



DIALOGUE

JURNAL ILMU ADMINISTRASI
DAN KEBIJAKAN PUBLIK

INSTRUMENT KEBIJAKAN PUPUK BERSUBSIDI BAGI PETANI INDONESIA

Lailly Nuraini

ABSTRACT

The policy implementation have several problems such as policy design and choise of policy instrument. Policy design must pay on attention to the citizen. That will be have a good result if the actor of policy makers have capability and commitment. Capability on understanding the nature of problems and how to make a good policy. Commitment to make the implementation doing right.

The policy of subsidized manure make the farmer difficult to take it for their land. Subsidized manure distribution mechanism did not going properly. That make the farmer mistrust with government who make the policy. For every case, if citizen did not trusted with government, every policy that government took would not responded.

Keywords : *Implementation, policy instrument*

A. PENDAHULUAN

Pergeseran sistem masyarakat dari agraris ke industrialis membuat kebijakan yang dibuat pemerintah pun menjadi kurang berpihak pada masyarakat petani. Para petani menjadi kesulitan memperoleh apa yang mereka butuhkan untuk mengembangkan lahan pertanian mereka. Banyak lahan-lahan pertanian berubah fungsi menjadi lahan industri. Banyak pabrik berdiri di atas lahan yang dulunya merupakan lahan yang subur. Para petani pun beralih profesi menjadi buruh pabrik karena tidak adanya modal untuk bercocok tanam.

Banyaknya kesulitan yang dialami oleh petani yang mau menggarap lahan mengakibatkan mereka lebih memilih menjadi buruh pabrik. Mereka tidak usah lagi memikirkan membeli pupuk, pestisida, fungisida, pengairan, belum lagi kalau panen gagal. Pendistribusian pupuk juga tidak merata. Mereka harus membayar sangat mahal untuk bisa mendapatkan pupuk, atau meskipun harganya murah mereka susah mendapatkannya.

Pemerintah sudah berusaha untuk meningkatkan produksi padi dengan banyak cara, namun belum mencapai target seperti apa yang

diharapkan. Anggaran Daerah untuk membiayai operasional dan proyek Dinas Pertanian cukup besar setiap tahun, bahkan dapat melampaui hasil yang diproduksi petani itu sendiri. Namun nasib petani tetap mengambang. Harga pupuk yang melambung dan diiringi kelangkaan pupuk dipasaran sudah menjadi beban petani setiap tahun. Petani memperhitungkan, dengan mengolah tanah dengan luas tertentu selama hidup disbanding dengan menjual lahan itu untuk kebutuhan perumahan. Terbukti lebih baik menjualnya. Petani sebagian berpikir, cukup mengolah sawah tanaman padi untuk konsumsi sehari-hari. Waktu yang tersisa lebih baik digunakan untuk kegiatan lain yang mendukung perekonomian mereka. Bila semua petani berpikir demikian, kita akan menjadi pengimpor beras terbesar selama negeri ini dikelola tanpa perubahan kebijakan yang memihak kesejahteraan petani.

Harga Pokok Pembelian (HPP) pupuk di tingkat produsen naik antara Rp 1.900 sampai Rp 2.545 per kg, dan masih sering terjadi kelangkaan. Dari kebutuhan pupuk urea yang diajukan pemerintah daerah sebesar 5,4 juta ton, hanya 4,3 juta ton yang mampu dipenuhi produsen pupuk (Suara Pembaruan, 2007). Melihat kenyataan ini, pemerintah masih mengkaji mekanisme pemberian subsidi pupuk langsung ke petani.

Subsidi langsung kepada petani merupakan mekanisme yang lebih baik, namun data petani harus valid dan mekanisme pemberiannya juga harus baik.

B. PEMBAHASAN

Definisi dari implementasi kebijakan adalah proses dimana program atau kebijakan dilaksanakan, ia merupakan penerjemahan atas rencana ke dalam praktek.

Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu:

1. Kondisi sosial;
2. Kondisi ekonomi;
3. Ketersediaan teknologi baru;
4. Kondisi politik.

Beberapa pengukuran pembuat kebijakan dapat dilakukan untuk meningkatkan rancangan kebijakan untuk memfasilitasi implementasi kebijakan seperti berikut ini:

1. Pembuat kebijakan harus menyatakan tujuan kebijakan dan pemeringkatan mereka dengan jelas.
2. Kebijakan harus dikendurkan secara implisit atau eksplisit dengan teori sebab-akibat.
3. Kebijakan harus memenuhi alokasi dana untuk keberhasilan implementasi
4. Kebijakan harus mengatur prosedur yang jelas.
5. Tugas implementasi harus dialokasikan kepada sebuah agensi yang pengalamannya relevan dan mempunyai komitmen.

Pendekatan terhadap Implementasi Kebijakan

1. Pendekatan *Top-Down*

Pendekatan ini mengasumsikan bahwa kita bisa melihat dengan seksama proses kebijakan sebagai rangkaian perintah dimana pemimpin politik mengartikulasikan kebijakan yang disukai dengan jelas yang kemudian dijalankan pada level yang secara spesifik sampai melalui mesin administratif yang melayani pemerintah.

2. Pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan ini menunjukkan bahwa keberhasilan atau kegagalan beberapa program seringkali tergantung pada komitmen dan skill para aktor pada jajaran bawah yang terlibat dalam pengimplementasian program.

Pemikiran Rasional Untuk Pemilihan Instrumen.

1. Model Ekonomi

Mendeduktif sifat dasar dan mengasumsikan superioritas dari kekuatan pasar.

2. Model Politik

Permasalahan dalam pemahaman atas substutabilitas diantara instrumen-instrumen dan pemahaman untuk kepemilihan instrumen.

a. Ketidak leluasaan sosial dan politik mendukung pemilihan atas beberapa instrument dan menghalangi pemilihan yang lainnya.

b. Konsepsi perubahan dalam pemilihan instrument terjadi atas gerakan yang pelan dari skala koersi.

c. Ide dari perlawanan sosial memancing pemerintah untuk bergerak ke arah instrument yang lebih koersif.

Christopher Hood berpendapat bahwa instrument pemilihan bukanlah latihan teknis namun persoalan kepercayaan dan politik. Pemilihan dibentuk oleh ketidakleluasaan sumber daya, tekanan politik, pembatasan hukum, dan pelajaran yang dipelajari dari kegagalan instrument masa lalu.

Hood melakukan diskusi atas sejumlah pola 'normal' dari 're-tooling' pemerintah selama ini, termasuk :

1. Pergeseran dari instrument berbasis informasi kepada dasar sumber daya lainnya.

2. Pergeseran dari kepercayaan pada koersi itu sendiri kepada kegunaan sumber daya finansial dan sumber daya organisasional.

Bagi Hood, pemilihan instrument merupakan fungsi atas sifat dasar tujuan Negara dan sumber daya organisasi dan kapasitas yang dituju oleh aktor sosial.

Linder dan Peter telah mengembangkan model ketiga dengan mengintegrasikan beragam konsepsi pemilihan instrumen diletakkan mengarah baik pada

literatur ilmu ekonomi maupun ilmu politik.

Faktor-faktor yang berperan dalam pemilihan instrument adalah:

1. Fitur instrument kebijakan.
Mereka berpendapat bahwa instrument beragam sesuai dengan 4 kategori umum, yaitu:
 - a. Intensivitas sumber daya, termasuk biaya administratif dan penyederhanaan operasi.
 - b. Sasaran, termasuk ketepatan dan selektifitas.
 - c. Resiko politik, termasuk sifat dasar dukungan dan pertentangan, kemampuan melihat dari publik dan peluang untuk gagal
 - d. Pembatasan pada aktifitas Negara, termasuk kesulitan-kesulitan dengan pemaksaan dan prinsip ideologi pembatasan aktifitas pemerintah.
2. Budaya politik dan gaya kebijakan.
3. Kebudayaan organisasi atas biro yang terlibat dan sifat dasar hubungan mereka dengan klien biro lainnya.
4. Konteks situasi permasalahan, pemilihan waktu dan lingkup pelaku yang terlibat.
5. Pemilihan instrument adalah persoalan preferensi subyektif dari pembuat keputusan.

3. Model Sintetis

Jarak perangkat kebijakan dapat dikurangi untuk empat kategori:

1. Pasar;
2. Keluarga atau komunitas;

3. Regulasi, perusahaan publik atau ketetapan langsung;
4. Pencampuran instrumen-instrumen

Aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya mendukung para petani untuk lebih maju. Tetapi kenyataan yang sering kita jumpai di masyarakat tidak seperti yang diinginkan oleh pemerintah. Jika begitu, dapat dikatakan bahwa implementasi dari kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah tidak sejalan dengan apa yang seharusnya.

Pemerintah sudah membuat aturan untuk mengadakan pupuk bersubsidi, namun pada kenyataannya para petani masih kesulitan mendapatkan pupuk. Hal ini dipicu oleh pelaku-pelaku pasar yang berspekulasi dengan menimbun pupuk untuk kemudian dijual lagi apabila harga pupuk naik. Sehingga mereka yang mempunyai modal besar lebih mudah memperoleh pasokan pupuk dibanding para petani yang modalnya pas-pasan.

Mekanisme distribusi pupuk bersubsidi sebenarnya sudah dibuat sedemikian rupa sehingga pelaksanaan di lapangan dapat berjalan dengan baik. Tetapi pada kenyataannya banyak kebocoran-kebocoran yang terjadi. Pupuk bersubsidi yang sedianya diperuntukkan bagi petani, malah jatuh ke tangan para spekulan pasar yang tidak bertanggung jawab. Kurangnya kontrol terhadap para pelaksana

kebijakan membuat kebijakan yang dibuat pemerintah seolah-olah tidak dirancang dengan baik. Komitmen para pelaksana mempunyai peran penting dalam menumbuhkan kepercayaan petani terhadap pemerintah untuk mencari solusi yang terbaik bagi mereka.

Berkurangnya kepercayaan masyarakat petani terhadap upaya pemerintah dalam menyelesaikan masalah ini membuat para petani mencoba melakukan serangkaian percobaan untuk menemukan cara agar para petani dapat mandiri mengolah lahan mereka.

Upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan mencoba mengganti pupuk urea dengan pupuk organik. Pupuk Organik ini terbuat dari kompos, kotoran sapi dan kambing. Setelah diuji cobakan, ternyata lahan pertanian yang menggunakan pupuk organik hasil panennya lebih banyak dan kualitasnya jauh lebih baik. Apalagi didukung dengan penelitian tentang hasil pertanian atau perkebunan yang menggunakan pupuk organik lebih aman bagi kesehatan manusia dibanding dengan yang menggunakan pupuk non organik. Hal ini membuat masyarakat yang sadar betapa pentingnya kesehatan dengan jalan memilih bahan makanan yang aman dan bebas dari bahan-bahan kimia lebih memilih produk-produk yang alami dan aman bagi kesehatan.

Lahan pertanian yang menggunakan pupuk organik

ternyata hasil panennya lebih banyak dibandingkan dengan lahan yang menggunakan pupuk non organik. Bahan makanan yang dihasilkan dari lahan pertanian atau perkebunan dengan menggunakan pupuk organik disebut bahan makanan organik. Meskipun bahan makanan organik ini harga produksinya lebih mahal karena proses produksinya lebih rumit, tetapi masyarakat yang sadar akan pentingnya keamanan bahan makanan yang mereka konsumsi lebih memilih bahan makanan organik ini. Karena itu hasil-hasil pertanian dan perkebunan organik harganya lebih mahal. Dan itu akan meningkatkan kesejahteraan para petani.

Peran pihak ketiga yang menyediakan alternatif lain penggunaan pupuk bagi petani sangat membantu dalam mengatasi mahalnya harga pupuk dan kelangkaan pupuk dipasaran. Apalagi melihat perbandingan hasil panen antara lahan yang menggunakan pupuk urea dengan lahan yang menggunakan pupuk organik, hasilnya lebih banyak lahan atau sawah yang menggunakan pupuk organik.

Berdasarkan hasil tersebut, seharusnya Pemerintah mulai melirik alternative lain bagi penggunaan pupuk, karena ternyata produsen tidak bisa mencukupi kebutuhan pupuk bagi petani secara nasional. Kebijakan tentang pupuk bersubsidi

bagi petani harus dibahas lagi mekanisme pelaksanaan dan pendistribusiannya kepada yang betul-betul membutuhkan.

Oleh karena itu diperlukan peran serta masyarakat untuk mengontrol pelaksanaan setiap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah atau pemilihan instrumen kebijakan pemerintah, sehingga pelaksanaan setiap program atau kebijakan dapat tepat guna, tepat cara, dan tepat sasaran.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Setiap pelaksanaan kebijakan pasti ada salah satu pihak yang merasa diuntungkan dan ada pihak yang merasa kurang diuntungkan. Hal tersebut terjadi karena kurangnya komitmen dan kemampuan pembuat dan pelaksana kebijakan dalam pemahaman inti permasalahan.

Pemilihan instrument-instrumen dalam pelaksanaan kebijakan hendaknya memperhatikan faktor-faktor yang saling mempengaruhi agar tepat pada sasaran. Untuk itu diperlukan aktor-aktor pengambil kebijakan yang benar-benar mampu dan menguasai akar permasalahan, tidak hanya sebatas pemahaman teoritik saja.

2. Saran

Pelaksanaan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dapat berhasil dengan baik jika Pemerintah bekerja sama dengan pihak yang

tepat dalam rangka mencapai target yang diinginkan. Tidak hanya sektor publik saja yang dilibatkan dalam pelaksanaan setiap kebijakan yang diambil, tetapi sektor privat pun dapat mengambil peran.

Kebijakan Pemerintah tentang pupuk bersubsidi untuk para petani dapat terlaksana dengan baik apabila program tersebut dapat berkesinambungan dan adanya kerja sama antara Pemerintah dan lembaga non Pemerintah sebagai pelaksana program yang betul-betul memahami permasalahan para petani dan peduli dengan kesejahteraan para petani. Apabila para petani dapat hidup dengan sejahtera, maka Bangsa Indonesia tidak perlu lagi mengimpor beras dari Negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.

Howlett, Michael. & Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York. Oxford : Oxford University Press

Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo

www.suara.pembaruan.com. 2007