

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Kajian Pustaka

Pada dasarnya, suatu penelitian tidak beranjak dari awal. Akan tetapi sudah ada penelitian-penelitian dengan topik relevan yang mendauluinya. Begitu pula halnya dengan penelitian ini. Telah ada beberapa penelitian terdahulu dengan topik yang cukup relevan dengan penelitian ini. Pada tahun 2011, Shinta Rulyantie melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan program revitalisasi perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui implementasi kebijakan program revitalisasi perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa realisasi pencapaian target perkebunan berjalan lamban. Faktor-faktor pendukung pelaksanaan program revitalisasi perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung antara lain terdiri dari faktor komunikasi yang ditinjau dari aspek transmisi, kejelasan, konsistensi dan koordinasi; faktor sumber daya dari aspek informasi; dan faktor sikap/disposisi dari aspek sikap implementor terhadap kebijakan, dukungan pimpinan, insentif, pemahaman dan transparansi. Faktor-faktor penghambat pelaksanaan program adalah faktor sumber daya yaitu dari aspek kualitas sumber daya manusia, wewenang dan fasilitas; faktor struktur organisasi karena belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) serta

tidak adanya penegasan pimpinan tentang pembagian tugas dan wewenang dari organisasi pelaksana.

Suharti (2008) juga melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa". Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui kendala dari implementasi undang-undang tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Pelaksanaan Otonomi Desa terkait dengan pengaturan pasal-pasal tentang desa, substansi badan permusyawaratan desa, substansi pengaturan desa, wewenang dan kekuasaan kepala desa, hak otonomi rakyat, orientasi pengabdian kepala desa, dan pengaruh birokrasi yang kompleks.

Harjono (2005) melakukan penelitian dengan judul "Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi konversi lahan pertanian, serta untuk mengetahui penggunaan lahan pertanian yang dikonversikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Terjadinya konversi lahan pertanian disebabkan: (1) dalam peraturan perubahan lahan pertanian tidak terdapat sanksi yang jelas bagi para pelanggarnya, (2) kurangnya komitmen panitia pertimbangan izin perubahan tanah dalam menindak pelanggar karena alasan kemanusiaan, dan (3) perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian tanpa melalui prosedur perijinan yang ditetapkan pemerintah. Lahan-lahan yang terkonversi

kebanyakan untuk permukiman dan dilakukan oleh para petani. Lahan tersebut merupakan lahan subur, beririgasi teknis dan mampu panen lebih dari dua kali.

Dominggus (2004) melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Kebijakan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit Pola Pir yang Ramah Lingkungan Dalam Upaya Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Kabupaten Manokwari Papua". Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui implementasi Kebijakan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit Pola Pir yang Ramah Lingkungan di Kabupaten Manokwari Papua. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan perkebunan kelapa sawit berpola PIR yang ramah lingkungan dalam upaya pemberdayaan ekonomi rakyat kurang lebih 20 tahun lalu dapat dinilai "cukup berhasil". Kebijakan atau program ini sangat bermanfaat karena dapat menciptakan lapangan kerja sehingga warga masyarakat lokal mendapat kesempatan untuk merubah dan meningkatkan taraf hidupnya.

Daniah (2008) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Kebijakan Publik Pertanian Amerika Serikat dalam Implementasi Public Law 107-171: Farm Security and Rural Investment Act of 2002 Pasca Agreement on Agriculture". Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis Kebijakan Publik Pertanian Amerika Serikat dalam Implementasi Public Law 107-171: *Farm Security and Rural Investment Act of 2002 Pasca Agreement on Agriculture*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan publik pertanian yang dikelola oleh USDA, dalam implementasi FSRIA 2002 ternyata lebih mengarah pada

kepentingan para aktor bisnis atau agrobisnis besar saja. Menurunnya efektivitas WTO-AoA disebabkan oleh lemahnya sanksi hukum untuk negara anggota yang melakukan pelanggaran, kurangnya bargaining position dengan negara anggota besar atau maju, sistem mekanisme penyelesaian sengketa yang sangat sederhana, kurangnya tingkat kepatuhan dari negara-negara anggota tersebut, dan penyelesaian kasus sering dimenangkan oleh negara maju melalui pengacara dan diplomat yang handal.

Budiman (2008) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Kebijakan Implementasi Revitalisasi Pertanian di Kabupaten Musi Rawas". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis kebijakan implementasi revitalisasi pertanian di Kabupaten Musi Rawas. Dalam kegiatan pembangunan di Kabupaten Musi Rawas, secara umum revitalisasi pertanian sudah dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Musi Rawas. Pelaksanaan pembangunan pertanian ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran penciptaan lapangan kerja terutama di pedesaan, mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.

Rachmawati (2010) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Implementasi Kebijakan (Analisis tentang faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 00/1303/SJ Tahun 2009 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia; Studi Kasus di Kabupaten Magetan)". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri

Nomor: 00/1303/SJ Tahun 2009 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia dengan Studi Kasus yang difokuskan pada Kabupaten Magetan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 900/1303/SJ tanggal 16 April 2009 diidentifikasi ada sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut. Ada 4 faktor yang mendukung kebijakan tersebut, yaitu kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana, kekuasaan dan strategi aktor yang terlibat, serta karakteristik lembaga. Faktor yang menghambat kebijakan ada 5, yaitu kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, sumber daya (sumber daya manusia dan sumber daya keuangan), serta kepatuhan dan daya tanggap.

Trisna (2012) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Kebijakan Terhadap Peningkatan Produk Minyak Sawit yang Berkelanjutan". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis kebijakan peningkatan produk minyak sawit yang berkelanjutan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 4 masalah utama dalam kebijakan pemerintah, yaitu lisensi sistem untuk perkebunan, klasifikasi penilaian sistem perkebunan, penanaman pada lahan gambut, dan kurangnya auditor penilaian klasifikasi yang memiliki kompetensi. Isu-isu tersebut dibahas dalam 21 peraturan (undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, dan instruksi presiden).

Priyanto (2004) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Implementasi Kebijakan Penagihan Pajak". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penagihan pajak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya penagihan belum berhasil. Hal ini bisa terlihat dari makin bertambahnya saldo awal tunggakan setiap tahunnya. Upaya lebih yang dilaksanakan berupa penyitaan/pemblokiran rekening Wajib Pajak serta pencekalan/penyanderaan tidak membawa hasil yang cukup signifikan apalagi pengaruh *deference effect* yang diharapkan.

Tahir (2012) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Implementasi Kebijakan Empat Pilar Pengembangan Universitas Negeri Gorontalo". Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan empat pilar pengembangan Universitas Negeri Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pilar *Quality Assurance Policy* telah berjalan baik. Hal ini disebabkan kultur akademik sebagai *enter point* dari *Quality Assurance Policy* telah dirasakan oleh warga kampus UNG, dengan dukungan *Information Technology and Tecnologi Policy*, *Soft Skill Policy*, serta *Environment Policy*. Selain itu, *entry point* Program Tertib Parkir telah berjalan cukup baik. Faktor pendukung implementasi kebijakan empat pilar pengembangan UNG adalah komunikasi dan SDM sementara partisipasi/dukungan publik kampus masih perlu mendapat perhatian khusus.

Berdasarkan uraian di atas telah diketahui berbagai penelitian dengan topik yang relevan dengan penelitian ini. Untuk lebih jelasnya mengenai

penelitian-penelitian tersebut dapat dilihat dalam tabel tinjauan penelitian terdahulu. Berikut tinjauan mengenai beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini.

Tabel 2.1.

Tinjauan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Tahun	Judul	Hasil Penelitian
1.	Shinta Rulyantie	2011	Studi Implementasi Kebijakan Program Revitalisasi Perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	Realisasi pencapaian target berjalan lamban. Faktor-faktor pendukung pelaksanaan program revitalisasi perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung adalah faktor komunikasi ditinjau dari aspek transmisi, kejelasan, konsistensi dan koordinasi; faktor sumber daya dari aspek informasi; dan faktor sikap/disposisi dari aspek sikap implementor terhadap kebijakan, dukungan pimpinan, insentif, pemahaman dan transparansi. Faktor-faktor penghambat pelaksanaan program adalah faktor sumber daya yaitu dari aspek kualitas sumber daya manusia, wewenang dan fasilitas; faktor struktur organisasi karena belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) serta tidak adanya penegasan pimpinan tentang pembagian tugas dan wewenang dari organisasi pelaksana.
2.	Suharti	2008	Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa	Kendala implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan otonomi desa, adalah Pengaturan Pasal-pasal tentang Desa; Substansi Badan Permusyawaratan Desa; Substansi pengaturan Desa; Wewenang dan kekuasaan Kepala Desa; Hak otonomi rakyat; Orientasi pengabdian kepala desa; dan pengaruh birokrasi yang kompleks.
3.	Mukhtar Rosyid Harjono	2005	Evaluasi Implementasi Kebijakan	Terjadinya konversi lahan pertanian dipengaruhi oleh: (1) Didalam peraturan perubahan lahan pertanian tidak terdapat

			Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal	sanksi yang jelas bagi para pelanggarnya, (2) kurangnya komitmen panitia pertimbangan izin perubahan tanah dalam menindak pelanggar karena alasan kemanusiaan, dan (3) perilaku masyarakat dalam mengkonversi lahan pertanian tanpa melalui prosedur perijinan yang ditetapkan pemerintah. Lahan-lahan yang terkonversi kebanyakan untuk permukiman dan dilakukan oleh para petani. Lahan tersebut merupakan lahan subur, beririgasi teknis dan mampu panen lebih dari dua kali.
4.	Nataniel Dominggus	2004	Implementasi Kebijakan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit Pola Pir yang Ramah Lingkungan Dalam Upaya Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Kabupaten Manokwari Papua	Implementasi Kebijakan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit Berpola PIR yang Ramah Lingkungan Dalam Upaya Pemberdayaan Ekonomi Rakyat kurang lebih 20 tahun lalu, dinyatakan "cukup berhasil". Kebijakan atau program ini dinilai sangat bermanfaat karena dapat menciptakan lapangan kerja sehingga warga masyarakat lokal mendapat kesempatan untuk merobah dan meningkatkan taraf hidupnya.
5.	Rahmah Daniah	2008	Analisis Kebijakan Publik Pertanian Amerika Serikat dalam Implementasi <i>Public Law 107-171: Farm Security and Rural Investment Act of 2002</i> Pasca <i>Agreement on Agriculture</i>	Kebijakan publik pertanian yang dikelola oleh USDA, dalam implementasi FSRIA 2002 ternyata lebih mengarah pada kepentingan para aktor bisnis atau agrobisnis besar saja. Menurunnya efektivitas WTO-AoA, dikarenakan lemahnya sanksi hukum untuk negara anggota yang melakukan pelanggaran, kurangnya <i>bargaining position</i> dengan negara anggota besar atau maju, sistem mekanisme penyelesaian sengketa yang sangat sederhana, kurangnya tingkat kepatuhan dari negara-negara anggota tersebut dan penyelesaian kasus sering dimenangkan oleh negara maju melalui pengacara dan diplomat yang handal.
6.	Muslim Budiman	2008	Analisis Kebijakan Implementasi Revitalisasi Pertanian di	Dalam kegiatan pembangunan di Kabupaten Musi Rawas, secara umum Revitalisasi Pertanian sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas.

			Kabupaten Musi Rawas	Pembangunan pertanian yang dilaksanakan adalah untuk mendukung pencapaian sasaran penciptaan lapangan kerja terutama di pedesaan, mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.
7.	Dewi Rachmawati	2010	Analisis Implementasi Kebijakan (Analisis tentang faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 00/1303/SJ Tahun 2009 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia ; Studi Kasus di Kabupaten Magetan).	Pelaksanaan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 900/1303/SJ tanggal 16 April 2009 diidentifikasi ada sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut. Ada 4 faktor yang mendukung kebijakan tersebut, yaitu kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana, kekuasaan dan strategi aktor yang terlibat, serta karakteristik lembaga. Sedangkan faktor yang menghambat kebijakan ada 5 yaitu kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, sumber daya (sumber daya manusia dan sumber daya keuangan), serta kepatuhan dan daya tanggap.
8.	Analia Trisna	2012	Analisis Kebijakan Terhadap Peningkatan Produk Minyak Sawit yang Berkelanjutan	Terdapat 4 (empat) masalah utama dalam kebijakan pemerintah adalah: lisensi sistem untuk perkebunan, klasifikasi penilaian sistem perkebunan, penanaman pada lahan gambut dan kurangnya auditor penilaian klasifikasi yang memiliki kompetensi. Isu-isu yang dibahas dalam 21 peraturan (undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, dan instruksi presiden).
9.	Lucky Priyanto	2004	Analisis Implementasi Kebijakan Penagihan Pajak	Upaya penagihan belum berhasil. Hal ini bisa terlihat dari makin bertambahnya saldo awal tunggakan setiap tahunnya. Upaya lebih yang dilaksanakan berupa penyitaan/pemblokiran rekening Wajib Pajak serta pencekalan/penyanderaan tidak membawa hasil yang cukup signifikan apalagi pengaruh <i>deference effect</i> yang diharapkan.

10.	Arifin Tahir	2012	Analisis Implementasi Kebijakan Empat Pilar Pengembangan Universitas Negeri Gorontalo	Implementasi kebijakan pilar <i>Quality Assurance Policy</i> , telah berjalan baik hal ini disebabkan kultur akademik sebagai enter ponit dari <i>Quality Assurance Policy</i> telah dirasakan oleh warga kampus UNG, dengan dukungan <i>Informatika and Teknologi Policy</i> dan <i>Soft Skill policy</i> serta <i>Environment policy</i> dengan <i>entry point</i> Program Tertib Parkir telah berjalan cukup baik. Faktor pendukung implementasi kebijakan empat pilar pengembangan UNG adalah Komunikasi dan SDM sementara Partisipasi/Dukungan Publik Kampus masih perlu mendapat perhatian khusus.
-----	--------------	------	---	---

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui beberapa penelitian dengan topik yang relevan dengan penelitian ini. Persamaan dari penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada kesamaan topik penelitian, yaitu mengenai implementasi kebijakan. Namun demikian, penelitian ini juga memiliki banyak perbedaan yang mendasar dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada objek dan lokasi penelitian. Adapun objek dalam penelitian ini adalah kebijakan mengenai perkebunan kelapa sawit, khususnya mengenai Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Oleh karena itu, terdapat pula perbedaan lokasi antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bulungan dengan menitikberatkan pada perkebunan kelapa sawit yang terdapat di daerah tersebut.

B. Kerangka Teori

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti *government* yang menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil sociality*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompotensi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi ilmu administrasi negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang.

a. Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya, terdapat beberapa definisi dan batasan terkait dengan konsep kebijakan publik. Kebijakan publik dapat dinilai sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (Dwijowijoto, 2004: 25). Robert Eyestone (dalam Winarno, 2002: 15) menyatakan

bahwa kebijakan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Melalui konsep tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan administrasi publik menyangkut kepentingan banyak pihak.

Sedikit berbeda dengan konsep tersebut, Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2002: 15) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Dengan demikian, kebijakan publik berhubungan dengan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Namun konsep ini menjadi agak sulit untuk dipahami karena tidak menjelaskan mengenai apa yang diputuskan oleh pemerintah, dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Pakar lainnya, Richard Rose (dalam Winarno, 2002: 15-16) menjelaskan bahwa kebijakan seharusnya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (Dunn, 2003: 132). Oleh karena itu, sangat dibutuhkan batasan-batasan dan

konsep yang lebih jelas untuk memahami kebijakan administrasi publik.

Kebijakan publik memiliki banyak batasan dan konsep yang menggunakan penekanan yang berbeda-beda. Namun demikian, ada satu hal yang perlu diperhatikan dalam mendefinisikan kebijakan. Hal tersebut adalah pendefinisian kebijakan administrasi publik harus tetap memiliki pengertian mengenai apa yang, sebenarnya dilakukan dibandingkan mengenai apa yang diusulkan⁴ dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu.

Carl Friedrich (dalam Agustino, 2008: 7) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

James Anderson (dalam Agustino, 2008: 7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai berikut.

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Menurut Agustino (2008: 8), ada beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik sebagaimana uraian berikut.

- 1) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah, misalnya suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang upah minimum yang telah dikerjakan tapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan pada perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak di atur perundang-undangan. ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu di implementasikan.

- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
- 5) Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan uraian mengenai pengertian analisis kebijakan yang telah dikemukakan diatas, perlu kiranya memberikan batasan tentang analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik merupakan suatu prosedur yang rasional untuk menelaah secara kritis isu-isu publik sehingga menghasilkan pemikiran terbaik yang merupakan informasi bagi analis dalam merumuskan kebijakan.

b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Perlu disadari bahwa kebijakah publik tidak hanya berhubungan dengan perencanaan dan penyusunan kebijakan saja. Melainkan harus memperhatikan implementasinya. Implementasi kebijakan administrasi publik bahkan jauh lebih penting dibandingkan hanya perencanaan dan rumusan kebijakan saja. Tanpa adanya implementasi, maka kebijakan administrasi publik tidak dapat diambil manfaatnya sama sekali. Namun demikian, belum diketahui bagaimana

implementasi kebijakan administrasi publik yang baik untuk dilaksanakan sehingga kebijakan administrasi publik yang diberlakukan dapat mencapai tujuannya.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Menurut Winarno (2002: 31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni:

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Berkaitan dengan kebijakan, Dunn (2003: 24) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan). Dalam perumusan kebijakan menurut Dunn (2003: 24-25), ada beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/

legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Masing-masing tahap tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

2) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

5) Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup

substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan salah satu *input* yang penting dalam perumusan visi dan misi. Bahkan seterusnya, program-program yang telah diuji cobakan atau dilaksanakan merupakan masukan bagi analisis kebijakan yang pada gilirannya akan lebih memperhalus atau mempertajam visi dan misi organisasi.

c. Implementasi Kebijakan Publik

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Implementasi dapat dipandang sebagai perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan suatu organisasi untuk mengubah metode penilaian kinerja

pegawai. Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Pelaksanaan suatu kebijakan, menurut Grindle (1990: 8-12) sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan tersebut mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang akan diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumberdaya yang dikerahkan. Sedang konteks kebijakan mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan. Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya, tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Abdullah (1997: 11), yaitu:

- 1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
- 2) *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
- 3) Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Maʼzmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2008: 65) dapat dilihat sebagaimana kutipan berikut.

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Dari pandangan kedua ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan

ataupun yang tidak diharapkan. Sementara Winarno (2002: 101), yang mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya”.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implemntasi kebijakan implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerapkan kebijakan setelah kebijakan itu disahkan untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan. Berarti, tidak hanya mengandung maksud terjadinya suatu proses tunggal atau berdiri sendiri, tapi ada proses lain yang dilakukan dalam upaya persiapan implementasi dan proses “yang sebenarnya” dari implementasi kebijakan itu sendiri.

d. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Menurut sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan publik, terdapat 2 pendekatan guna memahami implementasi kebijakan. Pendekatan tersebut terdiri dari pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart (2008: 108) istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan

model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Pendekatan *top down* merupakan pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan (Agustino, 2006: 155). Walaupun hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan sehingga meneruskan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat.

Menurut Agustino (2006: 155), pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Dengan demikian, pendekatan *top down* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Inti pendekatan ini secara sederhana dapat dimengerti sebagai sejauhmana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat. Maka untuk memahami pendekatan yang kedua yaitu *bottom up*, pada intinya bertitik tolak

pada asumsi-asumsi yang sama dan memahaminya adalah secara terbalik dari apa yang dipahami pada pendekatan *top down*.

Pada penelitian ini, fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan (Nurcholish, 2005: 165). Sehingga intinya mengarah pada sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan.

e. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu kebijakan terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan. Diantara beberapa model implementasi kebijakan disumbangkan dari pemikiran George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*/Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of The Policy Implementation*/Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*/Merille S. Grindle dengan *Implementation as A Political and Administration Process*. Masing-masing model tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

1) Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut model yang dikembangkan oleh Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi (Agustino, 2006:156).

a) Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan hal yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 2007: 84). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- (1) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi) (Winarno, 2002: 127).
- (2) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran). Konsistensi; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai (Winarno, 2002: 127).

b) Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif (Widodo, 2001: 73). Indikator-indikator yang dipergunakan

untuk melihat sejauhmana sumber daya dapat berjalan dengan rapi dan baik adalah:

- (1) Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf / pegawai, atau lebih tepatnya *street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf / pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan (Winarno, 2002: 132).
- (2) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum (Winarno, 2002: 134).
- (3) Wewenang; dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam

melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan harus bersifat formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektivitas kewenangan dapat menyurut manakala diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya (Winarno, 2002: 135).

(4) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil (Winarno, 2002: 137).

c) Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan (Widodo, 2001: 203). Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai

kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antara lain:

- (1) Pengangkatan birokrat; pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan (Winarno, 2002: 144).
- (2) Insentif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi (Winarno, 2002: 146).

d) Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidak-efisienan struktur birokrasi yang ada (Widodo, 2001: 195).⁴ Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III (dalam Winarno, 2002: 151), terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan fragmentasi.

(1) *Standard Operating Procedures* (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (Winarno, 2002: 151).

(2) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit (Winarno, 2002: 153).

2) Implementasi Kebijakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementasi* (Agustino, 2006: 161). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau permormansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar mengenai proses implelementasi kebijakan. Model ini memiliki 6 variabel yang membentuk ikatan *linkage* (antara kebijakan dan pencapaian) (Agustino, 2006: 161). Keenam variabel tersebut antara lain sebagai berikut.

a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian tujuan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan ini merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus (Winarno, 2002: 110).

b) Sumber-sumber kebijakan;

Sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber-sumber tersebut mencakup dana dan insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Selain itu, juga diperlukan waktu. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu merupakan bagian pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu

merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan (Winarno, 2002: 112).

- c) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum. Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi inter-organisasi. Dengan demikian, sangat penting untuk member perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implemementasi, ketetapan komunikasi dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi (Winarno, 2002: 113).

- d) Karakteristik badan-badan pelaksana;

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat

banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor. Kualitas tersebut dapat ditinjau dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Komponen dari model ini terdiri dari struktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan. Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002: 114) menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasi kebijakan, sebagaimana berikut.

- (1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- (2) Tingkat pengawasan hierarchies terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
- (3) Sumber-sumber politik suatu organisasi
- (4) Vitalitas suatu organisasi
- (5) Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka" yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang

relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi

(6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

e) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Dukungan sumber daya ekonomi dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dan dalam lingkungan politik dukungan elite politik sangat diperlukan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri (Winarno, 2002: 115).

f) Kecenderungan pelaksana

Kecenderungan atau karakteristik pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Pengalaman-pengalaman subjektif individu memegang peranan yang sangat besar. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. (Winarno, 2002: 117)

3) Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmania dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmania dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy*

Implementation Analysis (Agustino, 2006: 163). Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

a) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:

- (1) Kesukaran-Kesukaran Teknis,
- (2) Keberagaman Perilaku yang Diatur,
- (3) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercangkup dalam Kelompok Sasaran, dan
- (4) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki (Agustino, 2006: 163).

b) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara, yaitu:

- (1) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai,
- (2) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan,
- (3) Ketetapan alokasi sumber dana,

- (4) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana,
 - (5) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana,
 - (6) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang, dan
 - (7) Akses formal pihak-pihak luar (Agustino, 2006: 164).
- c) Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi
- (1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi,
 - (2) Dukungan publik,
 - (3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, dan
 - (4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana (Agustino, 2006: 166).

Namun, guna pembatasan dalam penelitian ini maka peneliti memilih untuk menyajikan salah satu teori yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti. Adapun model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation* (Winarno, 2002: 125). Hal ini bukan berarti ada justifikasi terhadap teori-teori lain tidak lagi relevan dalam perkembangan teori implementasi kebijakan publik,

melainkan lebih kepada mengarahkan agar penelitian lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

2. Kemitraan

a. Pengertian Kemitraan

Pada esensinya, kemitraan dapat diartikan sebagai kerjasama atau gotong royong. Kemitraan adalah kerja sama usaha antara usaha kecil termasuk koperasi dengan usaha menengah atau usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan (Tohar, 2000: 102). Kemitraan dapat terjadi dalam suatu kerja sama formal antara individu-individu, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk mencapai suatu tugas atau tujuan tertentu.

Dalam kemitraan, terdapat upaya yang melibatkan berbagai komponen baik sektor, kelompok masyarakat, lembaga pemerintah atau non-pemerintah untuk bekerja sama mencapai tujuan bersama berdasarkan atas kesepakatan, prinsip, dan peran masing-masing. Selain itu, juga ada kesepakatan antara seseorang, kelompok atau organisasi untuk bekerjasama mencapai tujuan, mengambil dan melaksanakan serta membagi tugas, menanggung bersama baik yang berupa resiko maupun keuntungan, meninjau ulang hubungan masing-masing secara teratur dan memperbaiki kembali kesepakatan bila diperlukan. Secara umum, kemitraan dapat diartikan sebagai kerjasama

antara dua pihak dengan hak dan kewajiban yang setara dan saling menguntungkan (Martodireso, dkk. 2002: 15).

Berdasarkan Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Pertanian diungkapkan bahwa kemitraan perkebunan adalah hubungan kerja yang saling menguntungkan, menghargai, bertanggungjawab, memperkuat dan saling ketergantungan antar perusahaan perkebunan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar perkebunan. Perkebunan diartikan sebagai segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Untuk menunjang kegiatan perkebunan tersebut, pemerintah mengatur hubungan antara perusahaan perkebunan dengan pekebun. Hal ini dilakukan untuk memungkinkan bergerakinya sektor agribisnis kearah yang lebih baik.

Mengingat sangat minimnya modal dan teknologi yang dimiliki oleh pekebun Indonesia. Diharapkan dengan adanya hubungan antara pekebun dengan perusahaan perkebunan akan dapat menjadi stimulan untuk meningkatkan laju pertumbuhan pendapatan masyarakat Indonesia. Dalam hubungan ini, perusahaan perkebunan di lain pihak juga memperoleh keuntungan dari hubungan ini. Hubungan yang

dimaksud adalah hubungan kerjasama dalam bentuk kemitraan perkebunan. Pihak-pihak dalam hubungan kemitraan ini adalah perusahaan perkebunan dengan pekebun.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil memuat pengertian tentang kemitraan, yaitu:

“Kemitraan adalah kerjasama antara usaha kecil dengan usaha menengah atau dengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.”

Pengertian tentang kemitraan ini juga dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 1997 tentang Kemitraan. Dari pengertian tentang kemitraan ini ada beberapa unsur yang terkandung didalamnya, yaitu:

- 1) Kemitraan merupakan kerjasama usaha.
- 2) Pihak-pihak adalah usaha skala kecil dengan usaha skala menengah dan usaha skala besar.
- 3) Kemitraan tersebut harus disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh usaha yang lebih besar.
- 4) Prinsip-prinsip yang digunakan dalam kemitraan adalah saling menguntungkan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 1997 juga mengatur bahwa Kemitraan dapat dilaksanakan dalam bentuk pola inti plasma, subkontrak, dagang umum, waralaba, keagenan, dan bentuk-bentuk lain. Penjelasan undang-undang Nomor 9 tahun 1997 tentang

kemitraan memuat tentang definisi mengenai kemitraan inti plasma tersebut, yaitu:

“Pola inti plasma adalah hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau usaha besar, yang didalamnya usaha menengah atau usaha besar bertindak sebagai inti dan usaha kecil sebagai plasma, perusahaan inti melaksanakan pembinaan mulai dari penyediaan sarana produksi, bimbingan teknis, sampai dengan pemasaran hasil produksi.”

Definisi mengenai kemitraan pola inti plasma ini juga menyiratkan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh perusahaan inti yaitu, perusahaan inti melaksanakan pembinaan terhadap perusahaan plasma atau usaha kecil tersebut.

b. Kemitraan Perkebunan

Peraturan menteri Pertanian Nomor 26 tahun 2007 memberikan pengertian tentang kemitraan perkebunan tujuan kemitraan serta asas-asas yang mendasari kemitraan perkebunan. Kemitraan perkebunan adalah hubungan kerja yang saling menguntungkan, menghargai, bertanggung jawab, memperkuat dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar perkebunan (Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26 Tahun 2007). Ada dua macam bentuk dari kemitraan perkebunan, yaitu kemitraan pengolahan dan kemitraan usaha. Pada dasarnya kemitraan perkebunan memiliki beberapa tujuan, sebagaimana berikut.

- 1) Pemberdayaan dan peningkatan nilai tambah bagi pekebun, karyawan dan atau masyarakat sekitar perkebunan.

- 2) Untuk menjamin keberlanjutan usaha perkebunan.

Selain tujuan yang disebutkan diatas, kemitraan pengolahan juga mempunyai tujuan lain, yaitu:

- 1) Untuk menjamin ketersediaan bahan baku
- 2) Membentuk harga pasar yang wajar
- 3) Mewujudkan peningkatan nilai tambah kepada pekebun sebagai upaya pemberdayaan pekebun

Asas-asas yang harus dipenuhi dalam hubungan kemitraan perkebunan antara lain:

- 1) Asas manfaat
- 2) Berkelanjutan
- 3) Saling menguntungkan,
- 4) Saling menghargai,
- 5) Saling bertanggung jawab
- 6) Saling memperkuat

Hubungan kemitraan dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis, maka perjanjian kemitraan ini harus tunduk pada ketentuan umum yang terdapat pada KUH perdata buku III bab ke satu dan bab ke dua bagian kesatu sampai keempat. Dalam pembuatan perjanjian ada beberapa asas yang penting sebagai dasar perjanjian.

C. Definisi Konsepsional

1. Kebijakan publik adalah kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok

aktor baik dari perorangan, kelompok, maupun pemerintah, yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan oleh masyarakat umum.

2. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dan ditetapkan di dalam kebijakan.
3. Program Kemitraan Pembangunan perkebunan hubungan kerjasama antar perusahaan perkebunan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar perkebunan yang saling menguntungkan, menghargai, bertanggungjawab, memperkuat dan memiliki ketergantungan satu sama lain.

D. Definisi Operasional

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahapan proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Hal ini dinilai krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, namun apabila tanpa melalui suatu persiapan dan perencanaan yang baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan itu tidak akan terwujud. Begitupun sebaliknya, apabila telah melalui persiapan dan perencanaan implementasi yang cukup matang, namun dalam perumusan kebijakan itu sendiri tidak baik maka tujuan kebijakan tidak akan terwujud pula. Penilaian terhadap implementasi kebijakan didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Adapun variabel-variabel yang menjadi

bagian dari analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori tersebut adalah sebagai berikut.

1. Komunikasi

Indikator dari keberhasilan komunikasi dapat di lihat dari

- transmisi
- kejelasan proses komunikasi

2. Sumber Daya Pelaksana

Indikator yang digunakan dalam hal sumber daya pelaksana adalah:

- kondisi staf,
- informasi,
- wewenang dan fasilitas

3. Disposisi (Sikap)

Indikator yang perlu diperhatikan mengenai disposisi adalah

- pengangkatan birokrat dan
- insentif.

4. Struktur Birokrat

Indikator dari struktur birokrasi adalah

- *Standard Operating Procedures* (SOPs)
- Pelaksanaan fragmentasi.

Selanjutnya, kerangka acuan data penelitian dapat dilihat pada Lampiran 1.

E. Kerangka Pemikiran

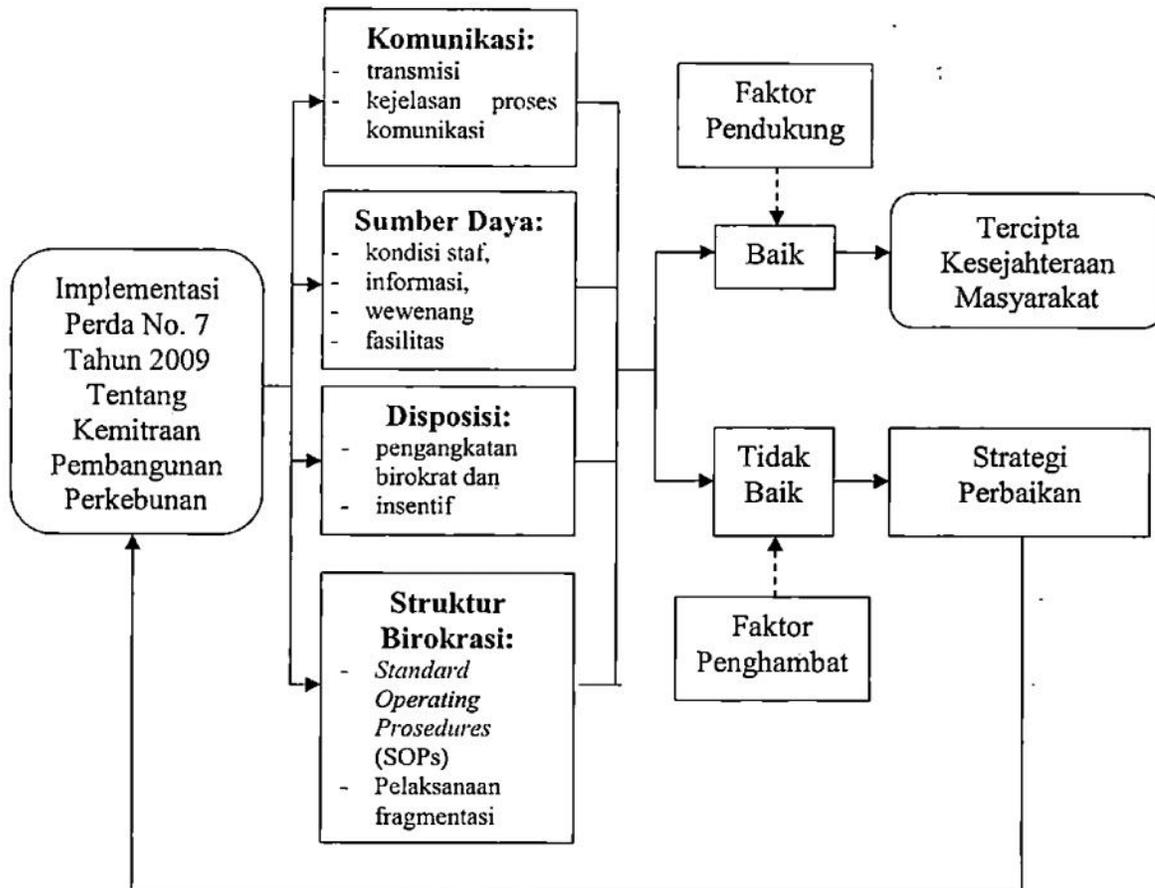
Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahapan proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Hal ini dinilai krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, namun apabila tanpa melalui suatu persiapan dan perencanaan yang baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan itu tidak akan terwujud. Begitupun sebaliknya, apabila telah melalui persiapan dan perencanaan implementasi yang cukup matang, namun dalam perumusan kebijakan itu sendiri tidak baik maka tujuan kebijakan tidak akan terwujud pula.

Kemitraan pembangunan pertanian di Kabupaten Bulungan yang diatur melalui kebijakan Perda Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan merupakan suatu program kerjasama antara perkebunan dengan pihak masyarakat. Dengan adanya kebijakan tersebut, kemitraan dalam pembangunan pertanian diharapkan dapat berjalan dengan baik tanpa merugikan salah satu pihak yang melaksanakan kemitraan. Namun demikian, belum diketahui dengan pasti pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mengenai kemitraan pertanian di Kabupaten Bulungan perlu dianalisis kembali, khususnya pada kemitraan perkebunan sawit sebagai jenis perkebunan yang memiliki potensi sangat besar di Kabupaten Bulungan.

Dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit, program kemitraan pada dasarnya bukanlah suatu isu yang baru. Pola kemitraan dalam perkebunan kelapa sawit dimaksudkan untuk memberikan keuntungan pada kedua belah

pihak yang melaksanakan, yaitu pihak perusahaan perkebunan dan juga masyarakat pemilik pekebun. Dengan adanya program kemitraan ini, diharapkan tidak hanya perusahaan perkebunan kelapa sawit saja yang dapat memperoleh keuntungan, akan tetapi kesejahteraan masyarakat pekebun juga dapat mengalami peningkatan.

Penilaian terhadap implementasi kebijakan didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Melalui teori tersebut dinilai beberapa indikator dari kesiapan pelaksana kebijakan yang terdiri dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor komunikasi antara lain terkait dengan transmisi dan kejelasan proses komunikasi, faktor sumber daya terkait kondisi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas, faktor disposisi terkait pengangkatan birokrat dan insentif, serta faktor struktur birokrasi terkait dengan SOP dan fragmentasi. Seluruh indikator tersebut tentunya diharapkan dimiliki dan terlaksana dengan baik dalam implementasi kebijakan. apabila seluruh indikator tersebut telah dimiliki dan terlaksana dengan baik, maka kebijakan mengenai kemitraan pembangunan perkebunan di Kabupaten Bulungan dapat dinyatakan sudah baik pula, sehingga dapat memenuhi terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui program kemitraan dengan perkebunan sawit. Berdasarkan pemikiran tersebut maka kerangka berpikir pada penelitian ini dapat digambarkan sebagaimana berikut.



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran