

KINERJA BIROKRASI DALAM PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI DI KECAMATAN JOMBANG

Vivi Vidyanita, Andy Fefta Wijaya, Siti Rochmah

Magister Ilmu Administrasi Bisnis, Universitas Brawijaya, Jl. Mayjend. Haryono 169, Malang

Email. childa.ub@gmail.com

***Abstract:** This research was conducted on the basis of situation developed in the community as well as the results of studies showing that the performance of public bureaucracy in Indonesia is still bad. Public bureaucracy must constantly improve professionalism in carrying out what the main tasks, functions, powers and responsibilities, particularly in providing public services. The purposes of this study are to describe and analyze the performance of the bureaucracy, support and barrier factors in public services at the Department of Agriculture Jombang in the implementation subsidized distribution of fertilizer in District of Jombang. The results showed that the bureaucracy in Department of Agriculture in the implementation distribution of subsidized fertilizer in District of Jombang is still not optimal. Not all problems can be solved with a good and satisfying service. Some of the problems that can be improved by the Department of Agriculture such as the price in the market is not in accordance with the price set by the government caused by the weak oversight, stalls that sell to farmers in outside the area coverage, the mindset of farmers who still use fertilizer overdose and bigotry against one particular type of fertilizer, the presence of officials who conduct illegal charges against official stalls, the bureaucracy is too long in the distribution of subsidized fertilizer.*

***Keywords :** Performance, service, subsidized fertilizer.*

Abstrak: Penelitian ini dilakukan atas situasi yang berkembang di masyarakat serta hasil penelitian yang menunjukkan bahwa kinerja birokrasi publik di Indonesia masih buruk. Birokrasi publik harus senantiasa meningkatkan profesionalisme dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawabnya, utamanya dalam memberikan layanan masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja birokrasi, faktor pendukung dan penghambat pelayanan publik di Departemen Pertanian Jombang dalam pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi di Kabupaten Jombang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja birokrasi Departemen Pertanian Jombang dalam pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi di Kabupaten Jombang masih belum optimal. Tidak semua masalah bisa diselesaikan dengan pelayanan yang baik dan memuaskan. Beberapa masalah yang masih dapat ditingkatkan penanganannya oleh Departemen Pertanian Jombang antara lain harga di pasar yang tidak sesuai dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah yang diakibatkan oleh lemahnya pengawasan, kios yang menjual kepada petani di luar cakupan wilayahnya, pola pikir petani yang masih menggunakan pupuk secara berlebihan dan kefanatikan terhadap satu jenis pupuk tertentu, adanya pejabat yang melakukan pungutan liar terhadap kios resmi, birokrasi yang terlalu panjang dalam pendistribusian pupuk.

Kata Kunci : Kinerja, pelayanan, pupuk bersubsidi.

PENDAHULUAN

Kinerja birokrasi dalam pelayanan publik telah menjadi daya tarik untuk dicermati dan dikaji pada era reformasi dan otonomi daerah. Hal tersebut tidak saja dibahas oleh kalangan teoritis dan pemerhati, tetapi juga oleh para praktisi sendiri (birokrat). Bahkan telah menjadi isu publik sehingga setiap orang tergerak untuk memikirkan dan mencari solusi atas masalah yang dihadapi oleh birokrasi publik dalam memberikan pelayanan publik.

Dalam menyelenggarakan pelayanan publik, ada beberapa masalah yang dihadapi oleh warga pengguna jasa, salah satunya adalah sulitnya mengakses informasi mengenai solusi permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal ini membuat warga pengguna harus menghabiskan lebih banyak waktu untuk menunggu pejabat birokrasi, sehingga ketepatan waktu pelayanan tidak pernah dapat dipenuhi. Ada beberapa kelemahan dalam pelayanan publik yang terjadi di Indonesia (Syukri, 2009: 17), diantaranya:

1. Kurangnya responsivitas aparat dalam menanggapi dan mengatasi berbagai keluhan, aspirasi dan harapan masyarakat memunculkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja birokrasi.
2. Informasi yang diberikan birokrasi kurang dapat menjangkau masyarakat atau bahkan tidak tersampaikan.

3. Sulitnya akses masyarakat untuk menjangkau unit pelayanan karena letak yang jauh atau terpencil menyebabkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan yang mereka butuhkan.
4. Kurangnya kerjasama dan koordinasi antar unit pelayanan. Sehingga terjadi perbedaan kebijakan antar instansi pelayanan yang terkait.
5. Birokrasi yang terlalu panjang. Berbagai pelayanan selalu diberikan dalam waktu yang sangat lama sehingga memunculkan adanya pungutan liar, suap menyuap dan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja birokrasi.
6. Tidak mendengarkan saran, keluhan maupun aspirasi yang diberikan masyarakat pengguna jasa. Ketidakpedulian aparat menyebabkan tidak adanya perbaikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dari waktu ke waktu.
7. Tidak efisien. Kadangkala syarat yang diberikan birokrasi dalam bidang perizinan tidak sesuai dengan pelayanan yang seharusnya diberikan.

Pelayanan di bidang pertanian merupakan pelayanan yang penting karena hajat hidup warga negara Indonesia masih banyak yang bertumpu pada sektor pertanian. Pertanian merupakan aspek penting dalam mendukung keberlangsungan hidup suatu negara. Indonesia sebagai negara agraris, menempatkan pertanian sebagai sektor utama dalam perekonomian nasional. Selain itu, pertanian sebagai aspek pendukung ketersediaan pangan di suatu negara. Oleh karena itu, terdapat berbagai kebijakan pemerintah yang mendukung produksi sektor pertanian.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa sektor pertanian sebagai urusan pilihan bagi daerah. Hal ini membuat perhatian pemerintah daerah dalam menangani pelayanan publik di sektor ini menjadi kurang. Ketika dukungan pemerintah daerah terhadap pengembangan usaha di sektor pertanian rendah, sementara pada saat yang sama kebijakan politik ekonomi pemerintah (pusat) juga tidak berpihak pada kepentingan petani, maka hal itu merupakan kombinasi paling buruk yang menjadi penyebab semakin buruknya iklim usaha di sektor pertanian. Akibatnya, sebagai negara agraris, Indonesia justru selalu dirundung problem krisis pangan dan semakin memburuknya ketahanan pangan. Buruknya ketahanan pangan tersebut merupakan risiko dari ketidakberpihakan pemerintah terhadap sektor pertanian ini.

Sektor pertanian juga memiliki beberapa peranan penting, Daryanto (2009:1), mengatakan secara lebih komprehensif sektor pertanian memiliki peran:

1. sebagai penyedia pangan masyarakat, sehingga sektor pertanian mampu berperan secara strategis dalam penciptaan ketahanan pangan nasional (*food security*),
2. sebagai penghasil bahan baku untuk peningkatan sektor industri dan jasa,
3. sebagai penghasil atau menghemat devisa yang berasal dari ekspor atau produk substitusi impor,
4. merupakan pasar yang potensial bagi produk-produk sektor industri,
5. sebagai penyedia modal bagi pengembangan sektor-sektor lain.

Sektor pertanian juga memiliki peranan penting dalam membangun perekonomian Kabupaten Jombang. Karena Kabupaten Jombang merupakan salah satu lumbung padi di Jawa Timur, setidaknya ada 42% lahan di Jombang digunakan sebagai area persawahan. Komoditas andalan tanaman pangan Kabupaten Jombang di tingkat propinsi adalah padi, jagung, kacang kedelai dan ubi kayu. Besarnya produksi padi telah menempatkan Jombang sebagai daerah swasembada beras di provinsi Jawa Timur. Hal ini tidak lepas dari upaya-upaya pemerintah Kabupaten Jombang dalam meningkatkan kinerja sektor pertanian di Kabupaten Jombang.

Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang menentukan produktivitas usaha tani. Oleh karena itu sejarah keberhasilan penyediaan pangan, terutama beras, banyak ditentukan oleh keberadaan pupuk (Widodo, dalam Ramija, 2010:8). Pentingnya peranan pupuk dalam sistem produksi pertanian menjadikan pemerintah selalu memberikan perhatian serius serta mengeluarkan kebijakan sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Darwis dan Nurmanaf (2004:71), mengemukakan bahwa tujuan kebijakan pada dasarnya adalah memberikan kemudahan bagi petani untuk memperoleh pupuk sesuai dengan kebutuhannya dengan harga yang terjangkau sehingga produktivitas usaha taninya dapat meningkat.

Menurut Permentan nomor 69/Permentan/SR.130/11/2012 ayat 6 pasal (2) penyaluran pupuk subsidi harus sesuai dengan prinsip 6(enam) tepat yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Sedangkan menurut Direktorat Pupuk dan Pestisida dalam Kariyasa *et al* (2004:1) dikatakan bahwa "Penggunaan pupuk berimbang sesuai kebutuhan tanaman telah membuktikan mampu meningkatkan

produktivitas dan pendapatan yang lebih baik bagi petani. Kondisi inilah yang menjadikan pupuk sebagai sarana produksi yang sangat strategis bagi petani.”

Untuk menjamin penyaluran pupuk subsidi yang sesuai prinsip 6 tepat yaitu: (1) tepat jumlah, (2) tepat mutu/kualitas, (3) tepat tempat, (4) tepat harga, (5) tepat waktu, dan (6) tepat jenisnya, Pemerintah Pusat mempunyai peran penting dalam berperan membuat kebijakan nasional, sedangkan Pemerintah Daerah, Dinas Pertanian Daerah dan produsen atau distributor pupuk berperan dalam melaksanakan dan menyalurkannya. Departemen Pertanian berperan dalam menetapkan dan menentukan besarnya kebutuhan pupuk subsidi untuk setiap daerah setiap tahun serta menentukan harga eceran tertinggi (HET) pupuk. Departemen Perdagangan mengatur perdagangan pupuk subsidi yang tertuang dalam Permendag Nomor 17/M-DAG/PER/6/2011 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 69/Permentan/SR.130/11/2012 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 26 Tahun 2011 Tentang Kebutuhan Dan Penyaluran Serta Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2011, peraturan-peraturan ini menjadi pedoman kebijakan kebutuhan pupuk, harga dan penyaluran pupuk bersubsidi di Jawa Timur termasuk di wilayah Kabupaten Jombang.

Tabel 1 Perkembangan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi dari Tahun 2006 –2012 (Rp/Kg)

Jenis Pupuk	2008	2009/ 10 ^{a)}	2010 ^{b)}	2011	2012
Urea	1200	1200	1600	1600	1800
SP 18/SP 36	1550	1550	1750	1400	1400
ZA	1050	1050	1550	2300	2300
NPK Phonska	1750	1750	2300	2000	2000
Organik	1000	500	1000	500	500

Sumber: Data diolah dari Permendag

Keterangan :^{a)}Sampai dengan Maret 2010; ^{b)}Mulai April 2010; Mulai 2009/2010 SP 18 diganti SP36

Di sisi lain, ada perbedaan pola produksi pupuk dengan kebutuhan petani. Pupuk hasil proses pabrikasi dihasilkan dengan jumlah dan waktu yang tetap kecuali terjadi kerusakan pabrik, namun kebutuhan petani sangat dipengaruhi iklim atau musim. Ini yang sering menimbulkan kekurangan suplai pupuk di suatu daerah. Hasil penelitian yang dilakukan Syafa'at, *et al* (2006:8) menunjukkan bahwa pemanfaatan pupuk bersubsidi meningkat seiring dengan:

1. Peningkatan harga komoditas pertanian
2. Dosis pupuk di tingkat petani lebih tinggi dari yang diperhitungkan dalam Surat Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.
3. Musim tanam yang maju dari bulan yang direncanakan.

Dalam laporan FAO yang berjudul “*Current World Fertilizer Trends and Outlook to 2011/12*” pada tanggal 28 Februari 2008 di Roma, Jan Poulisse, ahli pupuk FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nation*) dalam Northoff (<http://www.fao.org/newsroom/news/2008/1000792/index.html>), mengatakan “*High commodity prices experienced over recent years led to increased production and correspondingly to greater fertilizer use*”. Seiring tingginya harga komoditas pertanian maka kebutuhan pupuk pun akan meningkat.

Ketidaksiesuaian antara rencana penyaluran dan realisasi adalah wujud ketidakberhasilan pemerintah dalam melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi. Kariyasa dan Yusdja (2005:13) dalam penelitiannya menyatakan bahwa “Fakta menunjukkan bahwa kinerja penyaluran pupuk di tingkat pengecer resmi selain ditentukan oleh kinerja dan pola pendistribusian yang dilakukan oleh distributor. Perilaku distributor dalam menyalurkan pupuk ke para pengecernya sangat beragam. Keragaman ini

ditentukan oleh kedekatan pengecer kepada distributor serta kebijakan interen dari masing-masing distributor ini.”

Sesuai dengan Rencana Strategis Dinas Pertanian Kabupaten Jombang tahun 2008-2013 tentang Pembangunan Pertanian di Kabupaten Jombang yang berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Dinas Pertanian Kabupaten Jombang mendapatkan amanat dari Pemerintah Kabupaten Jombang untuk :

1. Mewujudkan aparatur pemerintah yang professional dengan sasaran meningkatnya kualitas dan kapasitas sumberdaya aparatur pemerintah
2. Mewujudkan pelayanan masyarakat yang sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan yang baik dengan sasaran meningkatnya aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan pemerintah daerah.
3. Menjamin kelestarian fungsi lingkungan hidup dengan sasaran terwujudnya pembangunan yang berwawasan lingkungan.
4. Meningkatkan perekonomian yang berbasis agribisnis dengan sasaran mantapnya ketahanan pangan, terwujudnya jejaring agribisnis yang kuat dan meningkatnya sistem infrastruktur penunjang agribisnis

Dalam Perbup Jombang Nomor 26 tahun 2009 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pertanian Kabupaten Jombang, disebutkan bahwa Tugas Pokok Dinas Pertanian adalah membantu Bupati dalam menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jombang di bidang pertanian. Sedangkan Fungsi Dinas Pertanian Kabupaten Jombang diantaranya adalah sebagai pengawas peredaran, pengadaan, penggunaan, pengamanan, penyaluran sarana dan prasarana produksi pertanian (pupuk, benih dan alat-alat pertanian). Dinas Pertanian Kabupaten Jombang juga memiliki urusan sebagai berikut :

1. Memberikan bimbingan penggunaan pupuk;
2. Mengawasi pengadaan, peredaran dan penggunaan pupuk;
3. Mengembangkan dan membina unit usaha pelayanan pupuk;
4. Memberikan bimbingan penyediaan, penyaluran dan penggunaan pupuk;
5. Melaksanakan peringatan dini dan pengamanan terhadap ketersediaan pupuk.

Renstra Dinas Pertanian Kabupaten Jombang tahun 2008-2013 tentang Pembangunan Pertanian di Kabupaten Jombang dibuat berdasarkan atas keluhan-keluhan petani di Kabupaten Jombang pada tahun 2004 dimana Bappeda mengadakan survei tentang kinerja instansi-instansi di Kabupaten Jombang dan mengantarkan Kabupaten Jombang sebagai peraih Otonomi Award 2008 Bidang Akuntabilitas Publik. Survei dilaksanakan pada tanggal 19 Agustus hingga 12 September 2004 dan melibatkan 12 ribu petani (www.jawapos.com).

Untuk menangani berbagai permasalahan pupuk bersubsidi ini, Dinas Pertanian dan Pemerintah Kabupaten Jombang menerapkan sistem distribusi pupuk bersubsidi dengan pola tertutup dan transparan yang diwujudkan dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok Tani (RDKK), yang berarti bahwa pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan, dengan ketentuan sistem penyalurannya sebagai berikut:

1. Tertutup :a) Pupuk bersubsidi hanya dapat disalurkan oleh distributor dan pengecer resmi; b) Pupuk bersubsidi hanya dapat disalurkan pada petani/kelompok tani yg telah telah ditentukan/ teridentifikasi
2. Transparan : Distributor, pengecer, petani/poktan mengetahui secara persis lokasi (jumlah dan waktu) pupuk bersubsidi yang menjadi hak-nya.

Namun, dalam pelaksanaannya sistem RDKK yang dilaksanakan sejak tahun 2004 ternyata belum mampu menjamin terpenuhinya asas 6 tepat, berbagai permasalahan muncul di tingkat petani, pengecer, distributor sampai Dinas Pertanian. Seperti permasalahan kelangkaan pupuk bersubsidi atau keterlambatan penerimaan pupuk di tingkat petani, Drs. Suhardi selaku Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Jombang mengemukakan, penyebab kelangkaan pupuk subsidi di Kabupaten Jombang adalah karena ketersediaan pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan dan adanya kenaikan areal tanaman.

Sedangkan permasalahan penyaluran dari pihak petani, menurut penelitian PATTIRO (Pusat Telah dan Informasi Regional) di 10 (sepuluh) daerah menyatakan terdapat permasalahan pada aspek pendataan, penganggaran, penyaluran/distribusi, dan pengawasan dari pelaksanaan program pupuk bersubsidi

periode 2009-2011 akibat kurangnya pemahaman petani dalam teknis pengajuan RDKK, sehingga perlu pendampingan lebih banyak (<http://pattiro.org/?p=62>). Seperti pendampingan saat penyusunan RDKK, karena jika tidak diarahkan maka bagi petani yang tidak terdaftar tidak akan mendapatkan pupuk dan sebagian petani yang mengerti akan memanipulasi data untuk mendapatkan pupuk subsidi lebih banyak dari yang ditetapkan Pemerintah. Tentu saja kelompok tani dan kios yang digunakan untuk menyalurkan pupuk yang akan dirugikan jika hal itu terjadi.

Adanya permasalahan diatas, menunjukkan tujuan asas 6 tepat dalam penyaluran pupuk bersubsidi di Kabupaten Jombang belum tercapai. Padahal keberhasilan pencapaian tujuan Dinas Pertanian dalam menyalurkan pupuk bersubsidi adalah tercapainya asas 6 tepat dimana petani mendapatkan pupuk sesuai peruntukannya, penggunaan pupuk berimbang dan spesifik lokasi. Berdasarkan hasil penelitian, penyaluran pupuk bersubsidi di Kabupaten Jombang masih belum dikatakan berhasil, karena masih banyak permasalahan yang belum terselesaikan, dengan kata lain kinerja Dinas Pertanian belum optimal dan belum mencapai asas 6 tepat sepenuhnya. Diantara permasalahan tersebut adalah :

1. Harga pupuk masih diatas harga eceran tertinggi yang ditentukan pemerintah
2. Pola pikir petani yang masih menggunakan pupuk melebihi dosis dan fanatisme terhadap salah satu jenis pupuk tertentu.
3. Adanya aparat yang melakukan pungutan liar terhadap kios
4. Rente birokrasi yang terlalu panjang dalam penyaluran pupuk bersubsidi yang dimanfaatkan oknum tertentu untuk kepentingan pribadi.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan tersebut, dalam hal ini Dinas Pertanian sebagai birokrasi yang melayani masyarakat di bidang pertanian, mempunyai peranan penting dalam memastikan penyaluran pupuk subsidi kepada petani sesuai dengan asas 6 tepat dengan penggunaan pupuk yang berimbang dan spesifik lokasi. Birokrasi pemerintah sebagai organisasi pelayanan publik seharusnya mampu merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat dengan kondisi yang kompleks dan harus berupaya memberikan pelayanan yang efektif dan berkualitas sesuai dengan visi dan misi yang diembannya. Oleh karena itulah dalam penelitian ini peneliti mengangkat topik “Kinerja Birokrasi dalam Pelayanan Publik (Studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Jombang dalam Pelaksanaan Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Kecamatan Jombang)”.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang ditekankan pada jenis pendekatan deskriptif kualitatif dimana mendeskripsikan tentang fenomena-fenomena yang terjadi dalam kinerja Dinas Pertanian dalam melaksanakan pelayanan publik.

Sesuai jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah : a) Wawancara mendalam, b) Angket, c) Dokumentasi, d) Observasi.

Informan dalam penelitian ini adalah Staf bidang Produksi dan Perlindungan Tanaman, Penyuluh Pertanian

1. Lapangan (PPL), pemilik kios resmi, pegawai distributor resmi, kelompok tani, petani.
2. Dokumen, berupa data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis seperti peraturan perundang-undangan, perda, surat keputusan, dokumen pelayanan, arsip-arsip serta dokumen lain berupa makalah, gambar atau foto yang berkaitan dengan penelitian.
3. Tempat dan Peristiwa, berbagai peristiwa atau situasi sosial, fenomena yang terjadi atau pernah terjadi yang sesuai dengan masalah dan fokus penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Responsivitas

Responsivitas sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena hal itu menunjukkan kehandalan suatu organisasi untuk mengetahui kebutuhan pengguna jasa, menyusun dan merencanakan tujuan, agenda serta prioritas pelayanan juga menjalankan program-program pelayanan publik yang dikembangkan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat (Dwiyanto : 2005).

Tujuan Dinas Pertanian dalam menyalurkan pupuk bersubsidi tertuang dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 69/Permentan/SR.130/11/2012 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, peraturan tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam mengatur kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi di Provinsi Jawa Timur termasuk di wilayah Kabupaten Jombang.

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara, menunjukkan bahwa pelaksanaan penyaluran pupuk bersubsidi oleh Dinas Pertanian tidak sepenuhnya berjalan lancar. Masih ada kendala-kendala yang harus diselesaikan untuk mendukung terpenuhinya asas 6 tepat.

a) Asas Tepat Waktu

Asas tepat waktu adalah dimana seharusnya petani mendapatkan jatah pupuknya sebelum masa tanam.

Tabel 2 Persentase Tingkat Ketepatan Waktu Pupuk Bersubsidi

Ketepatan Waktu	Jumlah Informan	Persentase (%)
Pupuk selalu ada	56	93,33%
Pupuk tidak ada	4	6,67%
Total	60	100

Sumber: Data primer dari pengolahan hasil penelitian kepada 60 petani di Kec. Jombang Tahun 2013

Untuk memenuhi kebutuhan pupuk di wilayah yang mengalami kekurangan pasokan dapat dilakukan dengan merealokasi pupuk dari wilayah lainnya yang penyerapannya kurang dari alokasi yang telah ditetapkan, yang diatur melalui mekanisme realokasi pupuk oleh pemerintah daerah setempat, yang dilaksanakan secara berjenjang, yaitu:

- Realokasi antar kecamatan dalam wilayah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota dengan mempertimbangkan usulan dari dinas teknis setempat;
- Realokasi antar kabupaten/kota dalam wilayah provinsi ditetapkan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota dengan memperhatikan saran dan pertimbangan dari Dinas Pertanian setempat;
- Realokasi antar provinsi ditetapkan oleh Direktur Jenderal Tanaman Pangan atas usul dari Gubernur.

b) Asas Tepat Tempat

Pengertian tepat tempat adalah suatu kondisi dimana pupuk tersedia di dekat atau di sekitar rumah atau lahan petani yang diindikasikan dengan pembelian pupuk oleh petani dilakukan di kios di dalam desa. Oleh karena itu Dinas Pertanian memperketat syarat penunjukkan kios resmi dan distributor. Berikut persyaratan penunjukan sebagai distributor :

- Distributor dapat berbentuk usaha perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum.
- Bergerak dalam bidang usaha Perdagangan Umum.
- Memiliki kantor dan pengurus yang aktif menjalankan kegiatan usaha perdagangan di tempat kedudukannya.
- Memenuhi syarat-syarat umum untuk melakukan kegiatan perdagangan antara lain Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Surat Izin Tempat Usaha (SITU) dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
- Distributor wajib memiliki dan/atau menguasai sarana gudang dan alat transportasi yang dapat menjamin kelancaran penyaluran Pupuk Bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya.
- Mempunyai jaringan distribusi di wilayah tanggung jawabnya yang ditetapkan oleh produsen.
- Distributor wajib menunjuk minimal 2 (dua) Pengecer di setiap Kecamatan dan/atau Desa yang merupakan daerah sentra produksi pertanian di wilayah tanggung jawabnya.
- Memiliki permodalan yang cukup dan disepakati oleh produsen.
- Memenuhi persyaratan lain yang ditetapkan oleh produsen
- Mempunyai surat rekomendasi sebagai Distributor pupuk dari Dinas Perindag Kabupaten/Kota setempat.

Ada tiga distributor yang ada di Kabupaten Jombang, yaitu : UD. Mujiarto, Koperasi Mitra Tani dan CV. Kembar Jaya. Selain distributor ada pihak lain yang juga terlibat dalam penyaluran pupuk bersubsidi yaitu pengecer/agen. Adapun persyaratan penunjukan sebagai pengecer resmi seperti yang

disebutkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 17/M-DAG/PER/6/2011, adalah sebagai berikut:

1. Pengecer dapat berbentuk usaha perorangan, kelompok tani dan badan usaha yang berbentuk badan hukum yang memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP).
2. Bergerak dalam bidang Usaha Perdagangan Umum.
3. Memiliki pengurus yang aktif dalam menjalankan kegiatan usaha atau mengelola perusahaannya.
4. Memiliki atau menguasai sarana untuk penyaluran pupuk bersubsidi guna menjamin kelancaran penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya masing-masing.
5. Memiliki permodalan yang cukup dan disepakati oleh distributor.
6. Memiliki persyaratan yang lain yang ditetapkan oleh distributor.

Tabel 3 Persentase Tingkat Ketepatan Tempat Pupuk Bersubsidi

Tempat Pembelian Pupuk	Jumlah Informan	Persentase (%)
di dalam desa	50	83,33
di luar desa	10	16,67
Total	60	100

Sumber: Data primer dari pengolahan hasil penelitian kepada 60 petani di Kec. Jombang Tahun 2013

c) Asas Tepat Harga

Responsivitas Dinas Pertanian terhadap permasalahan ketepatan harga masih sangat rendah. Sesuai dengan hasil wawancara dan observasi, petani menebus harga pupuk bersubsidi di atas HET yang ditetapkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 69/Permentan/SR.130/11/2012 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, peraturan-peraturan tersebut dijadikan sebagai landasan kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi di Provinsi Jawa Timur termasuk di wilayah Kabupaten Jombang.

Tabel 4. Perbandingan Harga perkilo Pupuk Bersubsidi Menurut Permentan No. 69/ 2012 dengan Harga Pupuk Bersubsidi di tingkat Kios Resmi/ Kelompok Tani

Jenis Pupuk	Harga	
	HET Permentan(Rp/Kg)	Harga rata-rata pembelian (Rp/Kg)
Urea	Rp. 1800	Rp. 2000 – Rp. 2500
ZA	Rp. 1400	Rp. 1600 - Rp. 1700
NPK Phonska	Rp. 2300	Rp. 2500
Superphos/ SP 36	Rp. 2000	Rp. 2200 – Rp. 2500
Petroganik* (Organik)	Rp. 500	

* Dalam kemasan 50 kg, khusus pupuk organik alam kemasan 40 kg

Sumber: Data primer dari pengolahan hasil penelitian kepada 60 petani di Kec. Jombang Tahun 2013

Tabel 5 Perbandingan Harga/sak Pupuk Bersubsidi Menurut Permentan No. 69/2012 dengan Harga Pupuk Bersubsidi di tingkat Kios Resmi/ Kelompok Tani

Jenis Pupuk	Harga	
	HET Permentan (Rp/sak)	Harga rata-rata pembelian (Rp/sak)
Urea	Rp. 90.000	Rp. 91.000 - Rp. 93.000
ZA	Rp. 70.000	Rp. 73.000 - Rp. 75.000
NPK Phonska	Rp. 115.000	Rp. 117.000 - Rp. 120.000
Superphos/ SP 36	Rp. 100.000	Rp. 110.000 - Rp. 115.000
Petroganik (Organik)	Rp. 20.000	Rp. 20.000 – Rp. 22.000

d) Asas Tepat Jumlah

Pengertian tepat jumlah adalah jumlah pemupukan yang dilakukan sesuai dengan dosis atau jumlah berdasarkan analisa status hara tanah dan kebutuhan tanaman. Dalam menentukan pemberian jumlah pupuk yang tepat, tergantung pada unsur-unsur berikut: cuaca/iklim, jenis tanah, ketersediaan bahan organik dalam tanah, ketersediaan unsur hara dalam tanah, jenis pupuk yang diberikan, varietas tanaman dan cara pemberian pupuk.

Pemupukan dengan dosis yang tepat akan meningkatkan produksi pertanian. Jumlah kombinasi pupuk yang tepat adalah berdasarkan status hara dan kebutuhan tanaman.

Tabel 6 Perbedaan Jumlah Pupuk Yang Dianjurkan Dinas Pertanian Dengan Jumlah Pupuk Yang Dibutuhkan Petani Untuk Komoditi Padi Sawah

Jenis Pupuk	Jumlah yang ditentukan Dinas Pertanian (kg/ha)	Jumlah yang dibutuhkan petani (kg/ha)
Urea	150	300-500
ZA	100	100-300
NPK Phonska	300	300-500
SP 36	50	100-200
Organik	500	40-80

Sumber: Data primer dari pengolahan hasil **penelitian** kepada 60 petani di Kec. Jombang Tahun 2013

Tabel 7 Persentase Ketepatan Jumlah Pupuk Bersubsidi

Ketepatan Jumlah	Jumlah Informan	Persentase (%)
Sesuai anjuran	9	15
Tidak sesuai anjuran		85
a. Dibawah anjuran	7	
b. Diatas anjuran	44	
TOTAL	60	100

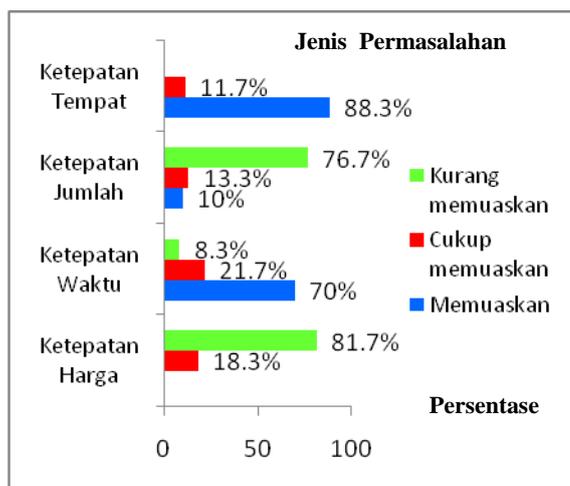
Sumber: Data primer dari pengolahan hasil penelitian kepada 60 petani di Kec. Jombang Tahun 2013

Dari data-data diatas menunjukkan bahwa responsivitas Dinas Pertanian dalam menangani overdosis penggunaan pupuk belum dapat dikatakan efektif.

Kepuasan Pengguna Jasa

Kepuasan pengguna jasa adalah perasaan seseorang yang puas atau sebaliknya setelah membandingkan antara kenyataan dan harapan yang diterima dari sebuah produk atau jasa (Kotler, 2005:36). Sedangkan kepuasan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 25 Kep M.PAN/2/2004 adalah hasil pendapat penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan aparatur penyelenggara pelayanan publik. Untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan tugas pelayanan yang memuaskan masyarakat, menurut Moenir (2001:44-45) aparatur pemerintah perlu mewujudkan pelayanan yang didambakan setiap anggota masyarakat, yaitu:

1. Adanya kemudahan dalam pelayanan, cepat tanpa hambatan yang dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan.
4. Pelayanan yang jujur.



Gambar Persentase Respon Pengguna Jasa Dinas Pertanian Kabupaten Jombang Terhadap Penanganan Permasalahan Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Wilayah Kecamatan Jombang
Sumber: Data Primer Dari Pengolahan Hasil Penelitian

Orientasi terhadap Perubahan

Kemampuan memperbaiki dan meningkatkan adaptabilitas serta kapasitasnya dalam memenuhi tuntutan lingkungan merupakan suatu isu penting yang justru kurang mendapat perhatian selama ini. Penggunaan teknologi informasi (information technology) merupakan salah satu alternatif untuk melakukan inovasi birokrasi dan perbaikan pelayanan publik.

1. Faktor Pendukung

a. Profesionalisme

Sumber daya manusia yang profesional dan kompeten merupakan salah satu faktor penentu birokrasi dalam mencapai tataran kinerja secara optimal. Keberhasilan birokrasi publik dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sangat ditentukan oleh sumber daya yang tersedia guna mendukung pelaksanaan kegiatan pelayanan.

b. Sarana Pelayanan (Teknologi Pelayanan)

Moenir dalam Soeprpto (2005:345), mengatakan bahwa sarana pelayanan adalah segala macam perlengkapan kerja, peralatan kerja maupun fasilitas-fasilitas lain yang memiliki fungsi untuk mendukung/membantu dalam melaksanakan pekerjaan dan juga mempunyai fungsi sosial dalam rangka membantu kepentingan orang-orang yang berhubungan dengan organisasi kerja tersebut.

2. Faktor Penghambat

a. Orientasi Pelayanan

Orientasi pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Hasil wawancara di lapangan diperoleh informasi bahwa

kenyataannya aparat birokrasi untuk mencurahkan semua waktu dan konsentrasi penuh terhadap penyelenggaraan pelayanan secara ideal adalah sulit dicapai.

Menurut ketentuan pasal 5 Peraturan Bupati Jombang Nomor 26 Tahun 2009 Dinas Pertanian Kabupaten Jombang mempunyai tugas untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah Kabupaten Jombang di bidang pertanian. Sedangkan dalam Pasal 6, disebutkan bahwa Dinas Pertanian memiliki beberapa fungsi, antara lain :

1. Perumusan dan penyusunan rencana program dan kegiatan dalam rangka penetapan kebijakan teknis di bidang pertanian.
2. Pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pertanian.
3. Pengawasan peredaran, pengadaan, penggunaan, pengamanan dan penyaluran sarana dan prasarana produksi pertanian.
4. Pelaksanaan bimbingan dan penyuluhan di bidang pertanian.

Telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2013, negara memberikan tunjangan setiap bulan kepada pegawai negeri sipil yang menjabat dalam Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian untuk memberikan motivasi kerja, kualitas, prestasi, dan pengabdian. Sesuai lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2013 tanggal 1 Maret 2013 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian, Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengawas Benih Tanaman, Pengawas Bibit Ternak, Medik Veteriner, Paramedik Veteriner, dan Pengawas Mutu Pakan sebagai berikut:

1. Penyuluh Pertanian Utama memperoleh tunjangan sebesar Rp. 1.500.000
2. Penyuluh Pertanian Madya memperoleh tunjangan sebesar Rp. 1.260.000
3. Penyuluh Pertanian Muda memperoleh tunjangan sebesar Rp. 960.000
4. Penyuluh Pertanian Pertama memperoleh tunjangan sebesar Rp. 540.000
5. Penyuluh Pertanian Penyelia memperoleh tunjangan sebesar Rp. 780.000
6. Penyuluh Pertanian Pelaksana Lanjutan memperoleh tunjangan sebesar Rp. 450.000
7. Penyuluh Pertanian Pelaksana memperoleh tunjangan sebesar Rp. 360.000
8. Penyuluh Pertanian Pelaksana Pemula memperoleh tunjangan sebesar Rp. 300.000

Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa aparat birokrasi masih kurang koordinasi dan komunikasi. Birokrasi yang tidak sehat sukar diharapkan menghasilkan kinerja yang optimal. Siagian dalam Suhendra (2006:42) menyatakan kurang koordinasi termasuk dalam patologi persepsi dan gaya manajerial. Semua aparat birokrasi sesungguhnya dan seharusnya memahami bahwa mereka adalah bagian integral dari tugas-tugas birokrasi secara keseluruhan.

b. Sistem Insentif

The Liang Gie dalam Karepesina (2007:18) mengatakan bahwa : “Insentif atau perangsang pemberian baik berupa uang maupun fasilitas kepada seseorang dengan tujuan agar dapat melakukan tugasnya lebih baik dan giat”.

Pentingnya sistem insentif dalam suatu organisasi belum disadari sepenuhnya oleh birokrasi Dinas Pertanian Kabupaten Jombang. Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan peneliti mengenai sistem insentif yang berlaku di Dinas Pertanian Kabupaten Jombang.

c. Suap dan Rente Birokrasi

Menurut buku panduan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan tentang Upaya Pencegahan Dan Penanggulangan Korupsi Pada Pengelolaan Pegawai halaman 9, suap adalah barangsiapa menerima sesuatu atau janji sedangkan ia mengetahui atau patut dapat menduga bahwa pemberian sesuatu atau janji itu dimaksudkan supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum.

Berbagai cara yang mungkin ditempuh seorang pejabat untuk menjadikan pemohon izin terdorong untuk memberikan uang suap antara lain :

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin
2. Mencari berbagai dalih seperti kurang lengkap dokumen pendukungnya, keterlambatan pengajuan permohonan dan dalih-dalih yang sejenis.
3. Sulit dihubungi.
4. Memperlambat dengan kata-kata “sedang diproses”.

KESIMPULAN

Dari kajian dan analisis selama melaksanakan penelitian tentang Kinerja Birokrasi Dalam Pelayanan Publik, studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Jombang dalam melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Tingkat responsivitas Dinas Pertanian dalam menangani permasalahan harga pupuk bersubsidi belum optimal.
2. Dari segi permasalahan ketepatan jumlah, kinerja Dinas Pertanian kurang optimal dalam mengendalikan penggunaan pupuk kimia subsidi oleh petani.
3. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja Dinas Pertanian masih belum optimal.
4. Orientasi terhadap perubahan yang dilakukan Dinas Pertanian di bidang teknologi tidak diimbangi dengan kemampuan dan kesadaran masyarakat untuk memanfaatkannya.
5. Orientasi terhadap pelayanan di Dinas Pertanian kurang maksimal.
6. Suap dan rente birokrasi adalah sumber dari masalah dalam penyaluran pupuk bersubsidi.

Dari kesimpulan-kesimpulan diatas, maka peneliti merekomendasikan:

1. Perlu adanya peningkatan komunikasi yang lebih intensif antara Dinas Pertanian dengan pihak-pihak yang terkait dalam menentukan harga yang realistis bagi pengecer dan petani.
2. Peningkatan penyuluhan, bimbingan dan sosialisasi untuk menggunakan pupuk organik.
3. Pengoptimalan kerjasama antara pihak-pihak yang terkait untuk mengawasi peredaran pupuk bersubsidi.
4. Memperbaiki mekanisme penyaluran subsidi pupuk karena subsidi pupuk masih belum dikategorikan efektif.
5. Penanganan terhadap oknum pelaku pungutan liar yang terjadi akibat dari rente birokrasi yang panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O. dan K,Kariyasa. 2000. *Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk dalam Era Pasar Bebas. Laporan Bulanan Agustus 2000*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi. Bogor.
- Alimoesa, Sutarto. 2010. *Ketersediaan Pupuk dan Subsidi Pupuk 2010-2014*. Jurnal Ketahanan Pangan Volume 19 No.1 Maret 2010. Ditjen Tanaman Pangan. Jakarta.
- Alwasilah, A. Chaedar. 2002. *Pokoknya Kualitatif, Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Pustaka Jaya. Jakarta.
- Darwis, Valeriana dan Muslim, Choirul. 2007. *Revitalisasi Kebijakan Sistem Distribusi Pupuk dalam Mendukung Ketersediaan Pupuk Bersubsidi di Tingkat Petani*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan, Volume XV (2) 2007. Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Pengkajian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Darwis, Valeriana dan Nurmanaf, A.R. 2004. *Kebijakan Distribusi, Tingkat Harga, dan Penggunaan Pupuk di Tingkat Petani*. Forum Pengkajian Agro Ekonomi. Volume 22, No 1, Juli 2004. Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Pengkajian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Dwiyanto, Agus *et al.* 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Hendrawan, Dudi S. 2011. *Analisis Kebijakan Subsidi Pupuk : Penentuan Pola Subsidi dan Sistem Distribusi Pupuk Di Indonesia*. Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor. Bogor.

- Kariyasa, K., 2004. *Usulan Tingkat Subsidi dan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang Relevan serta Perbaikan Pola Pendistribusian Pupuk di Indonesia*. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, 2 (3): 277-287. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi. Bogor.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Pembaruan. Yogyakarta.
- Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2011 tentang *Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Pertanian tahun 2009-2011*.
- Moleong, L. J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 17/M-DAG/PER/6/2011 tentang *Pengadaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian*.
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 07 Tahun 2009 tentang *Kebutuhan dan Penyaluran Serta Harga Eceran Tertinggi (Het) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009*.
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 26 Tahun 2011 tentang *Kebutuhan Dan Penyaluran Serta Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2011*.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 69/Permentan/SR.130/11/2012 tentang *Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian*.
- Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur nomor: 16 tahun 2002 tentang *Dinas Pertanian Jawa Timur*.
- Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 tentang *Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur*.
- Post, Surabaya. *Petani Jombang Keluhkan Pupuk Paket*. Diunduh pada tanggal 11 Juni 2013. (http://log.viva.co.id/news/read/106987-petani_jombang_keluhkan_pupuk_paket).
- Rahman, Benny. 2009. *Kebijakan Subsidi Pupuk :Tinjauan terhadap Aspek Teknis, Manajemen, dan Regulasi*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Syafa'at, Nizwar, et al. 2006. *Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.