



**PROSES *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM  
PENYELENGGARAAN KARTU TANI DI KOTA SEMARANG**

**SKRIPSI**

**Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Universitas Diponegoro**

**Penyusun**

**Nama : Gabriela Adeline Thurana**

**NIM : 14030117140106**

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2021**

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Gabriela Adeline Thurana  
NIM : 14030117140106  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jurusan : Administrasi Publik

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi yang saya susun dengan judul:

**Proses Collaborative Governance dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang**

adalah benar-benar hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat dari skripsi orang lain. Apabila kemudian hari pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi akademis yang berlaku (dicabut predikat kelulusan dan gelar kesarjanaannya).

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, untuk dapat dipergunakan bilamana diperlukan.

Semarang, 08 Desember 2021

Pembuat Pernyataan,



Gabriela Adeline Thurana

14030117140106

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : Proses Collaborative Governance dalam Penyelenggaraan  
Kartu Tani di Kota Semarang  
Nama : Gabriela Adeline Thurana  
NIM : 14030117140106  
Jurusan : Administrasi Publik

**Dinyatakan sah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan  
Strata I.**



Semarang, 03 Desember 2021

Wakil Dekan I

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Teguh Yuwono', written over a horizontal line.

Teguh Yuwono, M.Pol. Adm

NIP.  
19690822199403003

### Dosen Pembimbing

1. Prof. Dr. Endang Larasati, MS (.....)
2. Dr. Dyah Lituhayu, M.Si (.....)

### Dosen Penguji

1. Prof. Dr. Endang Larasati, MS (.....)
2. Dr. Dyah Lituhayu, M.Si (.....)
3. Dr. Retno Sunu Astuti, M.Si (.....)

## **MOTTO HIDUP**

***“Ad Maiora Natus Sum”***

-St. Aloysius Gonzaga

Ke hal-hal besar Aku dilahirkan

***“Ad Maiorem Dei Gloriam”***

Untuk Kemuliaan Allah yang Lebih Besar

## **PERSEMBAHAN**

**Saya persembahkan skripsi ini kepada  
“Diri saya Sendiri”**

Kota Semarang, tahun 2017 memulai hidup menjadi seorang mahasiswa. Berangkat dari pribadi yang tidak karuan, haus akan pengakuan, tidak memiliki tujuan hidup yang jelas, tidak dapat mengambil keputusan, terpuruk dalam luka batin yang belum sirna, menghantarkan saya ke hidup yang tak kunjung maju. Sejuta pengalaman yang menghampiri saya memaksa saya untuk mendewasakan diri. Dinamika perkuliahan, bolos menjadi hobi, sibuk organisasi, sibuk bertemu teman-teman mulai dari yang jelas sampai tidak jelas, pengerjaan skripsi, sampai detik-detik saya dinyatakan lulus sebagai seorang sarjana. Waktu tidak terasa secepat ini. Orang-orang di samping saya perlahan pergi satu persatu melanjutkan masa dan kehidupan masing-masing dengan seribu cita-cita mereka. Tidak terasa pula saya harus melanjutkan hidup saya entah akan menjadi apa. Namun satu hal, saya berterimakasih kepada Gaby yang sudah berjuang melewati semua hal. Entah apa rencana Tuhan selanjutnya dalam hidup saya, rasa bersyukur sampai detik ini tidak akan pernah berkurang bahkan hilang sekalipun.

## ABSTRAKSI

**Judul : PROSES COLLABORATIVE GOVERNANCE  
DALAM  
PENYELENGGARAAN KARTU TANI DI KOTA  
SEMARANG**

**Nama : Gabriela Adeline Thurana**

**NIM : 14030117140106**

---

---

Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang sangat menentukan tingkat produktivitas pertanian. Hal ini menjadi dasar pemerintah menerapkan subsidi pupuk. Pada tahun 2017 pemerintah melaksanakan kebijakan subsidi pupuk melalui program kartu tani. Program Kartu Tani melibatkan dua pihak yakni pihak pemerintah (Kementerian dan BUMN) serta pihak swasta (distributor dan pengecer). Masih dijumpai beberapa permasalahan di Kota Semarang terkait pembagian kartu tani yang belum merata serta penggunaan kartu tani yang mengalami penurunan drastis. Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisa proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang dan mengidentifikasi faktor penghambat proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian proses *Collaborative Governance* menggunakan 5 proses yakni *face to face dialogue*, membangun kepercayaan, membangun komitmen, berbagi pemahaman dan permasalahan, serta intermediate outcome. Hasil dari proses *collaborative governance* dalam penyelenggaraan program kartu tani di Kota Semarang masih terpusat pada pemerintahan yakni Dinas Pertanian dan BUMN dengan ranah sasaran masing-masing pihak. Faktor penghambat yang proses *collaborative governance* mencakup faktor budaya, faktor institusi, dan faktor politik. aktor kolaborasi masih mengandalkan prosedur, masih adanya batas-batas keterlibatan yang mengikat antar instansi, dan para instansi hanya melaksanakan inovasi terhadap instansi masing-masing. Saran yang dapat diberikan yakni diadakan forum dengar pendapat yang berpusat pada penerima program kartu tani dengan melibatkan seluruh instansi, menggandeng kelompok tani dalam segala perencanaan, aspirasi, visi-misi dan permasalahan, dan melaksanakan pelatihan serta sosialisasi guna meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dalam pelaksanaan program kartu tani di Kota Semarang.

**Kata Kunci : Collaborative Governance, Kartu Tani, Faktor Penghambat**

## **ABSTRACT**

**Title : COLLABORATIVE GOVERNANCE PROCESS IN ORGANIZATION OF FARMER CARD PROGRAM IN DISTRICT OF SEMARANG CITY**

**Name : Gabriela Adeline Thurana**

**NIM : 14030117140106**

---

---

*Fertilizer is one of the factors of production that will determine the level of agricultural productivity. This is the basis for the government to apply fertilizer subsidies. In 2017 the government implemented a fertilizer subsidy policy through the farmer card program. The Kartu Tani program involves two parties, namely the government (Ministry and BUMN) and the private sector (distributors and retailers). There are still some problems in the city of Semarang related to the uneven distribution of farmer cards and the use of farmer cards which has decreased drastically. The purpose of this study is to analyze the process of Collaborative Governance in the implementation of Kartu Tani in the City of Semarang and identify the inhibiting factors for the process of Collaborative Governance in the implementation of Kartu Tani in the City of Semarang. This study uses a descriptive method with a qualitative approach. The results of the research on the Collaborative Governance process used 5 processes, namely face to face dialogue, building trust, building commitment, sharing understanding and problems, and intermediate outcomes. The results of the collaborative governance process in the implementation of the farmer card program in Semarang City are still centered on the government, namely the Department of Agriculture and BUMN with the target area of each party. The inhibiting factors in the collaborative governance process include cultural factors, institutional factors, and political factors. collaboration actors still rely on procedures, there are still binding engagement boundaries between agencies, and agencies only carry out innovations to their respective agencies. Suggestions that can be given are holding a hearing forum centered on the recipients of the farmer card program by involving all agencies, cooperating with farmer groups in all planning, aspirations, vision-mission and problems, and carrying out training and socialization to improve the quality of human resources in the implementation of the card program. farmers in Semarang City.*

**Kata Kunci : Collaborative Governance, Farmer Card, Inhibiting Factor**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa saya panjatkan kepada Allah atas karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Proses *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang” dengan baik. Skripsi ini disusun berdasarkan apa yang telah penulis lakukan pada saat di lapangan. Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam proses pelaksanaan skripsi, antara lain:

1. Dr. Drs. Hardi Warsono, M.TP selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
2. Ibu Dr. Dra. Tri Yuniningsih, M.Si selaku Ketua Departemen Administrasi Publik Universitas Diponegoro.
3. Ibu Dra. Maesaroh M.Si selaku Ketua Prodi S1 Administrasi Publik Universitas Diponegoro.
4. Prof. Dr. Endang Larasati, MS selaku dosen pembimbing pertama dan Dra. Dyah Lituhayu, M.Si selaku dosen pembimbing kedua yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan selama proses penyusunan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Retno Sunu Astuti, M.Si selaku dosen penguji sekaligus dosen wali yang telah menyediakan waktunya untuk melaksanakan sidang skripsi.
6. Pihak-pihak instansi yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah mengizinkan saya melakukan penelitian.



7. Mama dan Papa saya dengan perjuangan dan cinta kasih yang luar biasa tidak lelah mensupport saya dan menerima saya dalam keadaan apapun, menjadi sosok yang menjadikan saya selalu rindu untuk pulang ke rumah.
8. Wastu Paramabodhi selaku teman keluh kesah yang telah menjerumuskan saya ke dalam pengalaman-pengalaman serta memberikan nasihat-nasihat yang berharga dalam hidup saya.
9. Kawan-kawan Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia Cabang Semarang, walaupun saya sebagai pemimpin jauh dari kata sempurna namun saya mengucapkan terimakasih atas segala support dan dedikasinya terhadap perhimpunan serta menghantarkan saya terhadap pengalaman yang luar biasa dalam hidup saya.
10. Kevin Satria Prajatama selaku teman seperbimbingan yang selalu bersama baik suka maupun duka dalam menyelesaikan skripsi.
11. Teman-teman kampus, Indira, Sandra, dan Sekar yang mensupport dinamika perkuliahan serta membantu saya selama masa perkuliahan.
12. Teman-teman *Marinero Tobacco*, Jeky dan Junet selaku teman-teman yang selalu mensupport segala dinamika yang saya lalui di Toko.
13. Bima Wicaksono selaku sosok yang hadir dalam hidup saya, rasa syukur yang tidak henti-hentinya dengan adanya sosok Bima yang selalu ada dan menemani saya, menerima saya yang jauh dari kata sempurna, menjadi tempat saya berkeluh kesah serta bersender dan berjuang bersama-sama untuk menjadi pribadi yang lebih baik, dewasa, dan bernilai.

14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu dengan tulus ikhlas memberikan doa dan dukungan hingga dapat terselesaikannya skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini belum sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan. Terimakasih.

Semarang, 08 Desember 2021



Gabriela Adeline Thurana

Penulis

## DAFTAR ISI

PROSES <i>COLLABORATIVE GOVERNANCE</i> DALAM PENYELENGGARAAN KARTU TANI DI KOTA SEMARANG.....	i
SURAT PERNYATAAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
MOTTO HIDUP.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR GRAFIK.....	xviii
DAFTAR BAGAN .....	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Identifikasi Masalah .....	12
1.3. Perumusan Masalah .....	13
1.4. Tujuan Penelitian .....	13
1.5. Kegunaan Penelitian.....	14
1.6. Kerangka Teori.....	14
1.6.1. Penelitian Terdahulu.....	14
1.6.2. Teori Administrasi Publik.....	27
1.6.3. Paradigma Administrasi Publik .....	29
1.6.4 <i>Governance</i> .....	32
1.6.5 <i>Collaborative Governance</i> .....	34
1.6.6 Model <i>Collaborative Governance</i> .....	37
1.6.7 Proses <i>Collaborative Governance</i> .....	41
1.6.8 Faktor Penghambat <i>Collaborative Governance</i> .....	44

1.6.9 Kerangka Pemikiran .....	46
1.7. Fenomena Penelitian .....	47
1.8. Metode Penelitian.....	52
1.8.1. Desain Penelitian .....	52
1.8.2. Situs Penelitian .....	53
1.8.3. Subjek Penelitian .....	53
1.8.4. Jenis Data.....	54
1.8.5. Sumber Data .....	56
1.8.6. Teknik Pengumpulan Data .....	57
1.8.7. Analisis dan Intrepetasi Data .....	58
1.8.8. Kualitas Data .....	59
<b>BAB II GAMBARAN UMUM.....</b>	<b>61</b>
2.1. Gambaran Umum Kota Semarang .....	61
2.1.1. Kondisi Geografis Kota Semarang .....	61
2.1.2. Kondisi Demografis Kota Semarang .....	65
2.2. Gambaran Umum Dinas Pertanian Kota Semarang .....	66
2.2.1. Gambaran Umum Dinas Pertanian Kota Semarang .....	66
2.2.2. Tugas Pokok Dinas Pertanian Kota Semarang dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi 67	
2.3. Gambaran Umum PT Bank Rakyat Indonesia Cabang Pandanaran Semarang .....	68
2.3.1. Gambaran Umum Perusahaan .....	68
2.3.2. Tugas Pokok Perusahaan dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi .....	68
2.4. Gambaran Umum PT Pupuk Sriwidjaja Palembang Jawa Tengah .....	69
2.4.1. Gambaran Umum Perusahaan .....	69
2.4.2. Tugas Pokok Perusahaan dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi .....	70
2.5. Gambaran Umum Distributor pupuk CV. Tani Sukses dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi.....	71
2.5.1. Gambaran Umum Perusahaan .....	71
2.5.2. Tugas Pokok Perusahaan dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi .....	71
2.6. Gambaran Umum Pengecer/Kios Pupuk Lengkap.....	73
2.6.1. Tugas Pokok Perusahaan dalam Penyaluran Pupuk Bersubsidi .....	74

2.7. Gambaran Umum Kartu Tani.....	76
------------------------------------	----

**BAB III HASIL PENELITIAN DAN PENYAJIAN DATA ..... 81**

3.1. Identifikasi Informan.....	81
3.2. Proses <i>Collaborative Governance</i> dalam Pelaksanaan Kartu Tani di Kota Semarang	
3.2.1. <i>Face to Face Dialogue</i> .....	84
3.2.2. Membangun Kepercayaan antar Aktor Kolaborasi .....	93
3.2.3. Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi .....	99
3.2.4. Berbagi Pemahaman Visi Misi dan Permasalahan .....	107
3.2.5. <i>Intermediate Outcome</i> .....	115
3.3. Faktor Penghambat proses <i>Collaborative Governance</i> dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.....	127
3.3.1. Faktor Budaya.....	127
3.3.2. Faktor Institusi.....	130
3.3.3. Faktor Politik .....	132

**BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN..... 134**

4.1. Proses <i>Collaborative Governance</i> dalam Penyelenggaraan Program Kartu Tani di Kota Semarang.....	135
4.1.1 <i>Face to Face Dialogue</i> .....	135
4.1.2 Membangun Kepercayaan antar Aktor Kolaborasi .....	136
4.1.3 Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi .....	137
4.1.4 Berbagi Pemahaman tentang Visi Misi dan Permasalahan .....	138
4.1.5 <i>Intermediate Outcome</i> .....	139
4.2. Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Penyelenggaraan Program Kartu Tani di Kota Semarang .....	140
4.3. Faktor Penghambat proses <i>Collaborative Governance</i> dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.....	146
4.3.1. Faktor Budaya.....	146
4.3.2. Faktor Instansi .....	147
4.3.3. Faktor Politik .....	148

<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>149</b>
5.1. Kesimpulan .....	149
5.1.1 Proses Collaborative <i>Governance</i> dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang .....	149
5.1.2 Faktor Penghambat Proses <i>Collaborative Governane</i> dalam Pelaksanaan Program Kartu Tani di Kota Semarang .....	153
5.2. Saran.....	154
DAFTAR PUSTAKA .....	157
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Luas Penggunaan Lahan Kota Semarang Tahun 2016.....	6
Tabel 1.2 Jumlah dan Luas Lahan Tani Tradisional Tanaman Pangan Kota Semarang menurut Kecamatan, 2019 .....	7
Tabel 1.3 Jumlah Petani dan Jumlah Penebusan Kartu Tani yang Telah Terpakai di Kota Semarang .....	9
Tabel 1.4 Data jumlah petani tanaman pangan, petani tanaman pangan yang sudah di data SIMPI, petani data SIMPI yang sudah dapat Kartu Tani, dan jumlah kartu tani yang sudah digunakan pada tahun 2018 dan 2019 .....	11
Tabel 1.5 Penelitian Terdahulu .....	15
Tabel 1.6 Penjelasan Bagan Kajian Teori .....	20
Tabel 1.7 Matriks Fenomena dalam Proses Collaborative <i>Governance</i> dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.....	51
Tabel 2.1 Luas Penggunaan Lahan Kota Semarang Tahun 2016.....	62
Tabel 2.2 Luas Wilayah Kecamatan di Kota Semarang .....	64
Tabel 2.3 Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Kota Semarang Tahun 2019 .....	65
Tabel 3.1 Identitas Informan.....	82
Tabel 3.2 Status mesin EDC di Kios Pupuk Lengkap Kota Semarang .....	103
Tabel 3.3 Status Kartu Tani di Kota Semarang .....	116

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Model Collaborative <i>Governance</i> Ansel and Gash.....	38
Gambar 1.2 Model Collaborative <i>Governance</i> Agranoff dan Mc. Guire.....	39
Gambar 1.3 Model Collaborative <i>Governance</i> Buttler-Colleman .....	40
Gambar 1.4 Teknik Triangulasi Pengumpulan Data .....	60
Gambar 2.1 Peta Kota Semarang .....	63
Gambar 2.2 Mekanisme Pembuatan RDKK.....	77
Gambar 2.3 Mekanisme Penerbitan Kartu Tani.....	78
Gambar 2.4 Mekanisme Penggunaan Kartu Tani .....	79
Gambar 3.1 Form Pemeriksaan Pengecer Resmi Pupuk Bersubsidi .....	87
Gambar 3.2 Form Pemeriksaan Distributor Pupuk Bersubsidi .....	88
Gambar 3.3 Laporan Sosialisasi Kebijakan, Peraturan dan Promosi Distributor dan Pengecer Resmi Pupuk Bersubsidi .....	89
Gambar 3.4 Hasil Laporan Sosialisasi PT. Pupuk Sriwijaya Palembang Jateng .....	90
Gambar 3.5 Penyuluhan Kelompok Tani Loh Jinawi Kecamatan Tembalang .....	94
Gambar 3.6 Sosialisasi Kartu Tani ke Kios Pupuk Lengkap KUD Banyumanik.....	95
Gambar 3.7 Gendu-genduro Kios Pupuk Lengkap Jateng 1 PT. Pupuk Sriwijaya Jateng .....	97
Gambar 3.8 Monitoring Dinas Pertanian Kota Semarang ke Kios Pupuk Lengkap .....	100
Gambar 3.9 Laporan Hasil Monitoring Dinas Pertanian Kota Semarang terhadap Pelaksanaan Program Kartu Tani dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi .....	101
Gambar 3.10 Pembagian kartu Tani di Kecamatan Mijen .....	104
Gambar 3.11 Rapat Internal Petugas Penyuluh Pertanian Kota Semarang.....	108
Gambar 3.12 Surat Edaran Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementrian Pertanian.....	109
Gambar 3.13 Surat Edaran Sekretaris Daerah Pemerintah Kota Semarang.....	110
Gambar 3.14 Sosialisasi PPL kepada Kios Pupuk Lengkap .....	112
Gambar 3.15 Sosialisasi PPL Kepada Kios Pupuk Lengkap.....	113
Gambar 3.16 Contoh Kartu Tani Bermasalah .....	118
Gambar 3.17 Kartu Tani yang Sudah Tercetak, Namun Data Tidak Ditemukan di Simpi.bri.co.id .....	118
Gambar 3.18 Pengaduan Anggota Kelompok Tani ke Petugas Penyuluh Lapangan .....	120
Gambar 3.19 Sosialisasi Kartu Tani melalui Channel Youtube Dinas Pertanian Kota Semarang.....	121
Gambar 3.20 Posko Kartu Tani di Setiap Badan Penyuluhan Pertanian Kota Semarang .....	122



Gambar 3.21 Buku Panduan Penggunaan Mesin EDC .....	123
Gambar 3.22 Penyuluhan PPL dalam Strategi Kurangnya Kuota Pupuk Subsidi dan Petani yang Belum Mendapatkan Kartu Tani .....	125

## **DAFTAR GRAFIK**

Grafik 1.1 Produk Domestik Bruto Menurut Lapangan Usaha Kuartal III 2019 .....	1
Grafik 1.2 Alokasi dan Realisasi Belanja Subsidi Pupuk (dalam triliun rupiah) .....	3

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1 Kajian Teori.....	19
Bagan 1.2 Kerangka Pemikiran .....	46
Bagan 3.1 Bagan proses Collaborative <i>Governance</i> dalam pelaksanaan Program Kartu Tani di Kota Semarang.....	126
Bagan 4.1 Model Proses Collaborative <i>Governance</i> dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang .....	141
Bagan 4.2 Rekomendasi Model Proses Collaborative <i>Governance</i> Penyelenggaraan Program Kartu Tani di Kota Semarang Modifikasi Ansel and Gash : 2008.....	145
Bagan 5.1 Model Proses Collaborative <i>Governance</i> dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang .....	152
Bagan 5.2 Rekomendasi Model Proses Collaborative <i>Governance</i> Penyelenggaraan Program Kartu Tani di Kota Semarang Modifikasi Ansel and Gash : 2008.....	156