

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Pembangunan Pertanian

Pembangunan sering diartikan dalam istilah pertumbuhan dan perkembangan. Pembangunan pertanian merupakan upaya peningkatan kesejahteraan pertanian baik pada aspek sumberdaya manusia, produksi, dan aspek-aspek yang mendukung lainnya. Berdasarkan informasi Kementerian Pertanian dalam Buletin APBN vol III edisi 14 tahun 2018 yang ditulis oleh Dahiri menjelaskan bahwa kesejahteraan petani yang dilihat dari NTP tahun 2015-2017 diketahui bahwa NTP bagi petani tanaman pangan merupakan NTP terendah dibanding komoditas lain. Nilai tersebut dapat dijelaskan bahwa nilai NTP tanaman pangan (99,49), hortikultura (105,05), sedangkan sektor peternakan (107,40). Aspek kesejahteraan petani tidak lepas dari 3 hal yaitu permasalahan pupuk, benih dan harga (Dahiri, 2018).

Pembangunan pertanian memiliki arah pembangunan untuk mencapai adanya swasembada pangan secara mandiri dan berkelanjutan. Pembangunan pertanian menunjukkan adanya usaha untuk meningkatkan produksi pertanian, meningkatkan pendapatan, produktivitas usahatani petani dengan upaya penambahan jumlah modal dan *skill*, serta memberikan ruang campur tangan manusia dalam perkembangan hewan dan tumbuhan yang diusahakannya

(Sudalmi, 2010). Secara bertahap pemerintah Indonesia mengupayakan adanya pembangunan-pembangunan sentral komoditas pertanian dalam suatu wilayah tertentu yang akan meningkatkan produktivitas dan produksi hasil panen. Pembangunan tata ruang daerah disesuaikan dengan pengembangan daerah berbasis produktivitas daerah seperti hasil pertanian yang dapat dikembangkan menjadi kota sentra pertanian atau agropolitan (Rohadi, 2014).

Indonesia yang memiliki potensi pertanian besar perlu adanya suatu kebijakan pembangunan pertanian yang berkelanjutan. Ada beberapa pertimbangan perlunya pengembangan pertanian di Indonesia seperti potensi alam yang melimpah dan banyaknya penduduk desa yang bermata pencaharian sebagai petani. Dewasa ini perlu adanya suatu peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang mengembangkan pertanian tanpa menimbulkan kerusakan, tenaga kerja sektor pertanian melimpah serta potensi untuk mengatasi kekurangan bahan pangan (Prabowo, 2010). Pembangunan pertanian sendiri pada masa sekarang sudah mulai dikembangkan inovasi-inovasi pertanian berbasis non-lahan atau tanpa membutuhkan lahan yang luas. Apabila potensi lahan yang luas tidak diimbangi dengan pengelolaan yang baik maka akan menimbulkan inefisiensi dalam suatu pembangunan pertanian.

Daerah-daerah pusat pengembangan pertanian perlu upaya pemaksimalan sumberdaya dan peningkatan luasan lahan serta peningkatan produksi komoditas pertanian. Pembangunan pertanian yang telah dicanangkan oleh Kementerian Pertanian melalui Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019 adalah

peningkatan swasembada beras dan peningkatan produksi jagung dan kedelai (BPPSDM Pertanian, 2017).

Pembangunan pertanian menjadi salah satu fokus pembangunan perekonomian nasional karena kontribusi sektor pertanian di beberapa aspek yang tidak hanya dalam penyediaan bahan pangan bagi masyarakat. Luaran sektor pertanian dapat berkontribusi dalam penyediaan bahan pangan, penyedia bahan pakan, penyedia bahan baku industri, penyerap tenaga kerja, sumber utama pendapatan rumah tangga pedesaan serta penyumbang dalam Produk Domestik Bruto (PDB) (Haris, *et. al*, 2017). Semakin berkembangnya perubahan yang terjadi maka pembangunan pertanian juga harus berorientasi pada pembangunan pertanian yang modern. Pembangunan pertanian modern adalah pembangunan pertanian yang menjadi langkah strategis pembangunan pertanian berkelanjutan. Pembangunan pertanian berkelanjutan sebagai paradigma baru yang akan mendorong daya beli masyarakat pedesaan sehingga meningkatkan pertumbuhan sektor non pertanian (Rangkuti, 2012).

Dewasa ini mulai dikenal dalam aspek pembangunan pertanian yaitu pertanian modern. Istilah pertanian modern merupakan perubahan tatanan pembangunan pertanian yang dulunya berfokus pada industrialisasi mulai berubah menjadi peningkatan produktivitas dan daya saing dengan memaksimalkan efisiensi dan efektifitas kinerja. Termasuk didalamnya adalah menjadikan sistem yang ada pada pembangunan pertanian lebih terintegrasi dengan kajian disiplin ilmu yang lain seperti ekonomi, pemasaran dan lain sebagainya. Selain dari itu

pertanian modern juga perlu menjadikan arah poses, *output* dan *outcome* nya menjadi satu integrasi dengan pertanian berkelanjutan.

Ada 3 aspek penting dalam pertanian berkelanjutan yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek alam. Ketiga aspek tersebut yang juga dikembangkan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan pertanian. Hal tersebut agar kebijakan pembangunan pertanian tidak hanya berfokus pada peningkatan ekonomi tetapi juga tetap menjaga ekosistem dan tatanan sosial masyarakat. Basis kegiatan ekonomi berasal dari sistem sosial yang stabil dan sehat serta kecukupan sumberdaya alam dan lingkungan, sedangkan kesejahteraan ekonomi akan menjadikan terpeliharanya sistem sosial dan kelestarian SDA dan lingkungan (Rivai dan Anugrah, 2011).

Pertanian modern dalam perkembangannya semakin berfokus pada pembentukan modal, inovasi baru, penelitian dan pengembangan. Pertanian modern yang juga dipengaruhi oleh perkembangan teknologi informasi menjadikan sistem informasi berbasis internet semakin digencarkan dipedesaan yang notebenanya sebagai sentral pengembangan pertanian. Termasuk pengembangan teknologi informasi bagi pelaku pertanian. Adanya inisiatif dalam membangun desa berbasis internet menjadikan desa tidak mengalami kesenjangan dalam pembangunan dan akses terhadap informasi (Badri, 2016).

Ada beberapa syarat dalam suatu pembangunan pertanian yang harus dipahami oleh pembuat dan pelaku kebijakan pembangunan pertanian agar pembangunan pertanian semakin berkembang. Menurut Arthur Mosher pada bukunya yang berjudul "*Getting Agriculture Moving*" yang disarikan oleh Arifin

(2005) menjelaskan adanya syarat yang perlu diperhatikan dalam suatu pembangunan pertanian. Syarat-syarat tersebut yaitu ketersediaan pasar hasil, inovasi teknologi, sarana produksi, insentif yang tersistem dan transportasi menjadi syarat pokok sedangkan faktor kredit usaha/produksi, tingkat pendidikan, kelembagaan petani, rehabilitasi lahan, rancangan pembangunan pertanian menjadi syarat pelancar pembangunan pertanian (Arifin, 2005).

2.1.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan gabungan dari studi implementasi dan studi kebijakan publik itu sendiri. Kebijakan merupakan serangkaian *policy* yang berisikan nilai baik yang dilakukan oleh pemerintah ataupun non pemerintah yang mengandung tujuan tertentu. Kebijakan merupakan pola pikir yang berasal dari lembaga/pemerintah yang diwujudkan kedalam tataran yang berisi ide/gagasan guna mengatur kehidupan lembaga dan dapat diterima oleh khalayak umum (Puluhulawa dan Puluhulawa, 2013). Suatu kebijakan tidak dapat maksimal tanpa adanya suatu implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi dapat diartikan sebagai pelaksanaan dari suatu kebijakan setelah kebijakan dinyatakan dalam program-program yang diberlakukan atau ditetapkan. Implementasi dipengaruhi oleh karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan (Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Subarsono, 2011). Implementasi sendiri berkaitan dengan pelaksanaan dari sebuah kebijakan agar tercapai tujuan dari kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan cara untuk melaksanakan kebijakan agar dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan. (Solichin, 2015)

Kebijakan dalam pelaksanaannya sarat akan pemaksaan kepada objek dari kebijakan tersebut. Kebijakan yang diambil menjadi tidak mempunyai arti jika tidak terdapat pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan tersebut agar dapat dipatuhi (Nurhayati, 2014). Semakin berkembangnya studi terkait kebijakan maka banyak indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui atau mengukur seberapa jauh implementasi kebijakan itu berjalan. Keberhasilan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*contex of implementation*), selain itu juga keberhasilan kegiatan program dan pembiayaan yang cukup (Nurmalasyiah dan Sumburwati (2017).

Suatu kebijakan tidak selalu berjalan maksimal sehingga terkadang menghasilkan permasalahan. Kegagalan implementasi kebijakan merupakan bagian pelaksanaan kebijakan oleh jajaran birokrasi dimana informasi yang sama dapat menghasilkan konflik definisi dan penjelasan terhadap suatu masalah (Muadi, *et. al.* 2016). Suatu implementasi kebijakan tidak akan lepas dari isi dari kebijakan. Implementasi mensyaratkan langkah-langkah dalam menjalankan isi dari kebijakan. Isi kebijakan dalam teori Grindle (1980) yang diserap oleh Aji (2014) meliputi jenis manfaat yang akan dihasilkan, perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, sumberdaya yang dihasilkan (Aji, 2014).

Implementasi kebijakan memiliki fungsi agar tujuan kebijakan dapat dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan. Fungsi implementasi yaitu terbentuknya suatu hubungan yang mengarahkan bahwa tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil akhir dari suatu kebijakan. (Henriyani, 2015). Suatu kebijakan harus mampu menunjukkan arah kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran. Hal tersebut dapat membentuk sikap positif dari kelompok sasaran terhadap program sehingga menjadi suatu dorongan bagi pemerintahan atau pemangku kebijakan untuk membuat kebijakan publik yang inovatif. Salah satu indikator pemerintahan yang pro rakyat adalah adanya kebijakan publik yang inovatif dari pemangku kebijakan/pemerintah (Pananrangi, 2019).

Suatu implementasi kebijakan memiliki komponen implementasi kebijakan yang meliputi pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran. Pembuat kebijakan dilengkapi dengan kekuasaan, pelaksana kebijakan memiliki karakteristik berbeda-beda dan berjenjang serta kelompok sasaran yang mensyaratkan untuk adanya kepatuhan terhadap kebijakan. Implementasi kebijakan dalam suatu pembangunan tidak luput dari pengaruh pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan tersebut. Keberhasilan kebijakan ditentukan oleh implementasi kebijakannya dan keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kemampuan implementor atau pelaksana kebijakan. (Akib, 2010).

Lingkungan suatu kebijakan baik lingkungan fisik atau non fisik memiliki kecenderungan dinamis, kompleks, dan dapat menjadikan suatu kebijakan dapat berubah melalui evaluasi-evaluasi. Pelaksana kebijakan atau disebut dengan

istilah *implementor* memiliki peran yang penting dalam suatu implementasi kebijakan. Pelaksana kebijakan yang berkompeten dalam mengelola sumberdaya-sumberdaya penunjang kebijakan akan lebih dapat melakukan tanggungjawabnya. Pola-pola tindakan pelaku kebijakan dimaksudkan agar tujuan kebijakan dapat dipahami oleh sasaran sehingga manfaat dari kebijakan dapat memberikan pengaruh adanya perubahan lebih baik.

Kompetensi pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya perlu diatur dalam suatu *Standard Operating Procedure* (SOP). SOP tersebut berkembang sejalan dengan perubahan-perubahan pada saat pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan perkembangannya, menurut Goggin, *et. al* (1990) yang diserap oleh Kadji (2015) menjelaskan bahwa kebijakan publik setidaknya dapat dibagi menjadi tiga generasi. Generasi awal menekankan bahwa aturan sebagai hukum dan hukum dijadikan suatu program. Generasi kedua menekankan pada jenis dan isi kebijakan, organisasi pelaksana dan sumberdaya serta disposisi dari pelaksana termasuk juga sistem komunikasi. Generasi ke tiga menekankan pada komunikasi dan koordinasi antar lembaga dalam suatu kebijakan, desain penelitian implementasi yang lebih komprehensif (Kadji, 2015).

Studi analisis implementasi kebijakan dibuat dalam berbagai model-model implementasi kebijakan publik. Model-model implementasi yang dipilih harus disesuaikan dengan konseptual dari tujuan kebijakan yang dibuat. Menurut model implementasi kebijakan George C. Edward III (1980) ia menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel yang saling berkaitan, ketika satu variabel tidak dijalankan maka akan berdampak pada variabel yang lain

(Aneta, 2010). Variabel-variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi (Edward, 1980). Variabel-variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*)

Yaitu terkait proses transformasi informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan ditingkat bawahnya. Aspek komunikasi juga terkait keefektifitasan komunikasi yang dilakukan oleh pelaksana kepada sasaran kebijakan. Komunikasi yang efektif akan menjadikan transfer informasi lebih efektif. Secara lebih rinci variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu variabel komunikasi yang meliputi transmisi, kejelasan dan konsistensi (Yanto, 2016). Komunikasi harus dilakukan agar mengurangi kesenjangan informasi antar pelaksana maupun kepada sasaran kebijakan. Komunikasi yang ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) akan mengurangi perbedaan-perbedaan implementasi yang dilakukan implementor (Subarsono, 2011).

2. Sumberdaya (*resources*)

Yaitu berkaitan dengan komponen – komponen yang berperan termasuk didalamnya adalah modal sosial yang dimiliki masyarakat, selain itu juga sumberdaya dapat berupa ketersediaan informasi, sarana prasarana, sumberdaya anggaran, sumberdaya wewenang (Widodo, 2018). Aspek sumberdaya tidak dapat hanya difokuskan pada satu jenis sumberdaya. Aspek sumberdaya yang tidak dapat dikesampingkan selain ketersediaan sarana prasarana adalah sumberdaya manusia pelaksana kebijakan yang cakap dalam

mengimplementasikan kebijakan sesuai wewenang yang dimilikinya (Handoyo, 2012).

3. Disposisi (*disposition or attitude*)

Yaitu berkaitan dengan sikap aparat pelaksana kebijakan. Sikap yang dibentuk oleh pelaksana kebijakan dapat berupa sikap positif seperti bentuk dukungan atau sikap negatif seperti keapatisan terhadap program/kegiatan. Karakteristik dan watak pelaksana yang baik akan berpengaruh pada motivasi dalam melaksanakan wewenangnya. Sikap pelaksana akan menimbulkan dukungan atau hambatan yang disebabkan perbedaan kompetensi dan sikap pelaksana itu sendiri, sedangkan karakteristik penting dalam struktur birokrasi adalah SOP dan fragmentasi organisasi (Ramdhani dan Ramdhani, 2017). Dimensi disposisi berkaitan dengan arahan pelaksana sebagai respon program kearah penerimaan atau penolakan, dukungan dari pimpinan, penyediaan anggaran yang cukup untuk insentif bagi pelaksana program (Haryadi, 2015).

4. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Yaitu berkaitan dengan struktur birokrasi yang ada didalam pemerintah atau pelaku kebijakan serta terkait sistem koordinasi yang terjalin didalamnya. Aspek yang dapat dilihat dari struktur organisasi adalah adanya *Standard Operating System* (SOP) dan fragmentasi. SOP mengatur tentang aturan-aturan pola perilaku anggota birokrasi, sedangkan fragmentasi berkaitan dengan pola pembagian tanggungjawab sehingga menimbulkan tanggungjawab. Jika struktur organisasi yang ada terlalu panjang maka akan menimbulkan peluang lemahnya

pengawasan dan menimbulkan kerumitan yang kompleks sehingga tidak fleksibel (Aneta, 2010).

Suatu implementasi kebijakan ada kalanya dapat berjalan maksimal, tetapi tidak jarang pula ditemukan implementasi kebijakan yang mengalami problematika. Problematika sendiri diartikan sebagai suatu proses permasalahan yang masih terjadi dan melekat pada suatu hal. Problematik sendiri dalam KBBI diartikan sebagai masih menimbulkan masalah atau hal yang masih belum dapat dipecahkan. Problematik atau problematika memiliki makna yang sama dalam penggunaannya dalam keseharian yang menunjukkan adanya kesenjangan antara kenyataan dengan apa yang diharapkan. Problematika dalam suatu kebijakan dapat terjadi karena adanya tumpang tindih kebijakan yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan yang berbeda (Sururi, 2016).

2.1.3. Distribusi Pupuk Bersubsidi

Pupuk merupakan salah satu faktor dalam usahatani yang penting untuk diperhatikan. Kebutuhan pupuk oleh petani cukup besar karena pupuk menjadi faktor *input* dalam sapa usahatani. Oleh karena itu mekanisme penyediaan pupuk subsidi diatur oleh pemangku kebijakan terkait. Pemerintah dalam mengupayakan penyediaan pupuk diterapkanlah kebijakan pupuk bersubsidi bagi petani. Kebijakan pupuk bersubsidi merupakan upaya pemerintah untuk mendorong produksi dan produktivitas petani sebagai pelaku utama usahatani serta peningkatan pendapatan petani (Hendrawan, *et. al*, 2011). Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia dikelola melalui PT. Pupuk Indonesia (Persero) sebagai

produsen pupuk bersubsidi. PT. Pupuk Indonesia (Persero) diberikan kewenangan sebagai pelaksana dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk seluruh daerah di Indonesia. Hal itu sesuai dengan Peraturan Menteri Perdagangan dan Pemerintah. Kewenangan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi oleh PT. Pupuk Indonesia (Persero) disesuaikan dengan kemampuan produksi agar lebih fleksibel, efisien dan efektif (Widia dan Apriadi, 2017).

Pupuk bersubsidi yang berasal dari produsen pusat kemudian didistribusikan melalui produsen ditingkat provinsi dan distributor pupuk ditingkat kabupaten dan secara berjenjang akan disalurkan kepada kios pupuk lengkap (KPL) atau pengecer pupuk yang tersebar di daerah-daerah. KPL-KPL tersebut adalah pelaku pendistribusian pupuk subsidi yang secara langsung berhadapan dengan petani sebagai sasaran dari kebijakan pupuk subsidi. Kios binaan atau pengecer merupakan pengecer pupuk resmi yang mendapatkan surat dari produsen untuk penyaluran pupuk bersubsidi sesuai aturan yang telah ditetapkan (Sriwinari dan Faesal, 2016).

Subsidi sendiri merupakan salah satu cara pemerintah menjaga stabilitas suatu barang atau jasa. Subsidi dapat didefinisikan yaitu sejumlah bantuan keuangan dari pemerintah untuk menjaga harga barang atau jasa dalam sektor bisnis atau industri agar tetap rendah (Heliantoro dan Juwana, 2018). Agar manfaat subsidi dapat dirasakan oleh pelaku utama usahatani (petani) maka diberlakukan kebijakan distribusi agar subsidi dapat merata. Kebijakan pupuk bersubsidi diarahkan untuk mencapai 2 tujuan yaitu (1) Tujuan antara: yaitu meningkatkan kemampuan petani untuk mengakses pupuk sesuai kebutuhan (2)

Tujuan akhir: yaitu untuk meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian (Darwis dan Supriyati, 2014).

Kebijakan pupuk bersubsidi sendiri merupakan rangkaian panjang yang sudah ada sejak tahun 1970-an. Sejarah kebijakan pupuk bersubsidi terbagi menjadi empat periode:

1. Periode pertama yaitu tahun 1970-1998 yaitu diterapkan sistem subsidi harga dengan sumber pembiayaan dari APBN.
2. Periode kedua yaitu tahun 1999-2001, dimana sejak tahun 1998 subsidi harga dicabut karena harga non-subsidi terlalu mahal karena akibat adanya krisis ekonomi.
3. Periode ketiga yaitu tahun 2003-2005, subsidi pupuk diberikan melalui kombinasi antara subsidi gas untuk pupuk urea dan subsidi harga untuk pupuk non-urea.
4. Periode keempat yaitu dari tahun 2006 sampai sekarang, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk subsidi harga, dengan sumber pembiayaan yang berasal dari APBN. (Hadi, *et. al*, 2011).

Distribusi pupuk subsidi melibatkan pelaku-pelaku distribusi yang secara bersinergi melakukan tugasnya masing-masing. Pelaku distribusi pupuk subsidi secara sederhana melibatkan distributor, pengecer/kios pupuk, dan kelompok tani. Peran pemerintah melalui Kementerian Pertanian dan jajaran dibawahnya hingga pada tingkat bawah yaitu penyuluh pertanian lapangan (PPL) bertugas sebagai pelaksana sekaligus fasilitator ataupun regulator. Adanya campur tangan pemerintah dalam perdagangan pupuk merupakan suatu kebutuhan dalam rangka

menjamin produksi dan produktivitas bahan pangan tersebut (Rangkuti, 2012). Peran serta pemerintah dalam distribusi pupuk subsidi juga berkaitan dengan masih adanya temuan-temuan penyelewengan dalam distribusi pupuk subsidi di lapangan dimana penyelewengan tersebut dapat terjadi pada semua proses penyaluran pupuk subsidi.

Berdasarkan aturan dalam pendistribusian pupuk subsidi, pembagian komponen tersebut disebut dengan istilah lini. Terdapat 4 lini dalam penyaluran pupuk bersubsidi yaitu lini I dan II ditempati oleh produsen pupuk bersubsidi di tingkat nasional dan provinsi, lini III diisi oleh distributor di tingkat kabupaten, lini IV ditempati oleh kios/pengecer pupuk bersubsidi yang resmi oleh penunjukan distributor yang berada di tingkat kecamatan dan desa. Setiap tingkatan pelaku distribusi pupuk bersubsidi memiliki kendala atau permasalahan teknis di lapangan yang dapat diakibatkan karena permasalahan dari tingkat di atasnya. Beberapa permasalahan yang dominan terjadi pada distribusi pupuk bersubsidi di tingkat pengecer adalah kualitas pupuk yang kurang baik karena lamanya penyimpanan pupuk di gudang distributor, masalah administrasi serta berat pupuk bersubsidi yang cenderung tidak sesuai dengan standar karena penyimpanan yang lama di gudang (Nugroho, *et. al*, 2018).

Pupuk subsidi yang memiliki alokasi cukup besar dalam APBN menjadikan pupuk subsidi memiliki tingkat konsekuensi resiko yang cukup besar. Dimana permasalahan pupuk subsidi bukanlah hal asing bagi masyarakat umum. Berdasarkan peta masalah pupuk subsidi di Indonesia yang dikeluarkan oleh PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional) menjelaskan bahwa setidaknya

pada tahun 2009 sampai 2011 permasalahan pendistribusian pupuk subsidi terjadi pada tingkat pengetahuan petani terkait aturan pupuk subsidi masih kurang, ketidaksesuaian pada pendataan, keterlambatan pengiriman, harga di atas HET, pelayanan tiap KPL tidak sesuai wilayahnya, pemanfaatan pupuk subsidi diluar dari sektor usahatani, pemanipulasian kemasan, penimbunan serta permasalahan yang lain (PATTIRO, 2011).

Pengalokasian pupuk bersubsidi kepada petani secara manual dapat menimbulkan celah dalam konsepnya sehingga menjadikan beberapa masalah baik dalam penganggaran maupun pendistribusian pupuk subsidi di lapangan. Masalah ketersediaan pupuk subsidi dilapangan mempengaruhi dari 6 Asas Tepat yang dicanangkan oleh pemerintah meliputi tepat pada jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga. Penyediaan pupuk bersubsidi sering kali lebih rendah dari kebutuhan yang telah diusulkan oleh pemerintah daerah terkait (Suryana, *et. al*, 2016). Perbedaan pola produksi pupuk pabrikasi dengan jumlah dan waktu yang tetap namun kebutuhan petani yang dipengaruhi iklim atau musim menjadikan salah satu penyebab kekurangan penyaluran pupuk disuatu daerah (Vidyanita, *et. al*, 2016). Masalah harga juga merupakan alasan penyebab penyerapan pupuk bersubsidi kurang maksimal.

Adanya penetapan kebijakan harga pupuk telah menyebabkan pasar pupuk domestik bersifat dualistik yaitu pasar subsidi dan pasar non-subsidi. Langkanya pasokan dan lonjakan harga terjadi akibat perembesan pupuk dari satu wilayah ke wilayah yang lain pada pasar yang sama (pasar subsidi) (Sularno, *et. al*, 2016). Adanya isu kelangkaan menjadikan celah adanya kenaikan harga di tingkat

bawah. Kelangkaan jumlah atau pasokan pupuk dan tingginya harga pupuk yang terkadang menjadikan Harga Eceran Tertinggi (HET) tidak diberlakukan di lapangan (Hendrawan, *et. al.*, 2011). Salah satu hal yang juga berperan dalam permasalahan pelaksanaan distribusi pupuk subsidi adalah aspek pengawasan. Salah satu penyebab penyimpangan perilaku petani dalam pembelian pupuk adalah lemahnya peran kelompok tani dalam mengelola distribusi pupuk (Nugroho, *et. al.*, 2018).

2.1.4. Kartu Tani

Pengertian kartu tani didasarkan atas keputusan sekretaris daerah Provinsi Jawa Tengah nomor 541.1/014723 tentang petunjuk teknis kartu tani. Kartu tani merupakan kartu debit BRI *co-branding* yang digunakan secara khusus memiliki layanan untuk membaca alokasi pupuk bersubsidi dan transaksi pembayaran pupuk bersubsidi di mesin *Electronic Data Capture* (EDC) BRI yang ditempatkan di pengecer (Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2015). Kartu tani dapat pula berfungsi untuk melakukan seluruh transaksi perbankan pada umumnya.

Hadirnya program kartu tani dilatarbelakangi oleh keinginan peningkatan produktivitas petani dalam usahatani dan juga upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan subsidi pupuk. Hal tersebut menjadi suatu kompleksitas masalah yang perlu diatasi secara strategis dan solutif karena salah satu faktor produksi yang penting dalam peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pertanian adalah pupuk. Pemerintah melakukan kebijakan penyediaan pupuk bagi petani melalui subsidi harga pupuk yang terintegrasi dengan program kartu tani.

Pemanfaatan kartu tani oleh petani dapat dilihat dari intensitas petani memanfaatkan fasilitas kartu tani dalam kegiatan usahatani. Pemanfaatan kartu tani yaitu selain untuk membeli pupuk bersubsidi juga dapat digunakan untuk menyimpan uang (menabung), tarik tunai, mentransfer uang, atau menjual hasil panen petani (Kurniawati dan Kurniawan, 2016). Manfaat dari program kartu tani adalah terwujudnya distribusi pupuk bersubsidi sesuai dengan asas 6 (enam) tepat (jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga) serta pemberian layanan perbankan bagi petani.

Kartu Tani memiliki fungsi seperti kartu debit (ATM) artinya petani dapat menggunakan kartu tersebut untuk pembelajaran transaksi perbankan. Upaya untuk memudahkan akses petani tersebut maka komponen bank harus dapat terjangkau bagi petani. Bank sebagai *provider* Kartu Tani agar petani dapat mengakses dengan mudah maka harus menambah *outlet counter* bank jika diperlukan (Susilowati, 2016). Kartu tani yang merupakan program kerja unggulan pemerintah Provinsi Jawa Tengah selain manfaat dan tujuan yang telah disebutkan sebelumnya juga dimaksudkan untuk menyiapkan pertanian yang berbasis data di era modernisasi.

Beberapa manfaat dari diberlakukannya kartu tani adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah
 - a. Memiliki *database* petani yang tersaji lebih akurat dan terintegrasi;
 - b. Mengetahui informasi luas lahan pertanian per komoditas per wilayah;
 - c. Kebijakan berdasarkan informasi perkiraan hasil panen;
 - d. Menyalurkan subsidi dan bantuan sosial lainnya lebih tepat sasaran.

2. Bagi Petani
 - a. Kepastian ketersediaan saprotan bersubsidi/nonsubsidi;
 - b. Kemudahan penjualan hasil panen oleh *off taker* (tanpa melalui perantara);
 - c. Kemudahan akses pembiayaan (KUR);
 - d. Menumbuhkan kebiasaan menabung (tidak konsumtif);
 - e. Biaya simpanan lebih ringan;
 - f. Mendapatkan program Prona (BPN);
 - g. Kemudahan mendapatkan subsidi (Kemenkeu, Kementan, Kemenkop);
 - h. Kemudahan mendapatkan bansos.
3. Bagi Pihak Ketiga
 - a. Informasi perkiraan jadwal panen (per komoditas dan sebaran wilayah);
 - b. Penyediaan anggaran serapan hasil panen;
 - c. Informasi untuk penyediaan gudang dan penanganan pasca panen;
 - d. Informasi kebutuhan pupuk beserta sebaran wilayahnya;
 - e. Distribusi pupuk lebih akurat dan sesuai 6 Tepat (Jumlah, Waktu, Tempat, Mutu, Jenis, Sasaran);
 - f. Mempermudah manajemen stok dan perkiraan produksi pupuk;
 - g. Kemudahan transaksi pembayaran hasil panen kepada petani melalui sistem pembayaran yang terintegrasi. (Biro Infrastruktur dan Sumberdaya Alam Provinsi Jawa Tengah)

Secara prinsip terdapat 2 bagian dalam pelaksanaan Program Kartu Tani yaitu pemrosesan pencetakan kartu tani dan transaksi penebusan pupuk (Sriwinari dan Faesal, 2016). Pemrosesan pencetakan Kartu Tani diawali dengan

pembuatan RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) yang dibuat oleh kelompok tani dengan didampingi oleh penyuluh yang membinanya. RDKK memuat rencana kelompok tani dalam berusahatani salah satunya dalam hal pemupukan. RDKK diproses menggunakan sistem yang memudahkan dalam pengalokasian pupuk bersubsidi. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bekerjasama dengan PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. membuat Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Pangan Indonesia (SIMPI) untuk penebusan dan pembayaran pupuk bersubsidi menggunakan Kartu Tani.

Aplikasi SIMPI memiliki keunggulan yaitu sistem *single entry* data, proses validasi yang berjenjang dan melalui internet atau *online*, bersifat transparan dan multifungsi dalam penggunaannya (Kurniawati dan Kurniawan, 2016). Sistem SIMPI terakomodir secara sistematis melalui alur informasi berjenjang. Sistem SIMPI (Sistem Informasi Manajemen Pangan Indonesia) yang berdasarkan RDKK menjadikan distribusi pupuk terlaksana secara langsung kepada petani yang memiliki luasan lahan maksimal 2 ha. Sistem SIMPI yang mengarahkan RDKK dilakukan dengan sistem daring dapat memudahkan akses pembuat kebijakan pupuk subsidi terkait usulan kebutuhan petani di tingkat bawah.

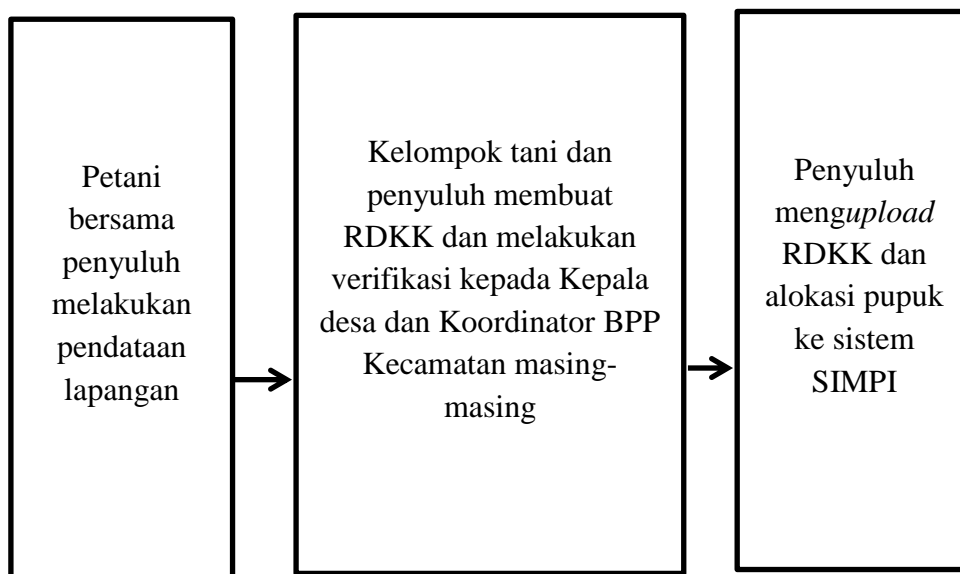
Adanya RDKK menjadikan petani memiliki peran aktif dalam perencanaan usahatannya sehingga mampu memperkirakan kebutuhan pupuk sesuai anjuran penyuluh. Secara umum RDKK memuat nama petani penerima pupuk bersubsidi, luasan lahan garapan, jadwal tanam, serta jumlah pupuk yang didapatkan sesuai dengan dosis yang dianjurkan instansi terkait (Rangkuti, 2012). Pembuatan RDKK dipengaruhi oleh faktor sumber daya dalam pendataan dan

motivasi pelaksana pembuat RDKK dalam melaksanakan pendataan. RDKK yang selama ini digunakan oleh pemerintah masih belum diaplikasikan secara optimal mulai adanya kendala pada saat pendataan maupun pada saat implementasi (Sriwinarti dan Faesal, 2016).

Pengusulan alokasi pupuk selanjutnya melalui mekanisme *bottom-up* artinya berjenjang dari kelompok tani, hingga pada dinas terkait di atasnya. Program kartu tani sebelum dilaksanakan sesuai dengan mekanisme pengajuan dan pelaksanaannya maka diadakanlah sosialisasi kartu tani. Sosialisasi dilakukan mulai dari tingkat bawah hingga atas. Pada tingkat bawah sosialisasi dilakukan oleh penyuluh kepada kelompok tani. Peran kelompok tani dan pendampingan penyuluh pertanian lapangan dengan melakukan sosialisasi kartu tani pada saat pertemuan rutin kelompok akan meningkatkan pengetahuan petani tentang mekanisme kartu tani (Jorgi, *et al.* 2019).

Pelaksanaan program Kartu Tani memiliki beberapa tahap yang meliputi pengusulan, penerbitan kartu tani, penggunaan kartu tani. Tahap pengusulan kartu tani meliputi pendataan dan verifikasi data. Petani yang memenuhi syarat adalah petani yang tergabung dalam kelompok tani, mengumpulkan fotokopi *e-KTP* dan tanda kepemilikan tanah bukti setoran pajak tanah, bukti sewa, anggota LMDH (tanah hutan) kemudian bersama kelompok tani dan penyuluh melakukan pendataan lapangan. Berdasarkan aturannya maka petani yang berhak diusulkan dalam program kartu tani adalah yang memiliki lahan maksimal 2 ha dan melakukan usahatani disepanjang musim. Pendataan lapangan meliputi (NIK, luas lahan, komoditas dan jenis pupuk).

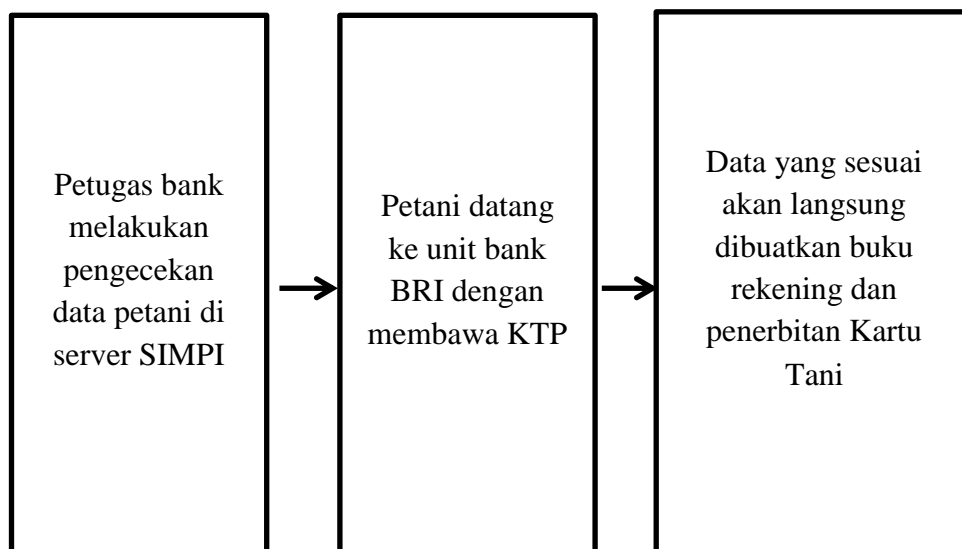
Proses selanjutnya setelah selesai proses pendataan dan pembuatan RDKK (Rencana Defininitif Kebutuhan Kelompok) maka selanjutnya penyuluh akan *upload* data menjadi *e*-RDKK dalam sistem SIMPI. RDKK yang telah dibuat juga melewati tahap verifikasi dengan tanda tangan mengetahui kepala desa dan koordinator/ketua BPP kecamatan masing-masing dan berjenjang hingga pada tingkat pusat. Apabila ada terdapat kesalahan dalam *inputan e*-RDKK maka akan dikembalikan ke penyuluh dan melakukan prosesnya sesuai alur yang telah ditetapkan. Berikut adalah ilustrasi pengusulan kartu tani dapat dilihat pada Ilustrasi 1.



Ilustrasi 1. Pengusulan Kartu Tani Pembuatan RDKK.

Penerbitan Kartu Tani dilakukan melalui beberapa proses yang diawali dari petani datang ke unit BRI. Unit BRI yang memiliki tugas untuk memberikan pelayanan Program Kartu Tani memiliki tanggungjawab pelayanan sesuai dengan wilayah masing-masing. Petani diwajibkan membawa Kartu Tanda Penduduk (KTP) asli. Pihak bank kemudian akan melakukan pengecekan ke *server* SIMPI

dengan memasukkan NIK petani. Apabila data yang ada sudah sesuai maka petugas bank akan melakukan proses pembukaan rekening dan menerbitkan kartu tani. Proses penerbitan Kartu Tani ini akan dilakukan pendampingan dari penyuluh. Pendampingan juga dilakukan kepada petani yang mengalami kesulitan dalam proses pembukaan rekening. Pembagian kartu tani dapat dilakukan secara kolektif melalui ketua kelompok tani atau dapat langsung diberikan kepada petani yang bersangkutan. Ilustrasi penerbitan kartu tani dapat dilihat pada ilustrasi 2 berikut.

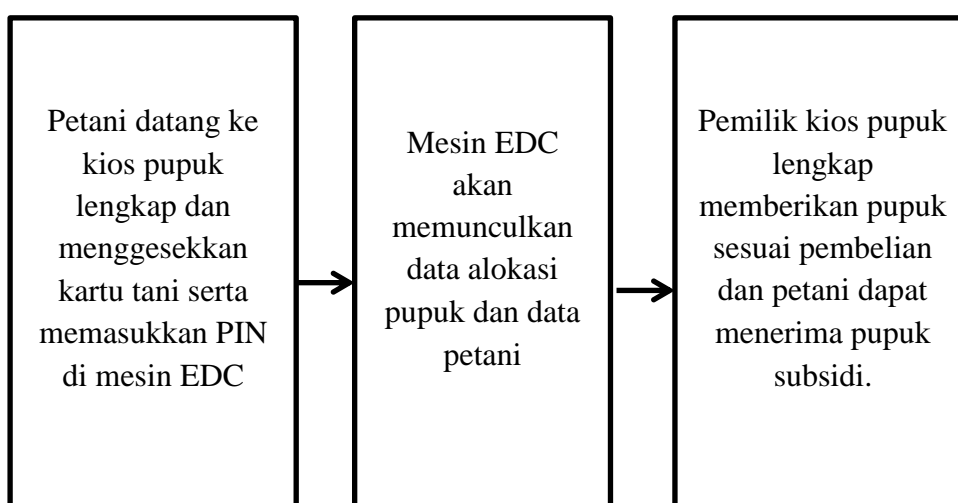


Ilustrasi. 2. Penerbitan Kartu Tani

Penebusan pupuk bersubsidi oleh petani hanya dapat dilakukan sesuai data RDKK yang sudah ditentukan saat pengupload-an RDKK pada tahap pengusulan. Penebusan dilakukan di kios pupuk lengkap yang menyediakan pupuk bersubsidi dan tercatat di Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) atau dinas pertanian yang bersangkutan. Kios pupuk lengkap memiliki kelompok tani yang menjadi

wilayah pelayanannya sendiri-sendiri. Setiap kelompok tani tidak diperbolehkan menebus pupuk bersubsidi selain di kios pupuk lengkap menjadi tempat mitranya. Pada kondisi tertentu seperti kurangnya ketersediaan pupuk bersubsidi pada kios pupuk lengkap yang menjadi mitra kelompok tani maka akan diterapkan penyesuaian. Penyesuaian tersebut adalah kelompok tani dapat mengambil dari kios pupuk lengkap yang lain diluar wilayahnya dengan sebelumnya telah diusulkan dan disetujui oleh petugas BPP kecamatan atau dinas pertanian yang bersangkutan.

Penebusan pupuk subsidi dilakukan petani dengan membawa kartu tani dan menggesekkan kartu tani di mesin EDC dan memasukkan PIN. Mesin EDC akan menampilkan informasi data alokasi pupuk dan data petani. Setelah proses pengecekan maka petani dapat langsung menerima pupuk subsidi dari pemilik kios pupuk lengkap. Penebusan pupuk bersubsidi dapat dilihat pada Ilustrasi 3 berikut.



Ilustrasi 3. Penebusan Pupuk Bersubsidi

Penerapan program kartu tani memiliki kelebihan dan kekurangan di lapangan. Penerapan program kartu tani ditingkat petani dianggap masih belum maksimal kebermanfaatannya bagi petani karena belum maksimal digunakan untuk menebus pupuk bersubsidi (Mufidah dan Prabawati, 2018). Keeratan dalam kelompok tani menjadikan anggota kelompok tani cenderung memiliki keputusan yang sama untuk menerima atau menolak Program Kartu Tani. Persepsi petani berkaitan dengan kedudukannya dalam kelompok tani, apabila seorang petani aktif dalam kelompok tani maka persepsi terhadap program kartu tani juga semakin baik (Moko, *et al.* 2017).

Kemampuan kelompok tani dalam mengelola dan melakukan kelas belajar tentang manfaat program kartu tani maka akan meningkatkan pengetahuan petani terhadap program tersebut. Kelompok dengan kredibilitas tinggi dapat merubah sikap anggotanya karena kelompok tani sebagai sumber informasi yang sangat dihargai (Ardhiansyah, *et. al.*, 2018). Persepsi personal petani dapat dipengaruhi oleh cara pandang petani terhadap manfaat yang akan didapatkan dari penggunaan kartu tani yang. Kemampuan personal pelaksana dan sasaran program kartu tani memberikan pengaruh pada keberhasilan program kartu tani.

Kondisi lingkungan atau sosial budaya masyarakat, sumberdaya anggaran yang kurang, karakteristik dan kemampuan agen pelaksanaan menjadi faktor penghambat program kartu tani (Ashari dan Hariani, 2019). Keterbatasan anggaran yang dimiliki petani menjadikan petani belum siap dengan mekanisme penebusan pupuk subsidi melalui kartu tani. Kemampuan perekonomian yang rendah, belum mampunya petani memenuhi kebutuhan keluarga petani,

pemahaman dan kepatuhan terhadap pemerintah yang rendah menjadi penyebab rendahnya implementasi kartu tani oleh petani (Chakim, *et al.* 2019).

2.1.5. Penyuluhan

Penyuluhan pertanian adalah proses pembelajaran bagi pelaku utama dan pelaku usaha agar mereka tahu, mau dan mampu mengorganisasikan dirinya agar mampu mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan dan sumberdaya yang lainnya. Proses penyuluhan memungkinkan terciptanya produktivitas dan efisiensi usaha, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan, serta sikap sadar akan pelestarian fungsi lingkungan hidup (Handayani dan Riyadi, 2016). Penyuluhan merupakan suatu proses pembelajaran orang dewasa. Artinya sistem pembelajaran tidak terfokus pada 1 orang dengan arah vertikal tetapi dapat berasal dari petani itu sendiri dalam suatu kelompok tani secara horisontal.

Penyuluhan pertanian merupakan suatu pendidikan non formal bagi petani dan keluarganya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan keluarganya dengan menfokuskan pada peningkatan pengetahuan, perubahan sikap dan keterampilan (Sapar, *et. al.*, 2012). Penyuluhan pertanian dilakukan melalui metode yang sesuai dengan keadaan sasaran penyuluhan. Metode penyuluhan pertanian merupakan cara penyampaian materi (isi pesan) dari suatu program penyuluhan pertanian yang dilakukan oleh penyuluh kepada petani dan keluarganya baik langsung maupun tidak langsung agar mereka tahu, mau dan mampu untuk menerima inovasi baru (Asadullah, *et. al.*, 2018). Penyuluhan dapat

dilakukan pada lingkup kecil atau besar. Metode penyuluhan dapat dibedakan menjadi pendekatan perorangan, kelompok dan massal (Pratiwi, 2018).

Beberapa kegiatan dari program penyuluhan diantaranya adalah (1) menyusun materi penyuluhan, (2) penerapan metode penyuluhan, (3) menumbuhkan/mengembangkan kelembagaan petani, (4) melakukan kunjungan tatap muka dengan petani secara perorangan atau massal, (5) melakukan kunjungan tatap muka dengan kelompok tani, (6) memandu pelaksanaan demonstrasi usahatani melalui demonstrasi plot/*fram*/area, (7) melaksanakan temu lapang/ temu tugas/ temu teknis/ temu karya/ temu usaha, (8) menyampaikan materi penyuluhan pertanian dalam bentuk *flipchart*/ peta singkat/ foto dan poster (Mujiburrahmad, *et. al*, 2014). Penyuluhan dapat berjalan dengan maksimal apabila dalam penyelenggaraannya didukung oleh komponen-komponen yang sesuai dengan kebutuhan dan fungsi dasarnya.

Prinsipnya proses penyelenggaraan penyuluhan pertanian dapat berjalan dengan baik apabila didukung dengan ketersediaan sumberdaya yang memadai. Sumberdaya tersebut seperti tenaga penyuluh yang profesional, kelembagaan penyuluhan yang handal, materi penyuluhan yang berkelanjutan, sistem penyelenggaraan penyuluhan yang benar serta metode penyuluhan yang tepat dan manajemen penyuluhan yang sinergi (Sucihatiningsih dan Waridin, 2010). Kepemimpinan, komunikasi, diseminasi teknologi dan penguasaan terhadap bidang teknis yang disuluhkan harus dikuasai oleh penyuluh guna tercapainya efektifitas penyuluhan (Sapar, *et. al*, 2012). Pemerintah dalam penyuluhan memiliki andil yang cukup penting selain sebagai pelaku regulator. Penyuluhan

yang dilakukan oleh pemerintah yang dimaksudkan untuk pengembangan kompetensi kelompok hendaknya lebih kepada pengembangan kepemimpinan lokal serta pengembangan-pengembangan sumberdaya manusia (Faqih, 2014).

2.1.6. Kelompok Tani

Kelompok tani merupakan kelembagaan petani yang berfungsi sebagai wadah berkembang petani guna peningkatan kesejahterannya. Menurut UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dijelaskan bahwa kelompok tani adalah kumpulan petani/peternak/pekebun yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, sumber daya, kesamaan komoditas, dan keakraban untuk meningkatkan serta mengembangkan usaha anggota. Kelompok tani merupakan komponen utama dalam penyuluhan selain dari peran penyuluh pertanian (Yani, *et. al*, 2010). Kelompok tani memiliki peran dalam pengembangan kemampuan anggota kelompok tani. Kelompok tani memiliki karakteristik yang berbeda-beda tergantung latar belakang pendirian, tujuan, keadaan sosial dan budaya serta faktor-faktor yang menyertainya.

Kelompok tani dibentuk atas struktur-struktur yaitu *internal structure* atau *psyco group* dan *eksternal structure* atau *socio group*. *Eksternal structure* atau dinamika kelompok merupakan aktivitas untuk menanggapi tugas yang timbul karena tantangan lingkungan dan kebutuhan termasuk juga tuntutan dalam peningkatan produktivitas. *Internal structure* berhubungan dengan norma atau pranata yang terbentuk guna mengatur anggota kelompok tani sehingga terbentuk

kedudukan, peran tanggungjawab demi mencapai tujuan atau prestasi kelompok (Samsudin, 1987). Kelompok tani dipimpin oleh seorang ketua kelompok tani yang mengetahui adanya kebijakan dari pemerintah atau keputusan kelompok.

Ketua kelompok tani memiliki posisi sebagai penyalur informasi yang diberikan oleh penyuluh pertanian. Ketua kelompok tani merupakan perpanjangan tangan dari penyuluh pertanian yang berperan memimpin kelompok tani dalam pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan, ketua kelompok tani biasa disebut dengan kontak tani (Ramadhan, *et. al*, 2018). Ketua kelompok tani biasanya dipilih oleh anggota kelompok tani dalam pertemuan kelompok tani. Pemimpin yang dipilih berdasarkan psikologis, pengalaman, ilmu keterampilan, serta kesepakatan bersama dengan pengakuan yang penuh merupakan pemimpin dalam kelompok tani (Zainal, 2013). Ketua kelompok tani merupakan percontohan bagi anggota-anggotanya dimana sesuai dengan fungsi seorang pemimpin maka ia tidak hanya memberikan perintah tetapi juga sebagai konsultan bagi para anggotanya.

Ketua kelompok tani perlu memiliki tingkat perhatian kepada kelompok taninya sehingga tingkat partisipasi anggotanya dapat selalu berkembang. Kedekatan antara anggota dengan ketua dalam suatu kelompok tani akan memudahkan kelompok tani meningkatkan kelas kelompok taninya. Unsur-unsur yang berhubungan dengan dinamika kelompok secara psikologis yaitu tujuan kelompok, struktur kelompok, fungsi tugas, pembinaan dan pemeliharaan kelompok, kesatuan/kekompakan kelompok, suasana (atmosfir) kelompok, tekanan kelompok, dan efektivitas kelompok (Damanik, 2013). Komunikasi

dalam suatu kelompok merupakan yang dapat menjadi wadah interaksi yang partisipatif dimana komunikasi dalam kelompok dimaksudkan untuk mengaktifkan anggota dalam suatu kelompok.

Komunikasi dalam kelompok menggunakan model komunikasi interaksional yang merupakan komunikasi dengan dua arah. Model komunikasi ini digunakan untuk memutuskan sebuah keputusan dalam suatu pengambilbilan kebijakan kelompok. Peran ketua kelompok tani dalam suatu kelompok tidak hanya sebatas mengaktifkan anggotanya untuk mengikuti pertemuan tetapi juga ia harus mampu mendorong anggotanya guna mengadopsi teknologi atau inovasi yang diberikan oleh penyuluh pertanian lapangan. Tingkat penerimaan petani terhadap informasi pertanian dipengaruhi dari peran ketua dalam kelompok tani. Ketua kelompok tani merupakan pintu informasi dalam suatu kelompok tani. Peran ketua kelompok tani dalam upaya mengembangkan kelompok taninya adalah menggerakkan dan mengorganisir anggotanya dalam menerima informasi teknologi maupun penerapannya (Pribadi dan Budoyo, 2008).

Suatu kelompok tani dalam menerapkan suatu inovasi atau teknologi pertanian juga dipengaruhi dari keeratn ikatan sosial dalam kelompok tani tersebut. Ikatan sosial berkaitan dengan keterikatan satu anggota dengan anggota lain dalam memahami kesamaan posisi serta pembagian peran sosial dalam kelompok. Ikatan sosial yang terbentuk akan menimbulkan peranan sosial dalam kelompok tani. Peranan sosial akan memberikan pengaruh yang dapat berupa sugesti, larangan, maupun dukungan kepada masyarakat secara luas untuk melakukan suatu hal (Kartono, 2011). Petani yang tergabung dalam suatu

kelompok tani cenderung memiliki kesamaan dalam pembentukan persepsi karena arus informasi dilakukan melalui satu pintu.

2.2. Telaah Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan menggunakan beberapa telaah penelitian terdahulu sebagai beberapa rujukan. Penggunaan penelitian terdahulu juga dapat menunjukkan perbedaan antara penelitian yang telah ada dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Secara sederhana penelitian terdahulu memiliki kesamaan objek penelitian yaitu program kartu tani, tetapi memiliki variabel pengukuran yang berbeda. Penelitian terdahulu yang dipilih adalah penelitian yang berkaitan dengan objek penelitian yang secara umum memiliki kesamaan. Kesamaan penelitian terdahulu adalah kesamaan dalam melihat kartu tani baik dalam segi kebijakan, implementasi kebijakan, maupun penerimaan baik pelaksana maupun kelompok sasaran yaitu petani. Berikut adalah telaah penelitian terdahulu yang digunakan sebagai rujukan dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Telaah Penelitian Terdahulu.

No.	Peneliti dan Judul Penelitian	Tujuan	Metodologi Penelitian	Hasil
1.	Koko Widyat Moko, Suwarto, dan Bekti Wahyu Utami (2017) “Perbedaan Persepsi Petani Terhadap Program Kartu Tani di Kecamatan Kalijambe Kabupaten Sragen”	<p>a. Mengetahui Perbedaan Persepsi Petani Terhadap Program Kartu Tani di Kecamatan Kalijambe berdasarkan lingkungan petani antara petani yang jarak akses jauh dari Kantor Kecamatan dan Bank BRI dengan petani yang jarak akses dekat dari Kantor Kecamatan dan Bank BRI.</p> <p>b. Menganalisis perbedaan persepsi petani terhadap program kartu tani di Kecamatan Kalijambe berdasarkan kedudukan petani dalam kelompok tani yaitu pengurus dan anggota</p>	<p>Penelitian diancang dengan pendekatan deskriptif kuantitatif, penentuan lokasi secara <i>purposive</i>, pengambilan sampel dengan teknik <i>multi stage cluster random sampling</i>, Pengujian dengan uji beda yaitu <i>U Mann-Whitney</i></p>	<p>1. Petani dengan jarak terjauh memiliki persepsi yang kurang serta manfaat yang kurang diuntungkan dibanding petani yang berada terdekat dari Kantor Kecamatan dan Bank BRI.</p> <p>2. Petani yang memiliki kedudukan sebagai pengurus kelompok tani memiliki persepsi yang lebih baik dan mendapatkan informasi yang lebih jelas dan detail dibanding petani yang tidak menjadi pengurus kelompok tani.</p>
2.	Etik Kurniawati dan Andri Kurniawan (2016)	<p>a. Mendeskripsikan sistem kartu tani di Kabupaten Pati</p> <p>b. Mengidentifikasi perbedaan persepsi petani terhadap</p>	<p>Penelitian metode survei, penentuan jumlah sampel dengan <i>quota sampling</i>, analisis data dengan</p>	<p>1. Pelaksanaan Program Kartu Tani sudah dilakukan sejak tahun 2015 tetapi baru di masifkan pada tahun 2018.</p>

- | | | | |
|--|--|---|---|
| <p>“Persepsi Masyarakat Terhadap Penggunaan Kartu Tani di Kabupaten Pati (Kasus di Desa Wotan dan Desa Pakem, Kecamatan Sukolilo)”</p> | <p>penggunaan Kartu Tani di daerah perbukitan dan daerah dataran</p> <p>c. Mengidentifikasi kendala yang dihadapi terhadap penggunaan kartu tani di Kabupaten Pati.</p> <p>d. Mengetahui harapan terhadap penggunaan kartu tani di Kabupaten Pati.</p> | <p>analisis deskriptif kualitatif dengan triangulasi data dan deskriptif kuantitatif menggunakan <i>crosstab</i> dan <i>chi-square</i>.</p> | <p>2. Kartu Tani hanya dimanfaatkan untuk pembelian pupuk bersubsidi.</p> <p>3. Perbedaan topografi antara daerah datar ataupun topografi perbukitan tidak terlalu signifikan.</p> <p>4. Kendala dalam sosialisasi program Kartu Tani merupakan kendala yang secara umum terjadi.</p> |
| <p>3. Ni Ketut Sriwinarti dan Andreas Faesal (2016)</p> <p>“Implementasi Penggunaan Kartu Petani : Sebagai Media Pengendali Distribusi Pupuk Bersubsidi”</p> | <p>Menguji penerapan system kartu petani serta tingkat kebermanfaatannya bagi petani</p> | <p>Metode penelitian yang digunakan adalah metode survei, pendekatan penelitian menggunakan pendekatan deskriptif, data berupa data primer dan sekunder dengan sumber data berasal dari wawancara, dokumentasi, observasi serta catatan lapang.</p> | <p>1. Masih terdapat masalah dalam pendataan kepemilikan lahan dalam pembuatan RDKK</p> <p>2. Sinkronisasi data petani terhadap RDKK yang diusulkan masih belum diketahui pengecer pupuk.</p> <p>3. Masih terdapat simpang siur terkait jumlah dan jenis kebutuhan pupuk bagi petani.</p> <p>4. Terdapat informasi ketersediaan pupuk di gudang secara lebih tepat.</p> <p>5. Ketepatan nilai penebusan sudah cukup baik.</p> |

4. Nur Mufidah dan Indah Prabawati (2018) “Implementasi Program Penyaluran Pupuk Bersubsidi Melalui Kartu Tani di Desa Durung Bedug Kecamatan Candi Kabupaten Sidoarjo”
- Menganalisis implementasi program penyaluran pupuk bersubsidi melalui Kartu Tani di Desa Durung Bedug Kecamatan Candi Kabupaten Sidoarjo
- Jenis penelitian adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Menggunakan model teori implementasi dari Van Meter dan Van Horn dengan 6 komponen yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Data dianalisis melalui teknik reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.
1. Prinsip 6 Tepat belum dilaksanakan dengan maksimal.
 2. Kompetensi SDM para penerima Kartu Tani harus lebih ditingkatkan.
 3. Karakteristik agen pelaksana adalah sikap ulet, tulus, tanggap dan bertanggungjawab.
 4. Segi disposisi implementor menunjukkan bahwa ada pihak yang merespon baik dan ada juga yang merespon bahwa Kartu tani perlu dievaluasi.
 5. Komunikasi antar organisasi para pelaksana yang terlibat telah terkoordinir dan alur komunikasi yang baik.
 6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik berpengaruh dalam keberhasilan program terlebih pada aspek lingkungan ekonomi.
-

Berdasarkan telaah pustaka terdahulu maka dapat dilihat beberapa perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian ini lebih menekankan pada jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan model teori implementasi kebijakan yang diambil adalah model implementasi kebijakan yang dikembangkan George C. Edward III (1980). Penelitian ini juga dilakukan dengan menggunakan komponen-komponen informan yang secara praktis terlibat dalam implementasi kebijakan program Kartu Tani, mulai dari komponen birokrasi, objek program serta mitra yang berkaitan dengan program Kartu Tani.

Komponen informan yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pemilihan kepala desa sebagai informan penelitian. Hal tersebut diambil karena keikutsertaan kepala desa dalam hal ini memimpin adanya birokrasi pemerintahan desa dan memiliki kewenangan dalam menentukan arah pembangunan pertanian di desanya. Keikutsertaan kepala desa juga termasuk dalam upaya memberikan kemudahan bagi petani dalam mengakses pupuk subsidi. Peran kepala desa yang penting dalam pembangunan pertanian semestinya dapat mendukung pelaksanaan program kartu tani di wilayah tersebut.