

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Dewasa ini, kebijakan publik menjadi suatu hal yang tidak asing lagi bahkan di kalangan masyarakat awam. Setiap saat terasa sekali bahwa di sekeliling kita saat ini telah hadir fenomena kebijakan public. Tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini kebijakan publik telah menjadi sesuatu yang banyak memepengaruhi kehidupan manusia, baik disadari maupun tidak, makna yang terkandung dalam kebijakan publik juga menjadi beragam.

Kebijakan publik (*pubic policy*) oleh Thomas Dye dalam (Anggara, 2014:35) diartikan sebagai "*public policy is whatever the government choose to do or not to do*". (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu). Menurut Thomas Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan public merupakan "tindakan" pemerintah. Apabila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya.

Sementara itu, Thomas Dye dalam (Anggara,2014:35) mendefinisikan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistic agar kebijakan

tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian di sinilah pemerintah harus bijaksana menetapkan suatu kebijakan. Dari berbagai kepustakaan dapat diungkap bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai publik policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi menurut Nugroho dalam (Udin B Sore dan Sobirin:2017;8).

James E, Anderson dalam (Anggara;2014:35) menyatakan bahwa "*publik policies are those policies developed by government bodies and official*" (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan atau pejabat pemerintah).

Suharto dalam (Anggara;2014:36) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis.

Kebijakan Publik merupakan salah satu komponen Negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja menurut Nugroho dalam (Handoyo;2012:6).

Menurut Dunn (1994 : 71) "*A policy system, or the overall institutional pattern within which policy made, involves interrelationships among three*

elements : public policies, policy stakeholders, and policy environment".

Maksudnya "sistem kebijakan atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik : kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan".

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola Negara (*governance*), mengatur interaksi antara Negara dengan rakyatnya. Menurut Nugroho dalam (Handoyo;2012:7), mengatakan bahwa setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan Negara, sekaligus juga mengelola Negara. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu Negara dalam mengelola Negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan Negara, tetapi juga mengelola Negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik. Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang di desain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Menurut M. Ramesh dalam (Nawawi;2009:16) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda

Penyusunan agenda merupakan suatu proses agar masalah bias mendapatkan perhatian dari pemerintah.

2. Formulasi kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.

3. Pembuat kebijakan

Pembuat kebijakan yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan.

4. Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil yang diinginkan.

5. Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan yakni proses yang dilakukan untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

B. Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik

1. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Alokasi Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2020.
2. Keputusan Direktur Jenderal Prasarana Dan Sarana Pertanian Nomor/11/Kpts/Sr.310/B/03/2020 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyediaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2020.
3. Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2016.

4. Peraturan Bupati Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah Peraturan Bupati Pulang Pisau Nomor 52 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pertanian Kabupaten Pulang Pisau.

C. Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan bahwa *to implement* mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practica effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu, harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau dimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau dimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi berkaitan dengan kebijakan spesifik sebagai respon khusus atau tertentu terhadap masalah-masalah spesifik dalam masyarakat(Hill and Hupe 2002).

Bernadine R. Wijaya & Susilo Supardo (2006:81), mengatakan bahwa implementasi adalah proses metamorfosis suatu rencana ke dalam praktik.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Sebagaimana dinyatakan Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2007:145), implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau jenis keluaran yang nyata (tangible output).

Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012) memahami implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (*to carry out*), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Warwick sebagaimana dikutip Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012) menyebutkan implementasi kebijakan sebagai transaksi sumber daya. Untuk menjalankan program, implementator harus berhubungan dengan tugas-tugas, lingkungan, klien, dan kelompok terkait.

Menurut Wibawa (1992:14), implementasi kebijakan merupakan pertanggung jawaban keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tentang dalam suatu undang-undang namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi lainnya yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara menggambarkan struktur-struktur proses implementasi tersebut. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-

masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Karena itu dibawah ini akan dijelaskan beberapa teori implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan dapat dikatakan suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir (output), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Berikut akan dijelaskan mengenai konsep implementasi yang dipaparkan oleh beberapa ahli diantaranya :

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008:65), mengatakan bahwa, yaitu :

"implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan belaku atau dirumuskan. merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudahnya disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang meakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".

Dari pandangan ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut penlaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan

ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan social yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan atau yang tidak diharapkan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah sebuah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, sebagaimana yang dikutip Budi Winarno, membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan individu atau kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan bermuara kepada output, baik berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat. Tahap implementasi berhubungan dengan apa yang terjadi setelah perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan kewenangan pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur, sehingga kebijakan tersebut dapat memperoleh hasil melalui kegiatan program pemerintah.

Hill and Hupe (2002) memahami implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang telah dibuat. Dalam hal ini, terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuat keputusan dan pihak implementator. Pertanyaan yang mengemuka adalah apakah formulator dan implementator dapat berintegrasi sebagai aktor kebijakan atau tidak. Pertanyaan berikutnya adalah apakah formulator memiliki legitimasi membuat keputusan atau memiliki peran yang lebih besar daripada implementator atau tidak. Jika tidak, Hill dan Hupe (2002)

meragukan apakah implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Hal ini beralasan sekali, karena implementasi mengikuti kebijakan apa yang dirumuskan berdasarkan paradigma yang telah diyakini oleh perumus kebijakan.

Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasilhasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Winarno 2007). Kegiatan implementasi mencakupi tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Berkaitan dengan badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi kebijakan mencakupi empat macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkrit, regulasi, serta rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target.

Grindle (dalam Winarno 2007) menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Ini artinya, kegiatan implementasi berkaitan dengan kebijakan yang diambil pemerintah

harus memperjelas dan mempermudah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Jika tidak, berarti ada kesalahandalam analisis kebijakannya.

D. Model Implementasi

1. Model Implementasi Kebijakan dari Van Meter dan van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang memengaruhi kebijakan publik yaitu: aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana (implementator), kondisi ekonomi, sosial dan politik serta kecenderungan pelaksana.

2. Model Implementasi Kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier disebut dengan model Kerangka Analisis Implementasi. Proses implementasi meliputi tiga variabel.

Pertama, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan, berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan yang dikehendaki.

Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap konstituen,

dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yakni pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau pun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model Implementasi Kebijakan dari Hogwood dan Gunn

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Nugroho 2009), untuk mengimplementasikan kebijakan dengan baik diperlukan syarat-syarat tertentu.

Pertama, adanya jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga atau badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. Contoh yang baik dari kasus ini adalah pembentukan wakil menteri yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) pada periode kepemimpinan (jabatan) kedua. Meskipun banyak protes dan penentangan dari masyarakat dan kaum terpelajar, SBY tetap pada pendirian membentuk lembaga wakil menteri, karena dipandang perlu untuk meningkatkan kinerja suatu kementerian, misalnya Wakil Menteri ESDM serta Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Kedua, apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk di dalamnya sumber daya waktu. Gagasan tersebut tepat, karena berkenaan dengan fisibilitas implementasi kebijakan. Amandemen UUD 1945 pasal 34 ayat (2a) mengamanatkan kepada

negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Pasal tersebut merupakan implementasi langsung dari Pancasila, utamanya sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan tersebut cukup sulit diterapkan, berdasarkan asumsi bahwa negara kesejahteraan harus memiliki sumber pendanaan yang mencukupi untuk mendukung pelaksanaan sistem jaminan sosial tersebut.

Ketiga, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang multidimensional dan kompleks sifatnya, sehingga dalam implementasinya memerlukan berbagai sumber, baik sumber daya maupun sumber aktor. Kebijakan pemerintah dalam menangani persoalan kemiskinan misalnya, memerlukan penanganan dari berbagai departemen dan kementerian. Persoalan kemiskinan tidak hanya diurus oleh Kementerian Sosial, tetapi juga dikerjakan

bersama dengan kementerian lainnya, seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Daerah Tertinggal, Bappenas, dan Kementerian lainnya yang terkait. Tanpa kerjasama antar kementerian dan departemen, sulit rasanya diperoleh solusi yang komprehensif, efektif, dan efisien.

Keempat, apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang handal. Pertanyaan yang muncul adalah apakah kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi atau tidak. Logika yang ditampilkan adalah apakah jika tindakan x dilakukan akan terjadi y .

Kelima, apakah banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan sebab akibat, semakin tinggi hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis dapat menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. Kebijakan privatisasi BUMN, tidak hanya berkenaan dengan penjualan BUMN tertentu, tetapi juga akan menghasilkan dana besar untuk mengisi defisit APBN. Privatisasi BUMN juga dapat menimbulkan persoalan atau isu kapitalisasi atau asingisasi, pemindahan monopoli dari pemerintah ke swasta, korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) dalam privatisasi, dan isu lainnya.

Keenam, apakah hubungan salingketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan salingketergantungan tinggi, implementasinya tidak akan dapat berjalan efektif apalagi jika hubungannya adalah bersifat ketergantungan. Contohnya adalah kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) dari Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Implementasi PUG tersebut memerlukan hubungan saling tergantung yang tinggi dari berbagai departemen dan daerah.

Ketujuh, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Tidak terlalu sulit ketika mereka yang ada dalam perahu yang sama memiliki tujuan yang sama pula. Namun sebuah perahu dengan penumpang yang berbeda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin merupakan perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya. Sebagai contoh, jika di daerah terdapat visi yang berbeda antara Bupati, Wakil Bupati, dan Ketua DPRD, maka pembangunan di daerah tersebut akan mengalami kendala dalam mencapai tujuannya.

Kedelapan, tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas merupakan kunci efektivitas implementasi kebijakan.

Kesembilan, adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi merupakan perekat organisasi, sedangkan koordinasi merupakan prasyarat dari kerjasama tim dan terbentuknya sinergi.

Kesepuluh, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan merupakan syarat dari efektivitas implementasi kebijakan, sedangkan dengan otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan memiliki dampak berupa kepatuhan dari pihak yang dikenai kebijakan.

4. Model Implementasi Kebijakan Edward

George Edward III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah kurangnya perhatian pada persoalan implementasi kebijakan (Nugroho 2009). Menurut Edward, tanpa implementasi kebijakan yang efektif, maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dengan baik. Agar implementasi kebijakan menjadi efektif, Edward (dalam Nugroho 2009) menyarankan empat isu pokok yang harus diperhatikan, yaitu komunikasi (communication), sumber daya (resources), komitmen (disposition or attitude), dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).

Komunikasi (communication) berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumber daya kebijakan, sikap dan respon dari pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Sumber daya (resources) berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, utamanya sumber daya manusia. Aspek sumber daya yang penting dalam hal ini adalah kecakapan pelaksana kebijakan yang akan mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Komitmen (Disposition) berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementator untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Struktur birokrasi (bureaucratic structure) berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi pelaksana implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini yang perlu dijaga adalah bagaimana agar dalam implementasinya tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*, karena struktur demikian akan menghambat pelaksanaan kebijakan publik.

E. Distribusi Pupuk Bersubsidi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, proses distribusi diartikan sebagai suatu kegiatan yang melakukan pembagian, penyebaran, atau penyaluran suatu barang baik barang kebutuhan sehari-hari atau barang-barang pokok atau barang hasil produksi lainnya kepada beberapa orang atau tempat secara merata untuk tujuan tertentu. Distribusi merupakan salah satu aktivitas perekonomian manusia, di samping produksi dan konsumsi.

Saluran distribusi adalah unit organisasi seperti produsen, pedagang besar, pengecer dan sebagainya yang melaksanakan semua kegiatan yang diperlukan untuk menyampaikan suatu produk dari produsen atau penjual kepada konsumen. Jika kualitas pelayanan distribusi dapat dilakukan oleh perusahaan dengan baik maka loyalitas toko akan terbentuk. terdapat tipe konsumen yang loyal kepada suatu tempat pembelanjaan tertentu yang

merupakan konsumen yang selalu membeli produk dengan merek yang sama karena mudah mendapatkannya di tempat tersebut. Konsumen akan menjadi loyal terhadap merek suatu produk apabila mudah mendapatkan produk tersebut saat dibutuhkan dan selalu tersedia di pasar. Hal ini mengurangi efek perpindahan merek yang merupakan kebalikan dari loyalitas konsumen.

Dalam dunia bisnis, kegiatan distribusi dapat diartikan sebagai usaha melancarkan penyebaran sumber daya sehingga kesejahteraan dapat dengan merata dirasakan. Artinya, distribusi terjadi karena aktivitas ekonomi, seperti kegiatan jual beli dan dunia kerja. Fungsi distribusi dalam aktivitas ekonomi pada hakekatnya mempertemukan kepentingan produsen dengan konsumen dengan tujuan kemashlatan umat. Kemudian suatu sistem distribusi yang handal dapat tercipta dan berjalan dengan baik, cepat, dan efisien serta aman apabila perencanaan kebutuhan, pengadaan, dan sistem penyimpanan terselenggara dengan baik, dan agar sistem distribusi yang handal itu tercipta, diperlukan kerja sama yang erat antar satuan-satuan kerja pengguna alat/barang tertentu dengan para petugas penyimpanan. Kerja sama yang dimaksud dalam Siagian, akan mudah terbina dan terpelihara apabila:

1. Pengguna alat/barang menyampaikan kebutuhannya dengan jelas, dalam arti barang apa yang diperlukan, dalam jumlah apa, dimana diperlukan dan kapan diperlukan. Untuk memperlancar pemrosesan semua permintaan yang datang dari berbagai satuan kerja dalam organisasi disediakan formulir permintaan barang untuk disampaikan kepada

petugas gudang penyimpanan melalui suatu mekanisme dan prosedur kerja yang diketahui bersama.

2. Terdapat kecekatan petugas gudang untuk memproses permintaan yang diterimanya dan menyampaikan/mengirimkannya kepada satuan kerja yang meminta dengan cepat dan aman.
3. Kesemuanya itu berarti bahwa harus ada suatu sistem distribusi yang tidak berbelit-belit akan tetapi menjamin bahwa mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan ditaati oleh semua pihak yang berkepentingan.

Menurut Philip Kotler(2007:122), Saluran Distribusi adalah suatu perangkat organisasi yang tergantung yang tercakup dalam proses yang membuat produk atau jasa menjadi untuk digunakan atau dikonsumsi oleh konsumen atau pengguna bisnis.

Menurut Warren J Keegan (2003), Saluran Distribusi adalah saluran yang digunakan oleh produsen untuk menyalurkan barang tersebut dari produsen sampai ke konsumen atau pemakai industri.

Menurut Komaruddin Sastrodipoera Mengemukakan bahwa strategi distribusi dapat didefinisikan dengan beberapa cara, antara lain:

1. Distribusi adalah gerakan barang, dan semua hal termasuk gerakan dari pabrik ke pengguna, melalui saluran distribusi.
2. Distribusi mencakup kegiatan yang luas yang berhubungan dengan gerakan produk akhir yang efisien dari ujung garis produksi kepada konsumen.
3. Distribusi berkaitan dengan arus fisik suatu produk dari produsen ke konsumen.

4. Distribusi dalam manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan arus bahan dan produk akhir dari tempat asal ke tempat pemakai untuk memenuhi kebutuhan pelanggan dengan mendapatkan laba.

F. Produktivitas Padi

1. Pengertian Produktivitas Padi

Produktivitas menurut Dewan Produktivitas Nasional dalam Husein (2002: 9), produktivitas mengandung arti sebagai perbandingan antara hasil yang dicapai (output) dengan keseluruhan sumber daya yang digunakan (input). Dengan kata lain bahwa produktivitas memiliki dua dimensi. Dimensi pertama adalah efektivitas yang mengarah kepada pencapaian target berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu. Kedua, yaitu efisiensi yang berkaitan dengan upaya membandingkan input dengan realisasi penggunaannya atau bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.

Sinungan (2005: 18), menjelaskan produktivitas merupakan interaksi terpadu serasi dari tiga faktor esensial, yakni: investasi termasuk pengetahuan dan teknologi serta riset, manajemen dan tenaga kerja.

Dalam kaitannya dengan produktivitas padi, pada dasarnya suatu proses distribusi pupuk yang baik akan memiliki pengaruh dalam tepatnya waktu penyaluran pupuk bersubsidi ke tingkat pengecer (Lini IV) yang memberikan konsekuensi juga tepatnya waktu pemupukan oleh petani yang berakibat dapat dicapai hasil panen yang baik nantinya.

2. Pupuk Sebagai Sarana Peningkatan Produktivitas Tanaman

Sebagai sarana peningkatan produktifitas tanaman, pupuk merupakan sarana yang penting dan mempunyai pengaruh yang besar. Menurut Sutedjo (2010: 145), seperti yang diungkapkan oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu FAO: di negara-negara Eropa pada tahun 1956-1958 terdapat hubungan erat antara hasil produksi rata-rata dengan konsumen pupuk di negara-negara yang bersangkutan. Hal itu dinyatakan dengan indeks produktivitas.

Menurut Uexkull (dalam Sutedjo 2010: 28-29), dengan "*Diagnosis and Correction of Pottasium Deficiency in Major Tropical Crops*", bahwa pemupukan dengan NPK terhadap tanaman padi (3 varietas dan 3 ulangan) pada musim kering kurun waktu 1968-1975. Dari percobaan tersebut menunjukkan bahwa pemupukan dengan Nitrogen (Urea, ZA) terhadap tanaman padi bervariasi unggul yang dapat berproduksi tinggi disertai dengan pengelolaan irigasi yang baik akan menjadi faktor utama dalam peningkatan produktivitas (hasil).

Jadi berdasarkan hasil penelitian ahli diatas dapat disimpulkan bahwa pupuk berperan positif terhadap tumbuh kembangnya suatu tanaman. Maka dari itu ketersediaan pupuk di tingkat petani harus lebih diperhatikan oleh pemerintah, karena pupuk memainkan peranan yang besar dalam mencapai produktifitas tanaman, khususnya tanaman padi.

G. Kerangka Berpikir

Kelangkaan pupuk bersubsidi merupakan keadaan di mana petani padi masih mengalami kesulitan dalam mendapatkan pupuk bersubsidi yang biasanya terjadi pada saat musim tanam padi. Kelangkaan pupuk bersubsidi disebabkan oleh jumlah subsidi pupuk yang terbatas dan di pasarkan di

tingkat petani dengan harga yang terjangkau sehingga minat petani akan pupuk bersubsidi masih tinggi. Di samping itu, ketersediaan pupuk nonsubsidi juga tidak bisa di pastikan, karena bila musim kelangkaan datang hampir semua stok pupuk menjadi langka.

Dalam hal ini petani akan berpikir dan bertindak bagaimana cara untuk memenuhi kebutuhan penggunaan pupuk pada tanaman padi dengan menggunakan pupuk bersubsidi. Maka hal itu tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku petani dalam bertindak. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perilaku petani dalam bertindak dibedakan menjadi dua yaitu faktor pribadi dan faktor ekonomi. Faktor pribadi terdiri dari usia, pendidikan dan pengalaman, sedangkan faktor ekonomi terdiri dari pendapatan, luas area lahan dan ketersediaan pupuk lain.

Perbedaan usia ditingkatpetani akan mempengaruhi perilaku petani dalam menghadapi kelangkaan pupuk bersubsidi. Semakin tua atau lanjut usiapetani padi, maka pengetahuan yang dimiliki petani terkait penggunaan pupuk yang berimbang pada tanaman padi akan semakin rendah. Selain itu, petani juga cenderung pasif dalam mencari pengetahuan terkait penggunaan pupuk yang tepat guna pada tanaman padi. Hal ini disebabkan oleh telah menurunnya keadaan fisik petani padi tersebut. Berbeda dengan usia petani padi yang masih muda, maka keingintahuan untuk mengetahui pengetahuan semakin tinggi. Hal ini disebabkan oleh petani yang masih muda cenderung lebih aktif dan keinginan untuk mencari informasi atau pengetahuan lebih besar.

Tingkat pendidikan di tingkat petani padi juga merupakan salah satu hal yang dapat mempengaruhi perilaku petani dalam bertindak. Semakin tinggi

jenjang pendidikan yang ditempuh petani maka akan memiliki pola pikir yang berbeda dengan petani yang menempuh jenjang pendidikan yang lebih rendah. Petani yang menempuh jenjang pendidikan lebih tinggi cenderung lebih memiliki pola pikir dan wawasan yang lebih luas serta dapat bertindak lebih bijaksana dalam menghadapi kelangkaan pupuk.

Pengalaman penggunaan pupuk dalam berusahatani juga akan berpengaruh terhadap perilaku petani. Petani yang memiliki pengalaman lebih lama dalam berusahatani dan penggunaan pupuk maka hal tersebut akan menjadi sebuah kebiasaan. Keterbatasan pupuk subsidi yang dianggarkan oleh pemerintah tidak mempengaruhi perilaku petani padi dalam penggunaan pupuk. Tetapi, petani padi yang melakukan usahatani dalam kurun waktu yang relatif lebih singkat, biasanya membuat petani tertarik akan usahatani tersebut dan tentunya jika hal tersebut dapat menguntungkan petani. Kurun waktu petani dalam pengalaman berusahatani dapat mempengaruhi perilaku petani padi dalam menghadapi kelangkaan pupuk sehingga perilaku yang ditimbulkan juga akan berbeda-beda di setiap petani.

Luas area lahan pertanian yang dimiliki dan perbedaan pendapatan usahatani merupakan salah satu penyebab perilaku petani. Semakin luas area lahan pertanian yang dimiliki maka pendapatan yang diperoleh akan semakin besar jika dibandingkan dengan luas area lahan pertanian yang lebih kecil. Selain itu, semakin luas areal lahan pertanian yang dimiliki, maka penggunaan pupuk dalam usahatani juga semakin lebih besar dibandingkan dengan luas area lahan pertanian yang lebih kecil.

Ketersediaan pupuk lain juga akan mempengaruhi perilaku petani dalam menghadapi kelangkaan pupuk. Jika ketersediaan pupuk bersubsidi terbatas

maka petani yang memiliki jenjang pendidikan lebih tinggi, usia yang lebih muda maupun pengalaman yang cukup maka petani akan bertindak dalam menangani hal tersebut dengan mengombinasikan penggunaan pupuk pada usahatani padi. Petani padi akan bereksperimen dengan penggunaan pupuk terhadap usahatani yang dijalankan.

