



**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK
BERSUBSIDI POLA TERTUTUP PADA LINI IV DI KELOMPOK TANI
SUMBER REJEKI DESA GLUNDENGAN KABUPATEN JEMBER
BERDASARKAN MODEL GEORGE EDWARD III**

*AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CLOSED PATTERN
SUBSIDIZED FERTILIZER DISTRIBUTION POLICY ON LEVEL FOUR IN
SUMBER REJEKI FARMER GROUP GLUNDENGAN VILLAGE JEMBER
REGENCY BASED ON THE MODEL OF GEORGE EDWARD III*

SKRIPSI

Oleh

**Erlin Citraningsih
NIM 050910201118**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS
2010**



**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK
BERSUBSIDI POLA TERTUTUP PADA LINI IV DI KELOMPOK TANI
SUMBER REJEKI DESA GLUNDENGAN KABUPATEN JEMBER
BERDASARKAN MODEL GEORGE EDWARD III**

***AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CLOSED PATTERN
SUBSIDIZED FERTILIZER DISTRIBUTION POLICY ON LEVEL FOUR IN
SUMBER REJEKI FARMER GROUP GLUNDENGAN VILLAGE JEMBER
REGENCY BASED ON THE MODEL OF GEORGE EDWARD III***

SKRIPSI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan
Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh

**Erlin Citraningsih
NIM 050910201118**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS
2010**

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ibunda Hj. Nanik Badriyah dan Ayahanda H. Mochammad Abdur Rifa'i yang tercinta;
2. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi;
3. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

MOTTO

Sesungguhnya Allah SWT tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah SWT menghendaki keburukan .dari suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan sekali-kali tak ada pelindung dari mereka.
(terjemahan Surat Ar Rad ayat 11) ^{*)}

Jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu. Dan sesungguhnya yang demikian itu sungguh berat, kecuali bagi orang-orang yang khusyuk
(terjemahan Surat Al Baqarah ayat 45) ^{*)}

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain.
(terjemahan Surat Alam Nasyah ayat 6-7) ^{*)}

^{*)} Departemen Agama Republik Indonesia. 1998. *Alqur'an dan Terjemahannya*. Semarang:PT Kumudasmoro Grafindo.

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

nama : Erlin Citraningsih

NIM : 050910201118

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul "Analisis Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kabupaten Jember Berdasarkan Model George Edward III" adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 24 Januari 2010

Yang menyatakan,

Erlin Citraningsih

NIM 050910201118

SKRIPSI

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI POLA TERTUTUP PADA LINI IV DI KELOMPOK TANI SUMBER REJEKI DESA GLUNDENGAN KABUPATEN JEMBER BERDASARKAN MODEL GEORGE EDWARD III

AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF CLOSED PATTERN SUBSIDIZED FERTILIZER DISTRIBUTION POLICY ON LEVEL FOUR IN SUMBER REJEKI FARMER GROUP GLUNDENGAN VILLAGE JEMBER REGENCY BASED ON THE MODEL OF GEORGE EDWARD III

Oleh

Erlin Citraningsih
NIM 050910201118

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Ardiyanto, M.Si
Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Boedijono, M.Si

PENGESAHAN

Skripsi berjudul ” Analisis Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kabupaten Jember Berdasarkan Model George Edward III” telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

hari/ tanggal : Rabu, 20 Januari 2010

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Tim Penguji

Ketua,

Drs. Supranoto, M.Si
NIP 196102131988021001

Sekretaris

Anggota I

Drs. Ardiyanto, M. Si
NIP 194607281977031001

Drs. Boedijono, M.Si
NIP 196103311989021001

Anggota II

Anggota III

M. Hadi Makmur, S.Sos, M.AP
NIP 197410072000121001

Dina Suryawati, S.Sos, M.Si
NIP 198009172005012001

Mengesahkan

Dekan,

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A
NIP 196108281992011001

RINGKASAN

Analisis Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kabupaten Jember Berdasarkan Model George Edward III; Erlin Citraningsih, 050910201118; 2009: 159 halaman; Prodi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Pertanian pangan khususnya beras dalam struktur perekonomian Indonesia memegang peranan penting. Demikian pula dalam sistem ketahanan pangan nasional, beras memiliki peran penting meskipun bukan lagi merupakan bahan pangan satu-satunya sumber karbohidrat. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah mengatur produksi dan pengadaan beras agar tersedia bagi masyarakat. Pupuk memiliki peran yang sangat strategis dalam meningkatkan produksi beras. Oleh karena itu, pemerintah memberikan subsidi pupuk untuk meringankan beban petani dalam proses produksi. Selain itu, pemerintah juga menjamin ketersediaan pupuk bersubsidi saat dibutuhkan petani yaitu melalui pola distribusi pupuk bersubsidi dengan pola tertutup. Tujuan penelitian ini adalah: (1) mendeskripsikan implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi pola tertutup pada Lini IV di kelompok tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember, (2) mengetahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi pola tertutup pada Lini IV di kelompok tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember.

Topik ini penting untuk diteliti, karena permasalahan tahunan dalam pertanian adalah masalah pupuk. Masalah pupuk ini terjadi ketika para petani memasuki masa tanam pasca masa panen, yaitu dengan maraknya penyalahgunaan pupuk bersubsidi dan kelangkaan pupuk yang terjadi di sejumlah daerah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *the mixed methodology*, yaitu penggabungan pendekatan kualitatif dan pendekatan kuantitatif di dalam sebuah

studi, sehingga data yang digunakan adalah gabungan antara data kualitatif dan data kuantitatif. Berdasarkan taraf pembahasan masalah, tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Dalam tahap pengumpulan data peneliti menggunakan data primer, dan sekunder. Data primer menggunakan metode observasi, dan wawancara sedangkan data sekunder diperoleh dengan menggunakan metode dokumentasi.

Penelitian ini menggunakan model yang diadopsi dari konsep yang dikemukakan oleh George Edwards III yang mencakup: komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Secara garis besar penelitian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan distribusi Pupuk bersubsidi pola tertutup di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember berjalan belum efektif. Selain itu, dalam penelitian ini diketahui beberapa penyimpangan yang terjadi dalam konsep yang dikemukakan oleh George Edwards III, yakni dalam konsep komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi.

PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul "Analisis Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kabupaten Jember Berdasarkan Model George Edward III". Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
2. Drs. Suhartono MP., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi;
3. Dra. Inti Wasiati, MM., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara;
4. Drs. Ardiyanto, M.Si., selaku dosen pembimbing utama yang telah meluangkan waktu memberikan arahan dalam penulisan skripsi ini;
5. Drs. Boedijono, M.si., selaku Dosen Pembimbing pendamping, yang telah meluangkan waktu, pikiran dan memberikan arahan dalam penulisan skripsi ini;
6. Para staf UPTD Pertanian Kecamatan Ambulu atas bantuannya kepada penulis untuk memperoleh data-data penelitian untuk skripsi;
7. Bapak Ali Ma'sum selaku Sekretaris Desa beserta aparat Desa Glundengan atas bimbingan dan bantuannya kepada penulis untuk penulisan skripsi;
8. Pengurus beserta anggota Kelompok Tani Sumber Rejeki atas bantunnya penulis memperoleh data-data penelitian untuk skripsi;
9. Kedua orang tuaku tercinta ayahanda H.M. Abdur Rifa'i dan Ibunda Hj.Nanik Badriyah terimakasih tiada tara atas segala yang Ayah dan Ibu curahkan untuk Ananda;

10. Kakakku Nurul Hidayatulah beserta istri dan Adikku Hadi Agus Miftahul Ulum terima kasih atas dukungannya dengan tak lupa kedua keponakanku yang lucu-lucu pengobat semua rasa penatku;
11. Penghuni baru hatiku, tunanganku Rudy Hantoro terima kasih atas dukungan dan curahan kasih sayang untukku;
12. Sahabat jari2ku Ayu , Crista, I2n, Nophy "MAKACIH" atas persahabatan yang indah ini;
13. Ru2h "temen curhat uneg2ku", Ti2n "Guru Bimbel SkripsiQ", Esti "temen gosip2ria" dan arek2 AN 05 say MATUR SUWUN atas kebersamaannya;
14. Semua pihak yang telah membantu penyusunan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember, Desember 2009

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERNYATAAN.....	v
HALAMAN PEMBIMBINGAN.....	vi
HALAMAN PENGESAHAN.....	vii
RINGKASAN	viii
PRAKATA	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB 1. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	12
1.3.1 Tujuan Penelitian	12
1.3.2 Manfaat Penelitian	13
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Konsepsi Dasar	14
2.2 Konsep Kebijakan Publik	15
2.3 Konsep Implementasi Kebijakan	17
2.4 Konsep Model-Model Implementasi Kebijakan	19
2.4.1 Model Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn	20

2.4.2 Model Implementasi menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.....	21
2.4.3 Model Implementasi menurut Merilee S. Grinde	23
2.4.4 Model Implementasi menurut George C. Edwards.....	23
2.5 Konsep Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi dengan Pola Tertutup	34
BAB 3. METODE PENELITIAN	
3.1 Tipe Penelitian.....	45
3.2 Fokus Penelitian	51
3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	54
3.4 Metode Pengumpulan Data.....	54
3.5 Penentuan Informan	58
3.6 Metode Analisis Data	61
3.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	63
BAB 4. PEMBAHASAN	
4.1 Deskripsi Daerah Penelitian.....	67
4.1.1 Gambaran Umum Desa Glundengan	67
4.1.2 Gambaran Umum Kelompok Tani Sumber Rejeki	71
4.2 Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember	73
4.3 Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup pada Lini IV di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kabupaten Jember berdasarkan Model Implementasi George Edward III	81
4.3.1 Faktor Komunikasi.....	82
4.3.2 Faktor Sumber-Sumber	106
4.3.3 Kecenderungan-Kecenderungan	121
4.3.4 Faktor Struktur Birokrasi	124

4.4 Penyimpangan-Penyimpangan dalam Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember	128
4.5 Analisis Data	134
BAB 5. Kesimpulan	
5.1 Kesimpulan	152
5.2 Saran	156

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Data Alokasi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian di Propinsi Jawa Timur.....	8
Tabel 1.2 Data Alokasi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian di Kabupaten Jember Tahun 2009.....	8
Tabel 2.1 Keterkaitan antara Model Implementasi dengan Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup	31
Tabel 2.2 Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun 2009 menurut Jenis, Jumlah dan Harga Eceran Tertinggi (HET)	34
Tabel 3.1 kriteria dan teknik pemeriksaan keabsahan	63
Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2008.....	68
Tabel 4.2 Luas Wilayah Desa Glundengan menurut Penggunaan	69
Tabel 4.3 Prasarana Irigasi Desa Glundengan	69
Tabel 4.4 Hasil Pertanian Desa Glundengan.....	70
Tabel 4.5 Status Kepemilikan Pertanian Tanaman Pangan di Desa Glundengan	71
Tabel 4.6 Data Perkembangan Keberadaan Kelompok Tani	71
Tabel 4.7 Susunan Pengurus Kelompok Tani Sumber Rejeki	72
Tabel 4.8 Rekapitulasi RDKK Kelompok Tani Sumber Rejeki Bulan Januari sampai Juni 2009	77
Tabel 4.9 Realisasi Pupuk Urea di Kios Sumber Rejeki Wilayah Tanggung Jawab Kelompok Tani Sumber Rejeki	79
Tabel 4.10 Laporan Hasil Pemantauan Tim Pemantauan dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi Kecamatan Wuluhan	81
Tabel 4.11 Susunan Keanggotaan Tim Pemantauan dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi Kabupaten Jember	108
Tabel 4.12 Matrix Pembahasan Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk	

	Bersubsidi Pola Tertutup di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember	136
Tabel4.13	Matrix Pembahasan Penyimpangan Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember	150

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Tahap – tahap kebijakan publik	14
Gambar 2.2 Model Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn.....	21
Gambar 2.3 Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan menurut Model Implementasi Kebijaksanaan menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.....	22
Gambar 2.4 Dampak Langsung dan Tidak Langsung dalam Implementasi Kebijakan	30
Gambar 2.5 Mekanisme Penyusunan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK).....	40
Gambar 2.6 Mekanisme Distribusi Pupuk Bersubsidi Sistem Tertutup	42
Gambar 3.1 Komponen-komponen Analisis Data: Model Interaktif.....	63
Gambar 4.1 Susunan Pelaksana Pendistribusian Pupuk Bersubsidi Bagi Petani di Kelompok Tani Sumber Rejeki Desa Glundengan Kecamatan Wuluhan Kabupaten Jember	73
Gambar 4.2 Alur Sosialisasi Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Pola Tertutup di Kelompok Tani Sumber Rejeki.....	90
Gambar 4.3 Alur Pengajuan RDKK dan Pelaksanaannya	98
Gambar 4.4 Papan Nama Kios Sumber Rejeki Selaku Pengecer Resmi Pupuk Bersubsidi.....	114
Gambar 4.5 Daftar harga sesuai HET yang Berlaku	114

DAFTAR LAMPIRAN

- A. Surat Permohonan Ijin Pelaksanaan Penelitian dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- B. Surat Permohonan Ijin Pelaksanaan Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember
- C. Surat Ijin Penelitian dari Bakesbang dan Linmas Kabupaten Jember
- D. Surat Ijin Penelitian dari Kecamatan Wuluhan
- E. Pedoman Wawancara
- F. Surat Keterangan Selesai Penelitian dari Kantor Desa Glundengan
- G. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebutuhan dan Penyaluran serta Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009.
- H. Peraturan Bupati Kabupaten Jember Nomor: 188.45/05/012/2009 tentang Kebutuhan dan Penyaluran serta Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Kabupaten Jember Tahun Anggaran 2009.
- I. Rekapitulasi RDKK Kelompok Tani Sumber Rejeki Semester Januari sampai Juni 2009