

## Kajian Penerapan dan Hasil Kebijakan Agropolitan di Kabupaten Lima Puluh Kota

Kimiawan Hari<sup>1</sup>, Mohammad Muktialie<sup>2</sup>

Diterima : 3 Agustus 2012

Disetujui : 5 September 2012

### ABSTRACT

The implementation of the Indonesian Ministry of Agriculture's Agropolitan Policy bares varying results in each area. The outcome of such federal policy, is determined by 1) the structure of the implementation, 2) policy instrument, 3) community participation, and 4) the availability of resources. Lima Puluh Kota Regency in West Sumatra is one of the regions implementing this policy, starting in Mungka District as an Agropolitan District in 2005. The implementation expected an increase in the community's revenue and productivity by 5%. Analysis showed that in early 2012, the 5% income rise only happens to 63.04% of the population, while 5% increase in productivity only occurs to 34.78%. Further analysis showed that the low outcome is a result of: 1) lack of clarity in the guidelines issued by the Ministry, 2) lack of legal basis for enforcement of the Agropolitan Master Plan, 3) inconsistencies in the agropolitan working group in Lima Puluh Kota Regency, 4) inefficiency of the organizational structure (Susunan Organisasi dan Tata Kerja - SOTK) of Lima Puluh Kota Regency, 5) lack of knowledge and number of counselors in BP3K Mungka to assist the community, 6) lack of support from the local budget committee in the allocation of funding, 7) lack of involvement from the Pemerintah Nagari in implementation of the program, and 8) lack of coordination and communication between the executives and legislatives

**Key words** : agropolitan policy, means, ends

### ABSTRAK

Implementasi Kebijakan Agropolitan Kementerian Pertanian memberikan hasil yang beragam di tiap daerah. Hasil dari kebijakan pusat yang demikian ini biasanya ditentukan oleh: 1) struktur implementasi, 2) instrumen kebijakan, 3) partisipasi masyarakat, dan 4) ketersediaan sumber daya. Kabupaten Lima Puluh Kota di Sumatera Barat merupakan salah satu daerah yang menerapkan kebijakan ini, dimulai di Kecamatan Mungka pada tahun 2005. Penerapan kebijakan ini hendak mencapai kenaikan pendapatan dan produktivitas masyarakat sebesar 5%. Analisis menunjukkan bahwa pada awal 2012, kenaikan pendapatan 5% hanya dinikmati oleh 63,04% penduduk, sedangkan kenaikan produktivitas sebesar 5% hanya terjadi pada 34,78% masyarakat. Analisis selanjutnya menunjukkan bahwa rendahnya pencapaian tersebut adalah hasil dari 1) ketidakjelasan panduan yang diterbitkan oleh Kementerian, 2) kurangnya dasar hukum untuk pelaksanaan Master Plan Agropolitan di Kabupaten Lima Puluh Kota, 3) inkonsistensi kelompok kerja di Kabupaten Lima Puluh Kota, 4) inefisiensi Susunan Organisasi dan Tata Kerja - SOTK di Kabupaten Lima Puluh Kota, 5) kurangnya pengetahuan dan jumlah penyuluh di BP3K Mungka untuk membantu masyarakat, 6) kurangnya dukungan komite anggaran daerah dalam alokasi pendanaan, 7) kurangnya keterlibatan Pemerintah Nagari dalam implementasi program, dan 8) kurangnya koordinasi dan komunikasi antara legislatif dan eksekutif.

**Kata kunci** : kebijakan agropolitan, cara, hasil

<sup>1</sup> Bappeda Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatera Barat

<sup>2</sup> Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah  
Kontak Penulis : kimiawanhari@gmail.com

## PENDAHULUAN

Anderson (Pranoto, 2011: 34), menyatakan bahwa kebijakan publik adalah mengenai proses dan cara kebijakan diterapkan (*means*) dan hasil yang diinginkan (*ends*), yang saling berhubungan satu dengan lainnya. Hal ini berarti hasil (*ends*) yang diperoleh dari penerapan suatu kebijakan, adalah akibat dari proses dan cara (*means*) kebijakan tersebut diterapkan. Dengan adanya UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, terjadi penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini mempunyai pengertian bahwa Daerah diberi kebebasan dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di daerah. Walaupun daerah bebas mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, sebagai suatu negara kesatuan, daerah tetaplah harus mengacu kepada kebijakan pusat. Dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan daerah, sebagaimana tercantum dalam UU no. 25 tahun 2004, daerah harus mempedomani rencana pembangunan nasional.

Terkait dengan adanya ketentuan untuk mengacu pada kebijakan pusat di satu sisi dan kebebasan daerah disisi lainnya, salah satu kebijakan pusat yang banyak diterapkan oleh daerah adalah kebijakan agropolitan. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang digagas oleh Departemen Pertanian dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat (Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Agropolitan, 2002:11). Penerapannya ini dimulai dengan adanya himbauan pusat, supaya daerah yang memiliki peluang keberhasilan tinggi, melaksanakan pembangunan dengan model yang dirancang pusat ini (surat Kepala Badan Pengembangan SDM Pertanian/ Ketua Kelompok Kerja Pengembangan Kawasan Agropolitan tanggal Nomor: K/OT.210/VIII/2002).

Dalam penerapan kebijakan agropolitan ini daerah bebas untuk menerapkan kebijakan ini sesuai situasi dan kondisi daerah. Sebagai pedoman bagi daerah dalam penerapan kebijakan agropolitan, pemerintah pusat memberikan pedoman-pedoman penerapan dalam bentuk pedoman umum pengembangan kawasan agropolitan dan pedoman operasional pengembangan kawasan agropolitan.

Salah satu daerah yang mengacu dan menjalankan kebijakan agropolitan ini adalah Kabupaten Lima Puluh Kota. Penerapan kebijakan agropolitan di daerah ini, diawali dengan keluarnya kebijakan daerah berupa Surat Keputusan (SK) Bupati Lima Puluh Kota Nomor 398/BLK/2005 Tanggal 6 Juni 2005. Dalam SK ini disebutkan bahwa Kecamatan Mungka ditetapkan sebagai kawasan agropolitan, dan sistem agribisnis yang akan dikembangkan adalah agribisnis yang berbasis pada ayam petelur.

Sehubungan dengan hasil (*ends*) merupakan akibat dari proses dan cara (*means*) penerapan seperti disebutkan Anderson sebelumnya, Mruma (200: 42) menemukan bahwa ada empat faktor yang berpengaruh terkait dengan *means* dan *ends* dalam penerapan suatu kebijakan pusat di daerah. Faktor-faktor tersebut adalah: 1) struktur implementasi kebijakan; 2) instrumen kebijakan yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan; 3) ketersediaan sumber daya yang diperlukan untuk mendukung kebijakan; dan 4) partisipasi masyarakat dalam penerapan kebijakan. Berdasarkan temuan Mruma ini, sebagai suatu kebijakan pusat yang diterapkan di daerah, kebijakan agropolitan diperkirakan juga dipengaruhi oleh faktor-faktor ini.

Tujuan penelitian adalah untuk mengkaji bagaimanakah proses dan cara (*means*) penerapan serta hasil kebijakan agropolitan di daerah Kabupaten Lima Puluh Kota. Berdasarkan tujuan penelitian ini maka ditetapkan beberapa sasaran penelitian sebagai berikut :

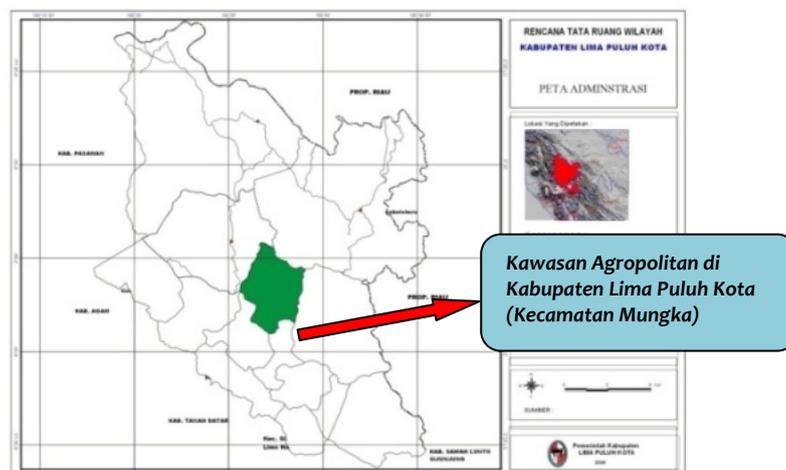
1. Menganalisis *ends* (hasil) dari penerapan kebijakan agropolitan
2. Menganalisis *means* (proses dan cara) penerapan kebijakan agropolitan
3. Menganalisis penerapan kebijakan agropolitan berdasarkan *means* dan *ends*
4. Merumuskan kesimpulan dan rekomendasi dalam penerapan kebijakan agropolitan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini memakai pendekatan campuran kualitatif dan kuantitatif (*concurrent mixed methods*) dengan format deskriptif. *Concurrent mixed methods* menurut Creswell (2010: 23), merupakan prosedur dimana di dalamnya peneliti mempertemukan atau menyatukan data kuantitatif dan data kualitatif untuk memperoleh analisis komprehensif atas masalah penelitian. Sedangkan format deskriptif menurut Bungin (2005: 36), merupakan format yang bertujuan untuk menjelaskan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu berdasarkan apa yang terjadi. Metode kualitatif yang digunakan untuk mengetahui *means* ini, adalah metode penelitian studi kasus. Sedangkan untuk mengetahui hasil (*ends*) dari penerapan kebijakan, maka dipakai metode kuantitatif survei. Pada akhirnya, setelah mengetahui bagaimana proses dan cara (*means*) penerapan beserta hasilnya (*ends*), akan dicoba untuk mengetahui bagaimanakah hubungan *means* dan *ends* penerapan kebijakan pusat (agropolitan) di daerah, sehingga bisa diambil manfaatnya.

## GAMBARAN UMUM WILAYAH STUDI

Ruang lingkup wilayah dalam penelitian ini adalah wilayah administrasi Kecamatan Mungka. Kecamatan ini merupakan salah satu dari 13 kecamatan di Kabupaten Lima puluh Kota dimana pada tahun 2005 ditetapkan sebagai kawasan agropolitan dengan SK Bupati Lima Puluh Kota Nomor: 398/BLK/2005 Tanggal 6 Juni 2005.



Sumber : Bappeda Kabupaten Lima Puluh Kota, diolah 2012

**GAMBAR 1**  
**KABUPATEN LIMA PULUH KOTA DAN KAWASAN AGROPOLITAN**

Kecamatan Mungka ini secara administratif, berbatasan dengan:

- Sebelah utara : Kecamatan Bukit Barisan dan Kecamatan Pangkalan Koto Baru
- Sebelah selatan : dengan Kecamatan Guguk dan Kecamatan Payakumbuh
- Sebelah barat : dengan Kecamatan Guguk dan Kecamatan Bukit Barisan
- Sebelah timur : dengan Kecamatan Harau

Dalam melakukan pengembangan kawasan agropolitan ini, komoditi yang menjadi andalan adalah ayam petelur yang didukung oleh komoditi lainnya berupa jagung, gambir, dan perikanan air tawar.

## KAJIAN PUSTAKA

### **Kebijakan Publik**

Beberapa pengertian kebijakan publik menurut pendapat para ahli adalah sebagai berikut:

- Menurut Mustopradijaja (Pranoto, 2011:38) kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi suatu permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- Nugroho (2009:85) mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan.
- James E Anderson (Supeno, 2006:15) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.

### **Penerapan Kebijakan Publik**

Setelah suatu kebijakan publik diambil oleh pemerintah, maka langkah yang tidak kalah pentingnya adalah menerapkan kebijaksanaan atau keputusan tersebut. Hill dan Hupe (Pranoto, 2011:46), merumuskan tiga elemen penting yang terkait dengan penerapan (implementasi) suatu kebijakan, dimana “*to implement*” diartikan sebagai berikut:

- *To provide the means of carrying out*, atau menyediakan segala yang dibutuhkan
- *To give practical effect to* atau memberikan pengaruh/dampak terhadap sesuatu
- *To accomplish, to fulfill, to produce, to complete*, atau mencapai sesuatu, menanggapi sesuatu, menghasilkan sesuatu, atau menyelesaikan sesuatu.

Disamping pengertian menurut Hill dan Hupe di atas, Agustino (2008:135) menyebutkan bahwa ada tiga hal penting terkait penerapan kebijakan. Hal tersebut adalah tujuan, pelaksanaan, dan hasil. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Wahab (Pranoto, 2011:56), bahwa tahapan implementasi kebijakan adalah:

- Merancang bangun program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, penentuan biaya dan waktu.
- Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur dan personalia, dana, dan prosedur serta metode yang tepat
- Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan evaluasi, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat, guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Means dan Ends Penerapan Kebijakan Pusat di Daerah**

Mruma (2005:42) menemukan bahwa dalam penerapan suatu kebijakan pusat di daerah, *means*-nya ini dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut:

#### **1. Struktur implementasi kebijakan**

Struktur implementasi kebijakan adalah struktur yang dipakai untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, dimana menurut Agustino (2008:140), ada dua pendekatan yang umum dipakai yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Dalam suatu negara yang menjalankan sistem pemerintahan desentralisasi seperti Indonesia, pendekatan yang dipakai merupakan gabungan dari kedua pendekatan ini. Di satu sisi daerah daerah bebas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri (*bottom up*), sedangkan disisi lain daerah terikat oleh konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang harus tunduk dan patuh pada kebijakan pusat (*top down*).

#### **2. Instrumen Kebijakan**

Instrumen kebijakan dapat dianggap sebagai segala cara yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang ditetapkannya. Karena instrumen kebijakan ini merupakan segala cara untuk mencapai tujuan kebijakan, diperlukan langkah-langkah untuk memastikan terlaksananya instrumen ini. Seperti disebutkan Pall (1997:109) bahwa *“a great deal of public policy is about achieving outcomes through ensuring certain actions or behaviours”*. Oleh karena itu, diperlukan suatu dasar hukum yang mengikat untuk menjamin kepastian pelaksanaannya.

#### **3. Partisipasi Masyarakat**

Menurut PBB (Dristarto, 2005:9) partisipasi masyarakat adalah kesempatan masyarakat untuk terlibat dalam mempengaruhi dan berkontribusi pada proses pembangunan secara adil. Partisipasi ini menjadi penting dalam penerapan suatu kebijakan disebabkan beberapa alasan berikut (Conyers dalam Suyatno, 2003) :

- Partisipasi merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek akan gagal
- Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan dan perencanaan, karena mereka akan lebih mengetahui dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut
- Partisipasi menjadi urgen karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi jika masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat.

Mruma (2005:42) menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat ini dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, masyarakat, yaitu: 1) sikap masyarakat; 2) dukungan pemerintah untuk melibatkan masyarakat; dan 3) kondisi sosial ekonomi masyarakat.

#### **4. Ketersediaan Sumber Daya**

Sesuai dengan pendapat Nugroho (2009:527) bahwa pembuatan kebijakan seharusnya disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia, maka sumber daya yang perlu menjadi perhatian di sini adalah:

- Sumber daya finansial
- Sumber daya manusia
- Sumber daya teknologi

### **Kebijakan Agropolitan Sebagai Salah Satu Kebijakan Publik Pusat dan Hasil (Ends) yang Diharapkan**

Berdasarkan defenisi kebijakan publik yang telah dibahas sebelumnya, kebijakan agropolitan ini termasuk ke dalam kebijakan publik pusat. Hal ini disebabkan kebijakan ini dibuat oleh badan pemerintahan di tingkat pusat, yaitu Departemen Pertanian dalam rangka mengembangkan sistem dan usaha agribisnis di suatu kawasan. Sebagaimana

disebutkan dalam Pedoman Operasional Pengembangan Kawasan Agropolitan (2002:3), bahwa agropolitan diartikan sebagai kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agribisnis serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan pembangunan pertanian (agribisnis) di wilayah sekitarnya. Dengan berkembangnya sistem dan usaha agribisnis ini, maka hasil (ends) yang diharapkan terjadi oleh pemerintah pusat adalah (Pedoman Umum Pengembangan Kawasan Agropolitan, 2002:21-22):

- Pendapatan masyarakat dan pendapatan keluarga petani meningkat, minimal 5% di kawasan agropolitan.
- Produktivitas lahan meningkat, minimal 5% di kawasan agropolitan lokasi program.
- Investasi masyarakat (petani, swasta, BUMN) meningkat minimal 10% di kawasan agropolitan.

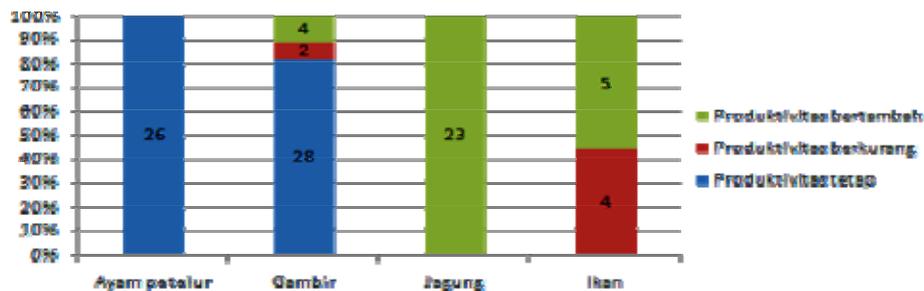
**ANALISIS**

**Analisis Ends Penerapan Kebijakan Agropolitan**

Berdasarkan kuesioner, diketahui kalau penerapan kebijakan agropolitan ini belum memberikan hasil (ends) sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat pada:

a. Peningkatan produktivitas

- Masyarakat yang produktivitasnya meningkat di atas 5% hanyalah sebanyak 32 orang dari total 92 responden (34,78%). Hal ini terjadi pada komoditi gambir (4,35%), komoditi jagung (25%), dan pada komoditi ikan air tawar (5,34%).
- Masyarakat yang produktivitasnya tidak mengalami perubahan sebanyak 58,70%.
- Adanya masyarakat yang mengalami penurunan produktivitas sebesar 6,52%. Hal ini disebabkan oleh pembukaan lahan baru dengan produktivitas yang lebih kecil pada tanaman gambir (2,17%), banjir yang merusak kolam serta menghanyutkan induk ikan (4,35%), serta perluasan kolam ikan yang tidak didukung oleh kecukupan induk ikan sehingga menurunkan kapasitas produksi.

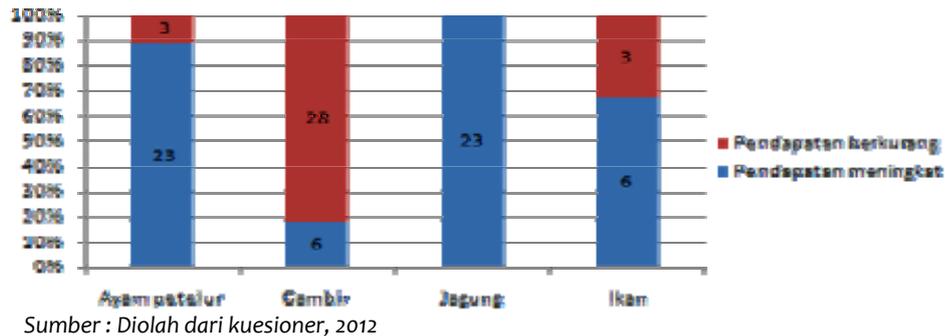


Sumber : Diolah dari kuesioner, 2012

**GAMBAR 2**  
**KONDISI PRODUKTIVITAS MASYARAKAT SAMPEL**

b. Peningkatan pendapatan

- Masyarakat yang pendapatannya meningkat di atas 5% hanyalah sebesar 63,04%. Hal ini terjadi pada komoditi ayam petelur (25%), gambir (6,52%), jagung (25%), serta ikan air tawar (6,52%).
- Terjadi penurunan pendapatan pada 36,96% responden. Hal ini terutama terjadi pada komoditi gambir (30,43%), ayam petelur (3,26%), dan ikan air tawar (3,26%).



**GAMBAR 3**  
**KONDISI PENDAPATAN MASYARAKAT SAMPEL**

### **Analisis Means Penerapan Kebijakan Agropolitan**

Analisis ini berguna untuk mengetahui proses dan cara (*means*) pengimplementasian kebijakan ditinjau dari empat faktor seperti yang disebutkan Mruma sebelumnya, yaitu:

a. Struktur implementasi.

Dalam struktur implementasi kebijakan agropolitan, studi ini menemukan kalau koordinasi dan komunikasi antara kelompok kerja (pokja) agropolitan belum berjalan dengan baik, hal ini didasari oleh:

- Masih adanya perbedaan pemahaman mengenai kewenangan dalam fasilitasi pembiayaan program/kegiatan yang terdapat dalam master plan agropolitan.
- Tidak adanya kesamaan pemahaman mengenai cara serah terima aset yang dibangun oleh pokja pusat. Hal ini terlihat pada pasar agropolitan yang menurut pusat sudah diserahkan kepada daerah sedangkan daerah merasa belum menerimanya.

b. Instrumen kebijakan.

Studi ini menemukan lemahnya mekanisme penegakan instrumen. Hal ini disebabkan dari beberapa instrumen kebijakan agropolitan daerah, tidak ada instrumen yang berkekuatan hukum dan bersifat mengikat untuk menjamin pelaksanaan program/kegiatan yang direncanakan. Instrumen kebijakan tersebut adalah:

- Surat keputusan Bupati Lima Puluh Kota No 398/BLK/2005.  
Surat keputusan ini hanyalah berupa penetapan daerah yang akan menjadi kawasan agropolitan beserta dengan komoditi yang akan dikembangkan.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2006-2010.  
Agropolitan dimasukkan secara makro ke dalam RPJMD sebagai landasan hukum pelaksanaan program/kegiatan pembangunan
- Master plan pengembangan kawasan agropolitan Kabupaten Lima Puluh Kota.  
Master plan ini hanyalah berupa dokumen perencanaan yang berisikan program/kegiatan yang akan direncanakan selama lima tahun (2007-2011), yang tidak ditindaklanjuti dengan aturan hukum baik berupa perda, perbup ataupun aturan lainnya.

c. Ketersediaan sumber daya.

Studi ini menemukan kalau dalam penerapannya kebijakan ini kurang mendapat dukungan sumber daya yang memadai. Hal ini terlihat pada:

- Sumber daya manusia  
Seringnya mutasi pejabat struktural di lingkup pemerintah daerah menyebabkan banyak anggota pokja tidak memiliki kompetensi yang dibutuhkan. Hal ini terlihat dari kurangnya tanggung jawab untuk melaksanakan program/kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya dan malasnya anggota pokja menghadiri rapat koordinasi.

Disamping itu, sebagai pihak yang akan mendampingi masyarakat dalam pelaksanaan program dan tempat konsultasi permasalahan dalam berusaha juga ditemukan kurangnya dukungan jumlah dan pengetahuan dari tenaga penyuluh yang ada.

- Sumber daya teknologi  
Dengan diterapkannya kebijakan agropolitan, diharapkan ada inovasi teknologi yang akan meningkatkan daya saing dan nilai tambah dari komoditi pengembangan (*on farm* maupun *off farm*). Berdasarkan studi yang dilakukan, inovasi teknologi yang ditemukan masih sebatas *on farm* dan hanya pada komoditi jagung (perapatan jarak tanam dan alat pemipil jagung). Mengingat bahwa kawasan agropolitan Lima Puluh Kota ini memiliki empat komoditi pengembangan, maka hal ini mencerminkan kurangnya dukungan teknologi yang dibutuhkan.
- Sumber daya finansial  
Penerapan kebijakan agropolitan dikatakan mendapat dukungan sumber daya finansial yang memadai apabila pembiayaan dari anggaran tidak mengalami permasalahan. Studi ini menemukan beberapa permasalahan yang menyebabkan kurangnya pembiayaan anggaran untuk program/kegiatan yang direncanakan. Hal ini disebabkan oleh:
  - a. Adanya pemekaran SOTK daerah yang menyebabkan berkurangnya kemampuan finansial daerah untuk membiayai program/kegiatan awal yang direncanakan. Sebagian besar belanja daerah habis tersedot untuk membiayai belanja pegawai.
  - b. Kurangnya komunikasi antara seksekutif dan legislatif sehingga terjadi perbedaan skala prioritas pembiayaan
  - c. Kurangnya fasilitasi pembiayaan dari pusat dan provinsi karena masih belum jelasnya kewenangan masing-masing pokja.
- d. Partisipasi masyarakat.  
Studi ini menemukan kalau dalam penerapannya, kebijakan ini masih kurang melibatkan masyarakat. Salah satu point penting mengenai partisipasi menurut Conyers (Suyatno, 2003) adalah alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek akan gagal. Sedangkan dalam penerapannya, ditemukan program/kegiatan yang tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat, yaitu:
  - Tidak adanya program/kegiatan yang memfasilitasi peternak ayam petelur sehingga terjadi penurunan jumlah peternak yang cukup signifikan ( $\pm 90\%$ ).
  - Kurangnya koordinasi dan komunikasi antara BP4K dengan instansi pemberi bantuan menyebabkan bantuan benih jagung tidak dimanfaatkan karena jenis benihnya.
  - Kurangnya pelibatan pemerintah nagari yang lebih mengetahui keinginan masyarakat menyebabkan bangunan pasar agropolitan tidak diminati masyarakat karena tata bangunannya.

#### **Analisis Penerapan Kebijakan Agropolitan Berdasarkan Means dan Ends**

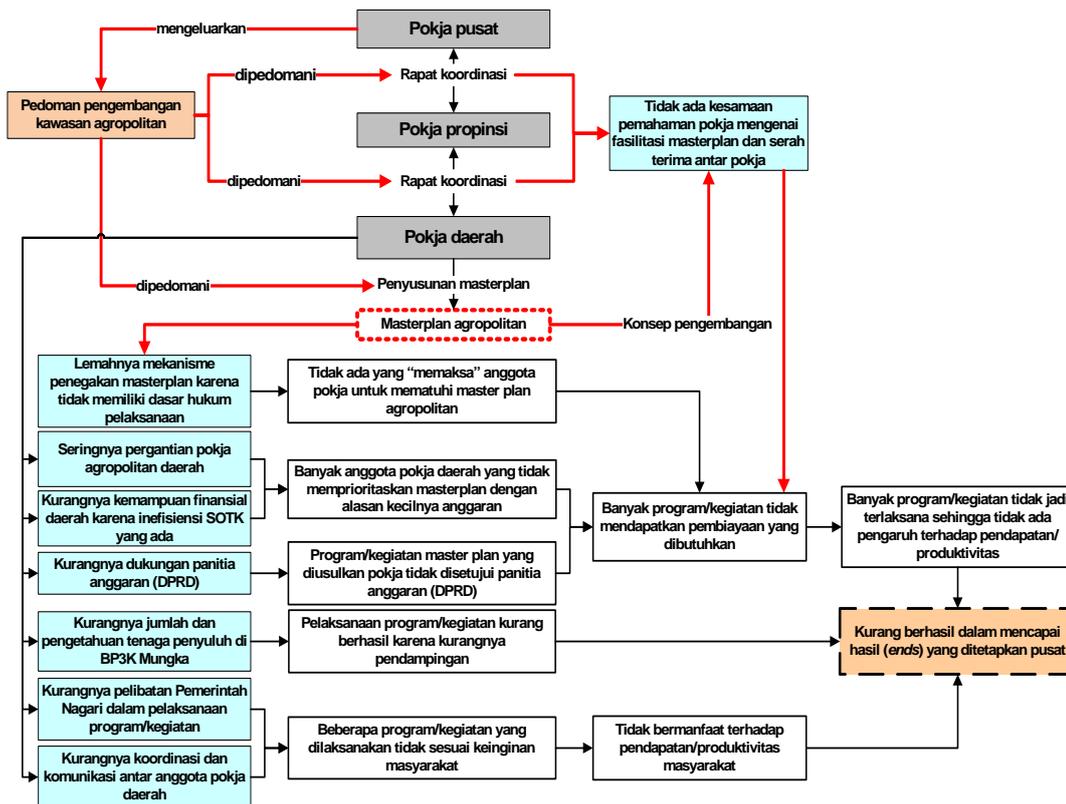
Secara umum, studi ini menemukan kalau kurang berhasilnya capaian *ends* disebabkan oleh banyaknya rencana program/kegiatan di dalam masterplan yang tidak jadi terlaksana sehingga gagal memberikan pengaruh yang diinginkan. Sedangkan secara spesifik, sesuai dengan faktor yang mempengaruhi *means* menurut Mruma, maka penyebabnya dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini:

**TABEL 1**  
**KETERKAITAN ANTARA MEANS DAN ENDS**

No	Faktor yang Mempengaruhi Means	Bentuk Pengaruh	Akibat yang Ditimbulkan	Hasil yang Diperoleh (Ends)
1.	Struktur implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kurangnya kejelasan dan kelengkapan pedoman pengembangan agropolitan yang dikeluarkan Departemen Pertanian untuk dijadikan acuan oleh daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Rencana program/ kegiatan dalam master plan banyak yang tidak terlaksana karena perbedaan pemahaman pokja (pusat, propinsi, dan daerah) mengenai fasilitas pembiayaan master plan agropolitan</li> <li>✓ Adanya permasalahan serah terima antar pokja (pusat dan daerah). Pasar agropolitan belum memberikan manfaat terhadap pendapatan masyarakat karena belum bisa ditindaklanjuti oleh daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responden yang mengalami peningkatan produktivitas hanya sebesar 34,78%</li> <li>✓ Responden yang mengalami peningkatan pendapatan hanya sebesar 63,04%</li> <li>✓ Responden yang mengalami peningkatan pendapatan tidak ada yang disebabkan oleh adanya nilai tambah komoditi (pengolahan lanjutan)</li> <li>✓ Responden yang merasa terbantu dengan infrastruktur hanya sebesar 21,74%, yang terdiri dari infrastruktur jalan sebesar 11,96%, irigasi sebesar 6,52% dan rehab kolam ikan sebesar 3,26%</li> <li>✓ Responden yang mengalami perubahan cara budidaya 34,78%. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pada ikan air tawar sebesar 5,43% akibat perbaikan saluran irigasi.</li> <li>- Pada gambir 4,35% akibat pembukaan ladang baru (lebih rapat)</li> <li>- Pada jagung 9,78% akibat penyuluhan dan 15,22% akibat keterlibatan agen pioneer.</li> </ul> </li> </ul>
2.	Instrumen kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tidak adanya dasar hukum yang menjamin penegakan master plan agropolitan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lemahnya mekanisme penegakan master plan. Anggota pokja banyak yang “menghindar” dari tanggungjawab pelaksanaan program/kegiatan dengan alasan kecilnya anggaran</li> </ul>	
3.	Ketersediaan sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kurangnya keberlanjutan akibat seringnya pergantian pokja daerah</li> <li>✓ Kurangnya kemampuan finansial daerah akibat kurang efisiennya SOTK yang ada.</li> <li>✓ Kurangnya dukungan panitia anggaran daerah dalam pengalokasian anggaran</li> <li>✓ Kurangnya jumlah dan pengetahuan tenaga penyuluh di BP3K Mungka untuk mendampingi masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kurangnya pemahaman pokja pengganti karena hilangnya data-data dan informasi sehingga kurang berkomitmen untuk memprioritaskan pelaksanaan master plan</li> <li>✓ Sebagian besar belanja daerah habis untuk belanja pegawai. Banyak program/ kegiatan dalam master plan yang tidak mendapatkan pembiayaan seperti seharusnya.</li> <li>✓ Beberapa program/kegiatan dalam master plan yang diusulkan pokja seperti STA dan infrastruktur jalan tidak disetujui legislatif untuk mendapatkan pembiayaan sehingga tidak terlaksana</li> <li>✓ Banyaknya LKMA yang “macet” akibat kesalahpahaman peminjam, sehingga permasalahan permodalan masih menjadi kendala bagi masyarakat</li> <li>✓ Perbaikan budidaya (peningkatan produktivitas) akibat penyuluhan hanya ditemukan pada komoditi jagung</li> </ul>	
4.	Partisipasi masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kurangnya pelibatan Pemerintah Nagari dalam pelaksanaan program/kegiatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tidak diminatinya pasar agropolitan oleh pelaku usaha karena tata bangunannya yang tidak sesuai dengan keinginan (rencana). Keinginan masyarakat yang diwakili oleh pemerintah nagari tidak dapat tersalurkan dengan baik.</li> </ul>	

No	Faktor yang Mempengaruhi Means	Bentuk Pengaruh	Akibat yang Ditimbulkan	Hasil yang Diperoleh (Ends)
		✓ Kurangnya koordinasi dan komunikasi antar anggota pokja daerah	✓ Program/kegiatan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kondisi dan keinginan masyarakat. Hal ini terlihat pada bantuan benih jagung yang tidak diaplikasikan masyarakat.	

Sumber : Analisis penulis, 2012



Sumber : Analisis penulis, 2012

GAMBAR 4  
PENERAPAN KEBIJAKAN PUSAT AGROPOLITAN DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA

**KESIMPULAN**

Sebagai salah satu daerah yang menerapkan kebijakan pusat (Departemen Pertanian) ini, diketahui kalau hasil yang diperoleh Kabupaten Lima Puluh Kota dari penerapan kebijakan agropolitan belum sesuai dengan apa yang ditetapkan pusat. Masyarakat yang produktivitasnya meningkat di atas 5% hanyalah sebesar 34,78%. Sedangkan masyarakat yang pendapatannya meningkat di atas 5% barulah 63,04%. Studi ini menemukan bahwa tidak tercapainya ends dari penerapan kebijakan ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

- Kurangnya kejelasan dan kelengkapan pedoman pengembangan agropolitan yang dikeluarkan oleh Departemen Pertanian sehingga tidak samanya pemahaman antar pokja (pusat, daerah, dan provinsi) dalam hal serah terima aset dan fasilitasi master plan agropolitan.
- Tidak adanya dasar hukum yang menjamin penegakan master plan agropolitan

- Seringnya pergantian pokja agropolitan akibat seringnya mutasi pejabat struktural di daerah.
- Kurangnya kemampuan finansial daerah akibat inefisiensi Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) di Kabupaten Lima Puluh Kota
- Kurangnya jumlah dan pengetahuan tenaga penyuluh di BP3K Mungka yang akan mendampingi masyarakat.
- Kurangnya dukungan panitia anggaran daerah (DPRD) dalam pengalokasian anggaran untuk pembiayaan master plan agropolitan.
- Kurangnya pelibatan Pemerintah Nagari dalam pelaksanaan program/kegiatan
- Kurangnya koordinasi dan komunikasi antar anggota pokja agropolitan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Bungin, Burhan. 2004. *Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Creswell, John.W. 2010. *Research Design – Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta Pustaka Pelajar.
- Mruma, Rosemary Oswald. 2005. *Implementation of The National Environment Policy : A Case of The Local Government Authorities In Dar Es Salaam City – Tanzania*. Faculty of Social Scienses, University of Bergen, Norwegia. Tersedia di <https://bora.uib.no/bitstream/1956/1257/1/Masteroppgave-mruma.pdf>. Diakses pada 1 April 2011.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT.Gramedia.
- Pall, Leslie A. 1997. *Beyond Policy Analysis*. Ontario: ITP Nelson, a Division of thomson Canada Limited.
- Pranoto, Enoh Suharto. 2011. *Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Profesional Keahlian Teknik*. Disertasi. Universitas Pendidikan Indonesia. Tersedia di [http://repository.upi.edu/disertasiview.php?no\\_disertasi=10](http://repository.upi.edu/disertasiview.php?no_disertasi=10), diakses pada 9 Mei 2012.
- Supeno, Eko. 2006. *Implementasi Kebijakan jaring Pengaman Sosial – Operasi Pasar Khusus beras (JPS – OKB) Keluarga Pra Sejahtera*. Tersedia di <http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/19106921.pdf>, diakses pada 18 Juli 2011.
- Suyatno, Suparjan Hempri. 2003. *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan*. Yogyakarta: Aditya Media.