden.

7. Teknik Analisis Data

Dalam hal ini penyusun menggunakan teknik analisa data kualitatif, yaitu analisa data yang tidak dapat diukur langsung karena bukan menunjukkan satu angka angka tetapi dalam bentuk kategori kategori data sejenis kemudian

²⁵ Mulyana, Lenny I. *Metodeologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya Bandung

dikelompokkan, selanjutnya ditentukan dan di klasifikasikan dengan kenyataan menurut tingkat kegiatan untuk menganalisa data yang diperoleh.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat di temukan dan dapat di rumuskan hipotesis kerja seperti yang di sarankan oleh data. dalam melakukan analisis data ada tahap tahapan yang harus dilalui yaitu²⁶ :

a. Mengorganisasikan data

Data yang terkumpul banyak sekali dan terdiri dari catatan lapangan dan komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, dan sebagainya. Dalam tahap ini yang harus di kerjakan adalah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikannya.

b. Kategorisasi

Kategorisasi berarti penyusunan kategori yang tidak lain adalah salah satu tumpukan dari seperangkat tumpukan yang di susun atas dasar pikiran, intuisi, pendapat, atau kriteria tertentu.

c. Pengolahan data

Karena analisis data yang di gunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang tidak dapat diukur langsung karena bukan berupa angka-angka, sehingga pengolahan data dilakukan dengan cara mengkategorisasikan data yang sejenis.

²⁶ Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan kesembilan, PT.Remaja Rosdakarya bandung, 1998, hal 103

d. Penyajian data

Data yang telah diolah selanjutnya di sajikan. Penyajian data ini dapat dibentuk tabulasi maupun dalam bentuk deskripsi, tergantung pada jenis data tersebut.

e. Penafsiran data

Sebenarnya penafsiran data sudah dimulai dilakukan sejak penelitian dimulai atau sejak dilapangan. Dengan kata lain sejak itu sudah ada penghalusan data, penyusunan kategori dengan kawasannya. Jadi dalam hal ini penafsiran data sudah terdalin secara nyata dengan analisis data