

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERFIKIR

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Konsep Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Administrasi dalam arti sempit sering disebut sebagai tata usaha, padahal administrasi memiliki arti yang sangat luas, dan tata usaha merupakan salah satu bagian di dalamnya. Atmosudirdjo dalam Kencana (2006:13) mendefinisikan administrasi sebagai berikut:

“Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat, ia harus mencari terlebih dahulu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat administrasi.”

Definisi lain dikemukakan oleh The Liang Gie dalam Kencana (2006:14) bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan. Sementara itu menurut White dalam Kencana (2006:13) administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil.

Berdasarkan uraian di atas, menurut peneliti administrasi adalah suatu proses penataan pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu organisasi, baik organisasi pemerintah, swasta, sipil, maupun militer untuk mencapai tujuan.

Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara. Hal tersebut dikemukakan oleh Nigro dan Nigro dalam Kencana (2006:24) yang menyebutkan bahwa administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka, yang mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

Kasim (1994:8) menyatakan bahwa “Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, kerana memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para perumus kebijakan politik”.

Pernyataan di atas memperlihatkan bahwa administrasi publik mempunyai peranan yang sangat penting karena tidak hanya berpengaruh pada perumusan kebijakan saja, tetapi juga berpengaruh terhadap implementasinya, hal tersebut disebabkan karena administrasi publik juga berperan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian administrasi publik juga dikemukakan oleh Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) yang mengatakan bahwa “Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Lebih jauh Gordon dalam Kasim (1994:12) menyatakan pemahaman mengenai peran administrasi publik sebagai berikut:

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlihat dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut telah mempengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkungannya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation*), pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation*), serta pengawasan dan penilaian hasil kebijakan tersebut (*policy evaluation*).

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa administrasi publik mempunyai peranan yang penting dan tidak dapat dipisahkan dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Selanjutnya Suradinata (1993:34) menyatakan bahwa:

Perkembangan lebih lanjut dari suatu administrasi publik sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi pemerintah (*the government's bureaucracy structure*), yaitu sebagai pengaturan organisasi dan konsep-konsep dalam ilmu politik. Bahkan sekarang, seiring dengan terjadinya fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru, memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak lagi semata-mata hanya melakukan tugas-tugas pemenuhan akan barang-barang publik (*public goods*) tetapi juga melakukan dorongan dan sebagai motivator bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat.

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas, pada hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan memberikan pelayanan pada masyarakat baik melalui formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan publik.

Fungsi administrasi publik sebagai pelayanan pada masyarakat yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut terlihat dari pengertian administrasi publik yang dikemukakan oleh Atmosudirdjo (1999:9) bahwa

“administrasi publik sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan”. Lebih lanjut Kristiadi (1994:3) menyatakan bahwa tujuan kenegaraan sebagaimana dimaksud adalah upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan berbagai barang-barang publik (*public goods*) dan memberikan pelayanan publik (*public service*).

Berdasarkan hal tersebut maka administrasi publik berhubungan erat dengan peranan birokrasi pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengaruh perilaku aparatur dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya organisasi birokrasi yang pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat kinerja birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

Saat ini para ahli administrasi publik tidak hanya secara tradisional mengartikan administrasi publik semata-mata hanya bersifat kelembagaan seperti halnya negara, tetapi telah meluas dalam hubungan antar lembaga dalam arti negara dengan kepentingan publik (*public interest*).

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah diuraikan di atas terdapat benang merah yang menghubungkan antara administrasi publik, politik, dan kebijakan publik, meskipun masing-masing elemen memiliki peran tersendiri, namun satu sama lain berkaitan sangat erat dengan masalah-masalah kenegaraan dan kepentingan publik.

Kebijakan (*policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Menurut Rose dalam Hamdi (2014:36) kebijakan merupakan suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan dan

akibatnya bagi mereka yang berkepentingan. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Anderson yang dikutip Winarno (2014:21) bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Senada dengan Anderson, Jones (1996:47) mengatakan bahwa kebijakan tidak lain ialah berdirinya keputusan yang ditandai dengan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Pengertian kebijakan secara lebih rinci dikemukakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Wahab (2016:9) sebagai berikut:

“Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana”.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan di atas, padahakekatnya studi tentang kebijakan (*policy*) mencakup pertanyaan :*what, why, who, where, whend* dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut: isi cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan istilah kebijakan publik.

Menurut Dye dalam Wahab (2016:14) kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*” (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). Berdasarkan definisi yang dikemukakan Dye, Nugroho (2015:47) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan negara atau pemerintah (sebagai pemegang kekuasaan) untuk *me-manage* kehidupan publik (sebagai lingkungan dimana orang-orang menjadi warga negara, suatu ruang dimana warga negara berinteraksi, dimana rakyat dan negara berada) agar dapat mencapai misi bangsa.

Definisi lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Udoji dalam Wahab (2016:15) bahwa kebijakan publik merupakan “suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan, dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat”. Sementara itu Lemieux dalam Wahab (2016:15) merumuskan kebijakan publik sebagai “produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu”.

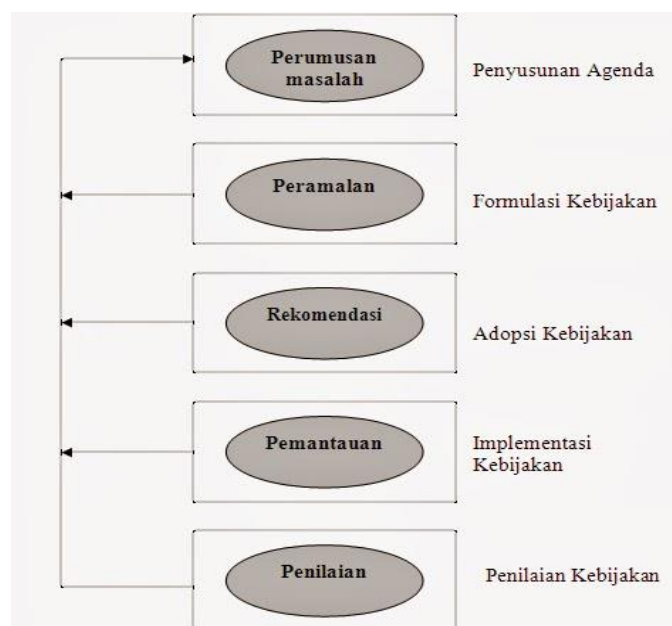
Lebih jauh Islamy (2001:10) menyatakan bahwa kebijakan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi juga opini publik (*public opinion*) yang mempunyai porsi sama besar untuk dimasukkan dalam kebijakan-kebijakan negara, sehingga kebijakan negara yang dihasilkan selalu berorientasi kepada kepentingan publik.

Berdasarkan definisi kebijakan publik yang telah diuraikan di atas menurut peneliti kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah yang juga dapat memuat sanksi untuk memecahkan masalah-masalah yang menyangkut kepentingan publik.

2.1.2. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Hal tersebut membuat beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap untuk memudahkan dalam mengkaji (Winarno, 2014:35).

Tahap-tahap dalam proses penyusunan kebijakan menurut Dunn (2003:24-25) adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Tahap Penyusunan Kebijakan (Dunn, 2003:24)

1. Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi diidentifikasi untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik yang berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Berdasarkan tahap-tahap dalam proses penyusunan kebijakan di atas, implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik, karena menurut Winarno (2014:37) apabila tidak diimplementasikan, suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite saja.

Hal tersebut dipertegas oleh pendapat Udoji dalam Wahab (2016:126) yang menyatakan bahwa *“the execution of policies is as important if no more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented”*. (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal yang penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan).

Pentingnya implementasi kebijakan juga dikemukakan oleh Nugroho (2014:656) berikut ini:

Implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial dan harus diperhatikan, karena administrasi publik kita sering mengalami miopia implementasi (tidak dapat melihat kesalahan besar di depan mata). Miopia implementasi tersebut adalah:

1. Selama ini sebagian sumber daya kita habiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya
2. Selama ini kita anggap apabila kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, maka rakyat dianggap tahu, dan apabila melakukan kesalahan langsung dihukum (tidak ada bedanya dengan jaman penjajahan)
3. Selama ini kita menganggap apabila kebijakan sudah dibuat, implementasi akan “jalan dengan sendirinya”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan mempunyai peranan yang sangat penting, karena sebegus apapun kebijakan, tidak akan ada artinya apabila tidak diimplementasikan. Proses implementasi sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan kebijakan, karena kebijakan tidak akan berjalan dengan sendirinya setelah ditetapkan.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2014:147) “implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana

berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program”.

Merujuk pada pengertian tersebut Wahab (2016:132) menyatakan bahwa dalam arti luas implementasi sering dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki.

Definisi mengenai implementasi juga dikemukakan oleh Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Sementara itu Grindle dalam Winarno (2014:149) menyatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, implementasi kebijakan publik merupakan proses pelaksanaan setelah undang-undang ditetapkan yang melibatkan aktor, organisasi, prosedur, dan teknik untuk meraih tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan publik perlu direncanakan secara matang agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai, karena implementasi suatu kebijakan tidak mungkin dapat berjalan sendiri secara otomatis.

Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Wahab (2016:135) berpendapat bahwa implementasi adalah “*those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision*” (tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individual maupun kelompok yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Sejalan dengan pendapat tersebut, Nugroho (2014:675) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Terkait hal ini, Nugroho menyebutkan ada dua langkah yang dapat digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan publik, yakni:

- 1) Langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program, seperti bentuk Keppres, Kepda, Inpres, dan sebagainya; atau
- 2) Mengimplementasikannya melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut, seperti melalui Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang dalam pelaksanaannya memerlukan peraturan lain seperti PP atau Perbup/Perwal.

Sementara itu Lester dan Stewart Jr. dalam Agustino (2008:139) mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*). Hal tersebut diperkuat oleh pendapat Grindle dalam Agustino (2008:139) yang menyatakan bahwa: “pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah

ditentukan yaitu melihat pada aksi program dari proyek individual dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Purwanto dan Sulistyastuti (2015:18) mengemukakan bahwa:

“Secara ontologis, tema pokok dari studi implementasi adalah untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibandingkan dengan jenis kebijakan lain; (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Upaya untuk memahami berbagai fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja (variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi tadi”.

Berdasarkan serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh para ahli, maka dapat dipetakan apa sebenarnya faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yang terakumulasi menjadi apa yang disebut sebagai model implementasi kebijakan.

Beberapa model implementasi kebijakan dikemukakan berdasarkan pandangan dari beberapa tokoh adalah sebagai berikut:

1. Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008:142-144) mengembangkan model implementasi kebijakan yang mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik dalam model ini antara lain:
 - a. Ukuran dan tujuan kebijakan, kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau

tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilakukan di level warga, maka agak sulit untuk merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

- b. Sumberdaya, keberhasilan proses implementasi sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia, baik sumberdaya manusia, sumberdaya finansial, maupun sumberdaya waktu.
- c. Karakteristik agen pelaksana, pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.
- d. Sikap/ kecenderungan (*disposition*) para pelaksana, sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan mempengaruhi berhasil atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan.
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, ketepatan komunikasi dan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakanaan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, upaya implementasi kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor lingkungan tersebut agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik.

2. Mazmanian dan Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2014:666-667) menyatakan bahwa:

Implementasi adalah melaksanakan keputusan dasar, biasanya digabungkan dalam anggaran dasar atau dapat juga mengambil bentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Idealnya keputusan mengidentifikasi masalah untuk dihadapi, menetapkan tujuan untuk dikejar, dan dalam berbagai cara “merestrukturisasi” proses implementasi. Model Mazmanian dan Sabatier ini disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi, yang menklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel berikut ini:

- a. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. Variabel intervening, yaitu:
 - variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan

alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan dan keterbukaa kepada pihak luar.

- variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- c. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Goggin, Bowman dan Lester (1990)

Goggin dan kawan-kawan dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2015:89-90) mengasumsikan kebijakan sebagai suatu pesan dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh tiga hal pokok sebagai berikut:

- a. Isi kebijakan (*the content of the policy message*), meliputi sumber daya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik.
- b. Format kebijakan (*the form of the policy message*), meliputi kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frekuensi serta penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*)
- c. Reputasi aktor (*the reputation of the communicator*), meliputi legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

4. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Grindle dalam agustino (2008:154-156) ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan tersebut yang terdiri atas:

- a. Isi kebijakan (*content of policy*), yang mencakup kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi; tipe manfaat; derajat perubahan yang ingin dicapai; letak pengambilan keputusan; pelaksana program; dan sumberdaya yang digunakan;
- b. Konteks kebijakan (*context of policy*), yang mencakup kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa, dan kepatuhan dan daya tanggap.

5. Edwardss III (1980)

Menurut Edwards III dalam Nugroho (2014:673) isu utama kebijakan publik adalah kurang perhatian pada implementasi kebijakan publik. Tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Berdasarkan hal tersebut maka disarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan berjalan dengan efektif, yaitu:

- a. Komunikasi, dalam hal ini bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada publik untuk memperoleh respon dari pihak-pihak yang terlibat
- b. Sumber daya, yaitu menyangkut ketersediaannya, khususnya kompetensi sumberdaya manusia dan kapabilitas untuk melakukan kebijakan secara efektif
- c. Disposisi, berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan implementasi kebijakan. Kompetensi dan kapabilitas saja tidak cukup tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
- d. Struktur birokrasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak menjadi fragmentasi birokrasi, karena akan menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

2.1.3. Penelitian Terdahulu

2.1.3.1. Penelitian Handari (2012)

Penelitian yang dilakukan oleh Handari (2012) dengan judul Tesis “Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Magelang” bertujuan untuk mengkaji implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya serta strategi pencapaiannya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode gabungan (*mixed method*) dengan tipe penelitian deskriptif.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baru sampai pada tahap identifikasi lahan dan belum ada suatu peraturan daerah yang mengatur lebih lanjut mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Magelang. Hal tersebut menyebabkan pada prakteknya di lapangan tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran, maupun insentif dan disinsentif yang akan diterima masyarakat jika melakukan atau tidak melakukan perlindungan lahan pertanian yang dimilikinya. Karena belum ada payung hukum yang pasti mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka sosialisasi kepada masyarakat pun mengalami kendala.

Perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan oleh Handari dengan penelitian peneliti adalah selain lokus yang berbeda, teori dan metode penelitian yang digunakanpun berbeda. Pada penelitian ini teori yang digunakan adalah teori

Edwards III serta Mazmanian dan Sabatier dengan metode penelitian gabungan (*mixed method*). Sementara penelitian peneliti menggunakan teori Van Meter dan Van Horn dengan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

2.1.3.2. Penelitian Janti (2015)

Penelitian yang dilakukan oleh Janti (2015) dengan judul Tesis “Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)” bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis perencanaan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, kendala yang dihadapi serta strategi pemecahannya guna mewujudkan ketahanan pangan wilayah di Kabupaten Bantul. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif analisis.

Hasil penelitian menunjukkan Pemerintah Kabupaten Bantul belum serius dalam mempersiapkan regulasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sejauh ini telah dilakukan beberapa studi sebagai dasar penyusunan regulasi. Kendala utama terletak pada kebijakan penataan ruang yang telah disusun sebelumnya, pelanggaran hukum regulasi penataan ruang wilayah, alokasi anggaran perencanaan regulasi, *interest groups*, kesediaan petani dan ketersediaan lahan pertanian. Untuk memperkuat ketahanan pangan wilayah, Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan penataan ruang, penegakkan hukum regulasi penataan ruang, pengalokasian anggaran, penetapan regulasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan, pemberian insentif, serta melakukan kegiatan optimasi lahan, sertipikat tanah petani dan sinkronisasi data lahan pertanian. Meski secara umum kondisi ketahanan pangan wilayah di Kabupaten Bantul dikategorikan sedang, regulasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mendesak untuk segera ditetapkan.

Perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan oleh Janti dengan penelitian peneliti terletak pada fokus dan lokus yang berbeda. Penelitian ini lebih berfokus pada penelitian ini terletak pada aspek perencanaan kebijakan dalam bentuk penyusunan regulasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bantul sebagai wujud implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009, kendala-kendala yang dihadapi serta strategi yang ditempuh dalam rangka optimalisasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sementara penelitian peneliti lebih memfokuskan pada Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi pada level birokrat pelaksana dalam hal ini Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Sukabumi (sebagai *leading sector*), mengingat regulasi turunan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi sebagai bentuk implementasi Kebijakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2009 dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 tahun 2010 sudah ditetapkan.

2.2. Kerangka Berpikir

Implementasi kebijakan dilihat dari perspektif siklus kebijakan merupakan bagian yang paling penting karena melibatkan proses rasional dan emosional yang sangat kompleks. Studi implementasi mau tidak mau akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa memperoleh apa, serta berapa banyak yang bisa didapatkan dari suatu kebijakan (Wahab, 2016:125).

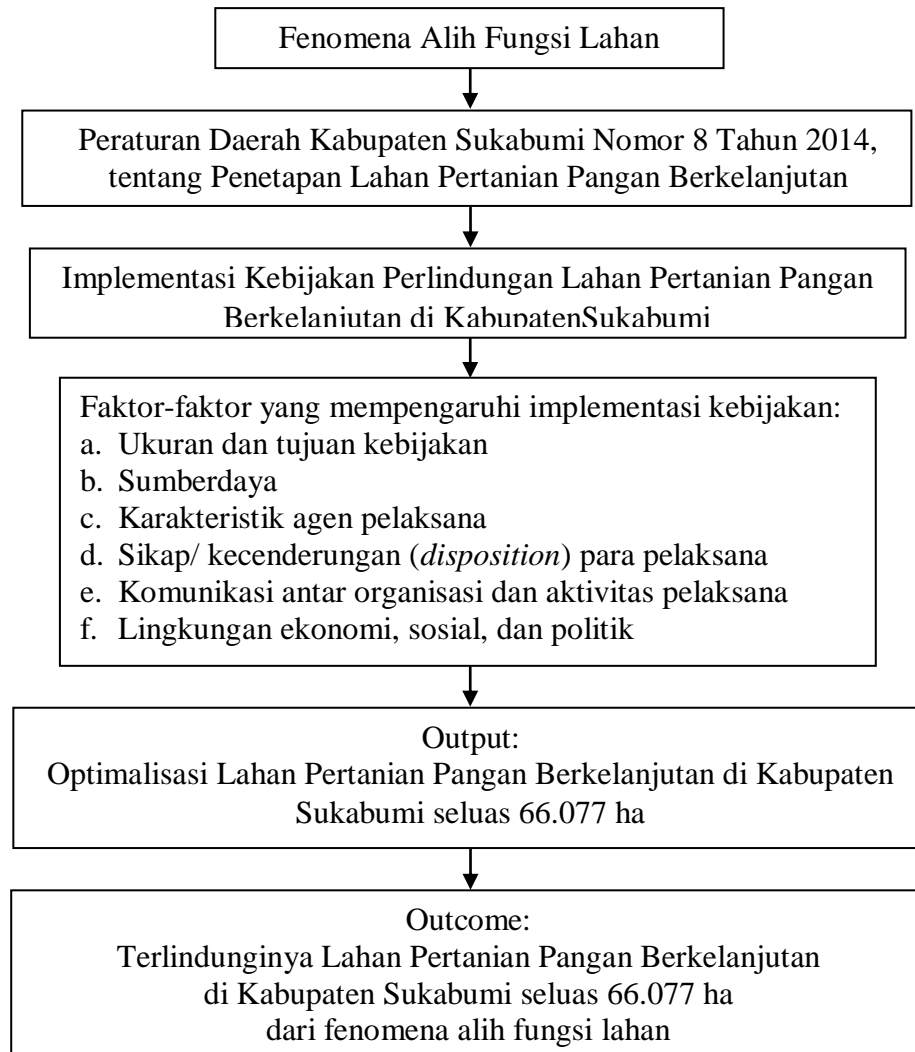
Implementasi kebijakan merupakan masalah yang kompleks, selalu terdapat kesenjangan antara penetapan kebijakan dengan pelaksanaannya (Siagian, 1995:225). Keadaan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah sebenarnya baru mampu membuat dan mengesahkan kebijakan saja, pemerintah belum sepenuhnya mampu menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan tersebut benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan (Wahab, 2016:128). Andrew Dunsire dalam Wahab (2016:128) menamakan gejala tersebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana dalam setiap proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang dicapai sebagai hasil atau kinerja dari pelaksanaan kebijakan.

Secara empirik implementasi kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi masih menunjukkan adanya *implementation gap*, dimana lahan pertanian pangan yang akan ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan masih belum sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Mengamati kondisi tersebut maka peneliti ingin mengkaji implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sukabumi melalui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2008: 142-144) berikut ini:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumberdaya
- c. Karakteristik agen pelaksana
- d. Sikap/ kecenderungan (*disposition*) para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti menyusun kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2. Bagan Kerangka Pemikiran

2.3. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, peneliti mengajukan proposisi: Keberhasilan Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Dinas Pertanian Kabupaten Sukabumi untuk melindungi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sukabumi dipengaruhi oleh faktor Ukuran dan tujuan kebijakan; Sumberdaya; Karakteristik agen pelaksana; Sikap/

kecenderungan (*disposition*) para pelaksana; Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana; serta Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.