

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini, di cantumkan hasil peneliti terdahulu yang pernah peneliti baca sebelumnya yang tentunya selaras dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu bermanfaat untuk mengelola atau menemukan pemecahan masalah yang timbul dalam Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat. Walaupun ada yang lokasi dan fokus permasalahan yang tidak sama persis tetapi sangat membantu peneliti menemukan sumber-sumber pemecahan masalah penelitian ini dan menjadikannya sebagai referensi.

Peneliti memilih tiga penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras yaitu Penelitian dari Fauziah Rahmadina Siregar, Nindy Roostia Dorinda, dan Rosmery Elsy.

**Tabel 2. 1 Kajian Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis

1	Fauziah Rahmadina Siregar	Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras BULOG untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kota Langsa	Teori Implementasi Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli.	Kualitati f	Deskriptif	Kualitatif
2	Nindy Roostia Dorinda	Implementasi Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Oleh Pemerintah Guna Menjaga Stabilitas Harga Beras di Tingkat Produsen	Teori Implementasi Kebijakan M.S.Grindle.	Kualitati f	Deskriptif	Kualitatif.
3	Rosmery Elsye	Implementasi Kebijakan Program Raskin Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Pangan Keluarga Miskin Di Kelurahan Pelaihari Kecamatan Pelaihari Kabupaten Tanah Laut	Teori Implementasi George C. Edward III	Induktif	Deskripsif	Induktif

**Sumber: Fauziah (2018), Nindy (2017), Rosmery (2018)**

Penelitian yang pertama, dilakukan oleh Fauziah Rahmadina Siregar pada tahun 2018 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Bulog Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Kota Langsa” (Skripsi) Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara Medan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pengadaan beras BULOG untuk mewujudkan ketahanan pangan di Kota Langsa, meneliti pelaksanaan penerapan HPP (Harga Pembelian Pemerintah) beras di Kota Langsa dari tahun 2014, Untuk mengetahui kegiatan-kegiatan penyaluran beras bersubsidi terhadap masyarakat miskin di Kota Langsa dari tahun 2014. Pada penelitian tersebut dapat ditemukan bahwa dalam implementasi kebijakan pengadaan beras BULOG untuk mewujudkan ketahanan pangan di Kota Langsa belum maksimal. Di mana target yang sudah ditentukan belum sesuai dengan pencapaiannya., dimana masih terdapat pengusaha kilang padi yang tidak berkenan menjual berasnya kepada BULOG karena harganya yang jauh lebih rendah dari pada harga pasaran.

Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah: Dalam penelitian Fauziah Rahmadina Siregar ini pengambilan data dilakukan pada Subdivre Kota Langsa sedangkan penelitian ini dilakukan di Divre Jawa Barat. Penelitian Fauziah Rahmadina Siregar menggunakan alat ukur dari teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli , sedangkan dalam penelitian ini menggunakan Teori George C. Edward III .

Persamaan penelitian kali ini dengan penelitian Fauziah Rahmadina Siregar adalah: memiliki tujuan penelitian yang sama walaupun berbeda lokus yaitu

bagaimana Mengkaji dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pengadaan beras BULOG untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Nindy Roostia Dorinda pada tahun 2017 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Oleh Pemerintah Guna Menjaga Stabilitas Harga Beras di Tingkat Produsen” (Skripsi) Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Penelitian ini bertujuan Mendeskripsikan, menjelaskan dan menganalisis pengadaan kebijakan gabah/beras oleh Pemerintah guna menjaga stabilitas harga beras di tingkat produsen pada Perum BULOG Sub Divisi Regional Semarang, juga menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tersebut. Pada penelitian tersebut ditemukan permasalahan yaitu kondisi sumber daya manusia dapat dikatakan masih terbatas dan sumber daya teknis kurang memadai, terjadi gagal panen, dan sarana prasarana yang kurang memadai.

Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah: Di mana penelitian Khoerunnisa menggunakan Teori Implementasi Kebijakan M.S.Grindle, sedangkan penelitian kali ini menggunakan teori implementasi menurut Edward III, lalu tujuan penelitian yang dilakukan oleh Nindy Roostia Dorinda fokus terhadap permasalahan kestabilan harga pasar sedangkan penelitian kali ini hanya fokus pada proses pengadaan beras dalam negeri saja.

Persamaan dengan penelitian kali ini adalah: Di mana kedua penelitian ini memiliki kesamaan dalam tujuan yang ingin menganalisis faktor penghambat implementasi kebijakan.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Rosmery Elsyne yang diberi judul “Implementasi Kebijakan Program Raskin Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Pangan Keluarga Miskin Di Kelurahan Pelaihari Kecamatan Pelaihari Kabupaten Tanah Laut”. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari dan untuk mengetahui juga menganalisis faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari. Pada penelitian tersebut ditemukan permasalahan terkait Implementasi Kebijakan Program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari yakni dilihat dari segi komunikasi yang disampaikan belum akurat, terutama terkait dengan standar waktu pendistribusian beras dari Perum BULOG Divre Kalsel ke Kantor Kelurahan. Lalu, dari segi Sumber Daya, kurangnya petugas pelaksana distribusi dan kurangnya anggaran operasional RASKIN.

Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah: Dalam penelitian Rosmery Elsyne dilakukan di Kelurahan Pelaihari Kecamatan Pelaihari Kabupaten Tanah Laut. Sedangkan dalam penelitian kali ini di Perum Bulog Jawa Barat. Perbedaan lainnya terlihat dari fokus penelitian, dalam penelitian Rosmery Elsyne lebih

difokuskan kepada permasalahan program RASKIN tetapi, dalam penelitian kali ini fokus kepada pengadaan beras DN.

Persamaan kedua penelitian ini terletak pada pemilihan teori yang sama yaitu teori implementasi menurut Edward III dan fokus pada Implementasi Kebijakan.

### **2.1.2 Pengertian Administrasi**

Administrasi secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *administration* atau *to administear* yang berarti mengelola (*to manage*) atau menggerakkan (*to direct*). Administrasi dalam arti sempit yaitu kegiatan tata usaha seperti tulis menulis, surat menyurat.

Menurut Sondang P. Siagian yang dikutip oleh Sahya Anggara dalam bukunya “Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan *Good governance*” (2016:21) yaitu “administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Administrasi dalam arti sempit menurut Ulbert, dalam bukunya “Studi tentang Ilmu Administrasi” (2016:5) menyatakan pengertian administrasi, yaitu;

“Merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta mempermudah memperoleh kembali secara keseluruhan dan didalam hubungannya satu sama lain.”

Administrasi secara luas Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Ulbert Silalahi dalam bukunya “Studi tentang Ilmu Administrasi” (2016:5) “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.”

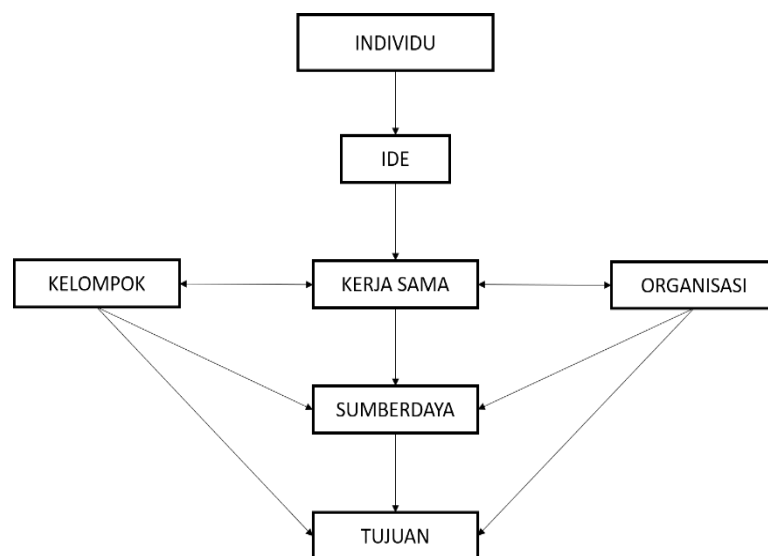
Berdasarkan definisi diatas penulis dapat menyimpulkan, bahwa administrasi merupakan suatu kegiatan kerjasama dua orang atau lebih dalam pencapaian suatu kegiatan kerjasama dua orang atau lebih dalam pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Administrasi tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-hari karena manusia.

**Ciri-Ciri pokok dari administrasi, yaitu:**

- 1) Sekelompok orang; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
- 2) Kerja sama; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.
- 3) Pembagian tugas; artinya kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
- 4) Kegiatan yang runtut dalam suatu proses; artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
- 5) Tujuan; artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

Berdasarkan beberapa pengertian dan ditarik ciri pokok administrasi di atas dapat peneliti simpulkan bahwa administrasi adalah suatu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya melalui pemanfaatan sumber daya-sumber daya yang ada. Sebagai manusia yang merupakan makhluk sosial yang tidak bisa bekerja sendiri serta membutuhkan orang lain dalam pencapaian tujuannya.

Sebagai gambaran tentang unsur-unsur administrasi dapat dilihat seperti dalam bagian di bawah ini;



**Gambar 2. 1 Karakteristik Fenomena Administrasi**

**Sumber: Ulbert Silalahi, 2016**



### **Dimensi Unsur- Unsur Administrasi**

- 1) Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.
- 2) Adanya kerja sama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta
- 3) Adanya sasaran yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip oleh Ulbert Silalahi dalam bukunya “Studi tentang Ilmu Administrasi” (2016:26) dan Peranan Administrasi juga disebabkan:

- 1) Dalam kehidupan masyarakat modern, terjadi perubahan pola kehidupan di segala bidang menjadi pola kehidupan berdasarkan kerja sama keorganisasian.
- 2) Pola kehidupan keorganisasian (*organizational life*) ini berkaitan dengan pola kehidupan modern dan cara berpikir serta bekerja secara rasional.
- 3) Cara berpikir dan bekerja secara rasional ini berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi modern.
- 4) Cara berpikir modern dan bekerja secara rasional dimaksudkan untuk menghasilkan keefektifan (*effectiveness*) dan keefisienan (*efficiently*) pencapaian tujuan.
- 5) Berpikir dan bekerja secara rasional dengan teknologi modern dan dengan pola kehidupan berorganisasi modern ke arah efisiensi dan efektivitas memerlukan administrasi.

### **2.1.3 Administrasi Publik**

Administrasi Publik menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik” (2017:9), yaitu:

- (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan diantara merek.
- (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
- (4) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
- (5) Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan adminisitrasi perseorangan.

Menurut Dwight Waldo yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik” (2017:9) mendefinisikan “administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”

Menurut Nicholas Henry yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik” (2017:9) mendefinisikan

“administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Dari beberapa definisi mengenai administrasi publik di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu lembaga pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik dalam bentuk pelayanan yang prima.

### **Peran Administrasi Publik**

Menurut Gray (1989:15-16) yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik”, (2017:20) menjelaskan peran administrasi publik dalam masyarakat sebagai berikut :

- 1) menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- 2) melindungi hak-hak rakyat atas kepemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi rakyat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- 3) melestarikan nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

#### 2.1.4 Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologis, menurut Dunn yang dikutip oleh Sahya Anggara dalam bukunya “Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan *Good governance*” (2016:499) istilah kebijakan (Policy) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Selanjutnya, Dunn menerangkan bahwa akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta, yaitu *Polis* (negara-kota) dan dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *Politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *Policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1996) yang dikutip oleh Sahya Anggara dalam bukunya “Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan *Good governance*” (2016: 503)

“memberikan pengertian kebijakan sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan.”

William N. Dunn (1994) yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik” (2017:47), mengatakan bahwa:

“kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas maka kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai suatu aturan umum atau khusus baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang berisi alternatif tindakan yang dilakukan untuk mengatur seluruh warga masyarakat, pemerintah dan dunia bisnis dengan tujuan tertentu.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2009) adalah (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*) apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, pengertian kebijakan publik dari Thomas Dye mengandung beberapa makna bahwa:

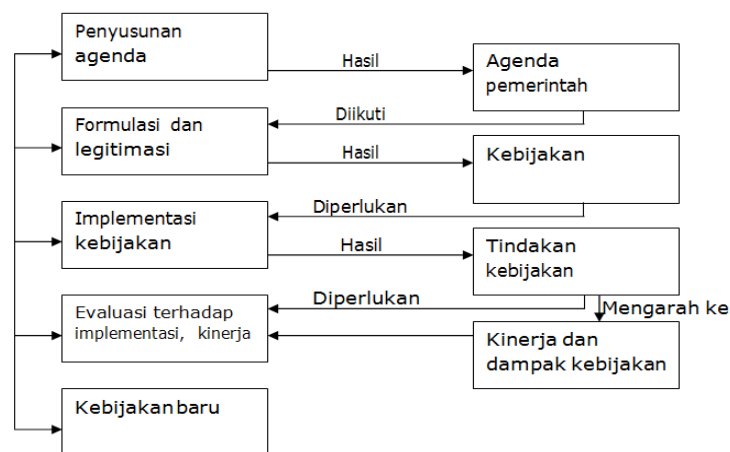
- (1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah, bukan pihak swasta;
- (2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas maka kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai suatu aturan umum atau khusus baik secara tertulis maupun tidak tertulis yang berisi alternatif tindakan yang dilakukan untuk

mengatur seluruh warga masyarakat, pemerintah dan dunia bisnis dengan tujuan tertentu.

### 2.1.5 Proses Kebijakan Publik

Salah satu yang memiliki peran penting dalam sebuah kebijakan yaitu: proses kebijakan. Menurut pandangan Ripley dalam (Suharno, 2010) proses kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2. 2 Proses Kebijakan Publik**

**Sumber: Suharno,2010**

#### a) Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini, ada tiga kegiatan yang perlu dilaksanakan yaitu:

- (1) Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai

masalah, tetapi oleh sekelompok masyarakat lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan bukan dianggap sebagai suatu masalah;

- (2) Membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut;
- (3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa, dan sebagainya.

**b) Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan**

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

**c) Tahap Implementasi Kebijakan**

Pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksanaan kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

**d) Tahap Evaluasi Terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan**

Implementasi kebijakan akan menghasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi tersebut berguna bagi penentu kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil.

### **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan**

Menurut Suharno (2010) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum:

1) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

2) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan

perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

3) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

4) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

5) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno, 2010).

### **2.1.6 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu



langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Berikut adalah pengertian implementasi kebijakan menurut beberapa ahli yakni:

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2016) mengatakan implementasi adalah

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Sedangkan menurut Meter dan Horn, dalam Agustino (2016) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai;

“tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakkan.”

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah “apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.”

Secara konseptual menurut George Edward III yang dikutip oleh Satibi dalam bukunya Teknik Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi (2011: 167) mengemukakan bahwa: *“Policy Implementation,.....is the stage of policy making between the establishment of a policy....and the consequences of the policy for*

*people whom is affects*” Rumusan tersebut mengandung arti bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

### **2.1.6.1 Model-Model Implementasi Kebijakan**

#### **A. Model Donald van Metter dan Carl Van Horn**

Model ini disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation* (Agustino, 2016). Proses Implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja impementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan Publik:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber daya.
3. Karakteristik Agen Pelaksana.
4. Sikap dan Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana.
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

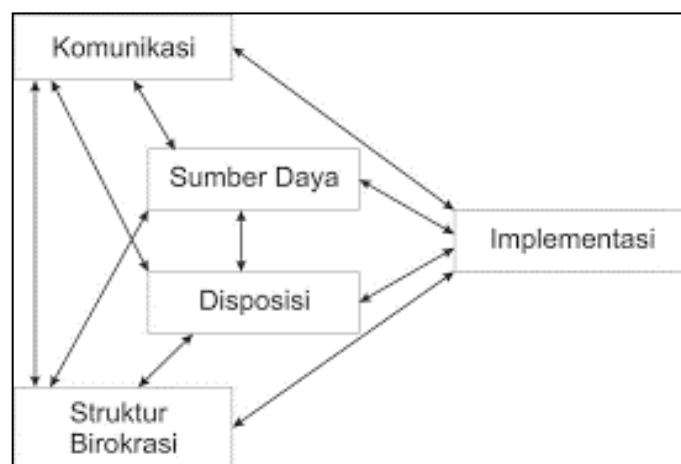
## B. Model Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model implementasi kebijakan ini disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis* (Agustino, 2016).. Peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya Masalah yang akan Digarap, Meliputi:
  - a. Kesukaran-kesukaran teknis.
  - b. Keberagaman perilaku yang Diatur.
  - c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.
2. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.
3. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat.
  - a. Kecermatan dan Kejelasan Pejenjangan Tujuan-Tujuan Resmi yang akan Dicapai.
  - b. Keterandalan Teori Kausalitas yang Diperlukan.
  - c. Ketetapan Alokasi Sumber Dana.
  - d. Keterpaduan Hirarki di Dalam Lingkungan dan di Antara Lembaga-Lembaga atau Instansi-Instansi Pelaksana.
  - e. Aturan-Aturan Pembuat Keputusan dari Badan-Badan Pelaksana.
  - f. Kesepakatan Para Pejabat Terhadap Tujuan yang Termaktub dalam Undang-Undang.
  - g. Akses Formal Pihak-Pihak Luar.
4. Variabel-Variabel di Luar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi
  - a. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi.
  - b. Dukungan Publik.
  - c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.
  - d. Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana.

### C. Model George. C. Edward III

Model ini berperspektif *top-down* dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2016) ada empat indikator dalam menentukan keberhasilan Implementasi Kebijakan, yaitu: Komunikasi (Communication), Sumber Daya (Resources), Sikap (Dispositions), dan struktur birokrasi (Bureaucratic structure). Keempat indikator di atas harus dilaksanakan secara berkesinambungan, karena satu dengan yang lainnya memiliki korelasi dan hubungan yang erat. Yang berguna sebagai syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Berikut diagram empat indikator tersebut:



**Gambar 2. 3 Model Implementasi George C. Edward III**

**Sumber: Agustino, 2016**

#### 1) Komunikasi

Indikator pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2016) adalah

komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau penransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga elemen yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan indikator komunikasi yaitu :

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).
- b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan,

## 2) Sumber Daya

Indikator kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan. Menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino, 2016) indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen sebagai berikut:

- a) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

Implementor harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3) Disposisi

Indikator ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Elemen penting yang perlu dicermati pada indikator disposisi, menurut Goerge C.Edward III (dalam Agustino, 2016) adalah sebagai berikut:

- a) Pengaturan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan

oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

- b) Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

#### 4) Struktur Birokrasi

Indikator keempat menurut Edward III (dalam Agustino, 2016) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika stuktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana



sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua elemen dalam indikator Struktur Birokrasi yang dapat mendorong kinerja implementasi kebijakan ke arah yang lebih baik, adalah:

- a) *Standar Operating Procedures (SOP)* yang lebih fleksibel; SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b) Fragmentasi, untuk menyebar tanggungjawab pelbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

## **2.1.7 Ketahanan Pangan**

### **2.1.7.1 Pangan**

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pangan sebagai sumber zat gizi (karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air) menjadi landasan utama manusia untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan. Janin dalam kandungan, bayi, balita, anak, remaja, dewasa maupun

usia lanjut membutuhkan makanan yang sesuai dengan syarat gizi untuk mempertahankan hidup, tumbuh dan berkembang, serta mencapai prestasi kerja (Karsin, 2004).

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012).

Dari kedua pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pangan adalah sumber hayati yang menjadi kebutuhan primer manusia dalam menunjang kehidupan sehari-hari.

#### **2.1.7.2 Ketahanan Pangan**

Pengertian ketahanan pangan, tidak lepas dari UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Disebutkan dalam UU tersebut bahwa Ketahanan Pangan adalah

“kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan”

“Kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk

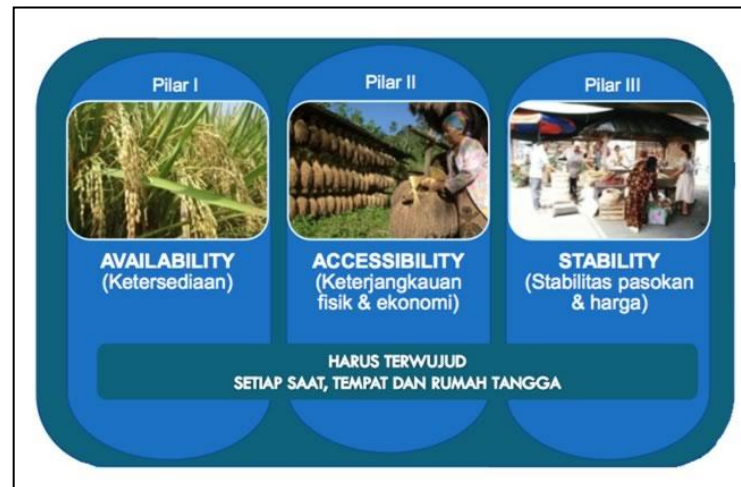
pemenuhan kebutuhan konsumsi dan sesuai dengan selernya (*food preferences*) demi kehidupan yang aktif dan sehat” menurut FIVIMS (2005) dalam (Purwaningsih, 2011)

Sedangkan, menurut Mercy Corps (2007) dalam (Purwaningsih, 2011) “keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap kecukupan pangan, aman dan bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan selernya untuk hidup produktif dan sehat.”

Dari pengertian diatas, maka dapat peneliti tarik kesimpulan, bahwa ketahanan pangan adalah suatu kondisi dimana suatu negara bahkan individu memiliki kesempatan untuk mengakses pangan baik secara fisik maupun ekonomi yang aman dan bergizi.

#### **A. Tiga Pilar Ketahanan Pangan**

Tiga pilar dalam ketahanan pangan yang terdapat dalam definisi tersebut adalah ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*) baik secara fisik maupun ekonomi, dan stabilitas (*stability*) yang harus tersedia dan terjangkau setiap saat dan setiap tempat. Apabila ketiga pilar ketahanan pangan terpenuhi, maka masyarakat atau rumah tangga tersebut mampu memenuhi ketahanan pangannya masing-masing.



**Gambar 2. 4 Pilar Ketahanan Pangan**

**Sumber: website *bulog.go.id***

Ketiga pilar ketahanan pangan tersebut harus dapat terwujud secara bersama-sama dan seimbang. Pilar ketersediaan dapat dipenuhi baik dari hasil produksi dalam negeri maupun dari luar negeri. Pilar keterjangkauan dapat dilihat dari keberadaan pangan yang secara fisik berada di dekat konsumen dengan kemampuan ekonomi konsumen untuk dapat membelinya (memperolehnya). Sedangkan pilar stabilitas dapat dilihat dari kontinuitas pasokan dan stabilitas harga yang dapat diharapkan rumah tangga setiap saat dan di setiap tempat.

## **B. BULOG dalam Pilar Ketahanan Pangan**

### **a. Pengadaan Gabah dan Beras DN Memperkuat Pilar Ketersediaan**

Konsep pengadaan gabah dan beras dalam negeri dilakukan pemerintah sebagai intervensi dari sisi produsen pada saat suplai melimpah karena panen raya. Untuk melindungi petani dari tingkat harga yang rendah karena kurang kuatnya nilai tawar petani saat panen, pemerintah menggunakan instrumen HPP sebelumnya Harga Dasar (HD). Dengan instrumen HPP ini, diharapkan pasar akan menjadikan HPP sebagai patokan dalam membeli gabah dan beras petani sehingga petani menjadi terlindungi.

Selain itu, pengadaan BULOG juga dapat menjadi salah satu alternatif pasar bagi produksi petani dalam negeri. Dengan demikian, pengadaan dalam negeri akan mampu menjadi jaminan pasar dan harga bagi produksi dalam negeri sehingga petani masih tetap bersemangat untuk memproduksi pangan (beras) dalam negeri untuk menjaga ketersediaan pasokan pangan nasional. Melalui pengadaan gabah dan beras dalam negeri, pilar ketersediaan ketahanan pangan dapat diwujudkan.

Selama ini, pengamanan HPP dilakukan Perum BULOG melalui pembelian gabah/beras dalam negeri terutama saat panen raya. Mengikuti perkembangan produksi yang naik tajam dalam tiga tahun terakhir ini, maka penyerapan pemerintah melalui pengadaan dalam negeri oleh Perum BULOG menjadi salah satu hal penting. Suplai yang melimpah terutama saat panen raya, mengakibatkan terjadinya marketed surplus di pasar yang

perlu penyerapan. Keberhasilan Perum BULOG dalam menghimpun stok dari pengamanan HPP membantu dalam memperkuat stok beras nasional, juga membantu peningkatan pendapatan jutaan petani yang tersebar di berbagai tempat di tanah air dan sekaligus dapat mendorong stabilitas harga beras.

**b. RASKIN Untuk Memperkuat Pilar Keterjangkauan (Accessibilty)**

Beras pengadaan dalam negeri diantaranya disalurkan kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) yang menjadi sasaran dalam program penanggulangan kemiskinan. Dengan nama program RASKIN (Beras untuk Rumah Tangga Miskin) diharapkan setiap Rumah Tangga Sasaran (RTS) mampu memperoleh ketahanan pangannya tidak lagi dengan membeli beras di pasar, sehingga hal ini akan mengurangi permintaan beras ke pasar.

Dari sisi RTM, RASKIN telah membuka akses secara ekonomi dan fisik terhadap pangan, sehingga dapat melindungi rumah tangga rawan pangan dari malnutrition terutama energi dan protein. Hal ini sangat penting bagi negara berkembang seperti Indonesia yang menghadapi permasalahan dominannya yaitu masyarakat yang kekurangan energi dan protein. Kekurangan tersebut dapat berakibat buruk terhadap kecerdasan anak-anak, rendahnya produktivitas SDM, dan kematian sebagai akibat penyakit infeksi karena lemahnya daya tahan tubuh.

RASKIN saat ini telah menjadi program perlindungan sosial (*social protection programme*) bukan lagi program darurat. Dengan demikian

RASKIN telah diakui memiliki dampak dalam perekonomian dan pemerataan nasional. Raskin merupakan program yang multi objektif yaitu disamping untuk menjaga ketahanan pangan keluarga miskin juga berfungsi sebagai pendukung bagi peningkatan kualitas SDM dan secara tidak langsung juga berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi.

**c. Cadangan Beras Pemerintah Memperkuat Pilar Stabilitas**

CBP diperlukan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga dalam situasi darurat, seperti bencana alam (banjir/kekeringan, serangan hama/ penyakit, gunung meletus, dan sebagainya) dan bencana yang dibuat oleh manusia (konflik sosial) serta kondisi rawan daya beli akibat gejolak harga. Di Indonesia, pemerintah memiliki stok untuk keperluan darurat dan stabilisasi harga yang disebut CBP, dikelola oleh Perum BULOG dan menjadi bagian dari stok operasional Perum BULOG yang tersebar di seluruh Indonesia. Dengan menyatunya stok CBP secara fisik (secara administrasi terpisah), pemerintah akan mudah untuk memanfaatkan beras tersebut apabila diperlukan setiap saat setiap tempat sehingga rumah tangga masih tetap memiliki akses terhadap pangan. Dengan CBP yang tersedia setiap saat, di setiap tempat, maka stabilitas pangan (beras) nasional dapat terwujud. Rumah tangga pada situasi darurat dan saat terjadi kenaikan harga pangan yang tinggi dapat mengharapkan stabilitas pasokan dan harga dari CBP ini. Dengan demikian CBP dapat menjadi salah satu alat untuk memperkuat pilar stabilitas ketahanan pangan.

Strategi yang diterapkan dalam rangka keberhasilan pembangunan ketahanan pangan (Hanafie, 2010) adalah sebagai berikut :

- 1) Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.
- 2) Pengembangan sistem dan usaha agrobisnis.
- 3) Mewujudkan kebersamaan antara masyarakat sebagai pelaku dan pemerintah sebagai fasilitator.
- 4) Menumbuhkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, mengelola produksi pangan dengan baik dalam memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga, dan mampu menyalurkan kelebihan produksi pangan untuk memperoleh harga yang wajar. Kesadaran masyarakat akan pentingnya penganeragaman pangan dengan mutu pangan yang dikonsumsi harus semakin meningkat dalam mewujudkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga.
- 5) Pemantapan koordinasi dan sinkronisasi pihak-pihak terkait dalam perencanaan, kebijakan, pembinaan, dan pengendalian.

Ada dua cara yang dapat ditempuh untuk meningkatkan ketahanan pangan, antara lain :

- a) Meningkatkan daya beli masyarakat miskin dengan menaikkan tingkat produksi pangan secara keseluruhan. Peningkatan *supply* pangan dan daya beli masyarakat merupakan hal yang tidak mudah karena terkait dengan kebijakan yang akan dilakukan oleh suatu negara.



- b) Pendistribusian kembali *supply* pangan dari daerah ke daerah defisit pangan dengan menggunakan mekanisme yang dapat meningkatkan daya beli masyarakat, khususnya masyarakat miskin yang kekurangan pangan, selain menaikkan insentif untuk meningkatkan produksi pangan dalam jangka panjang.

## 2.2 Kerangka Berpikir

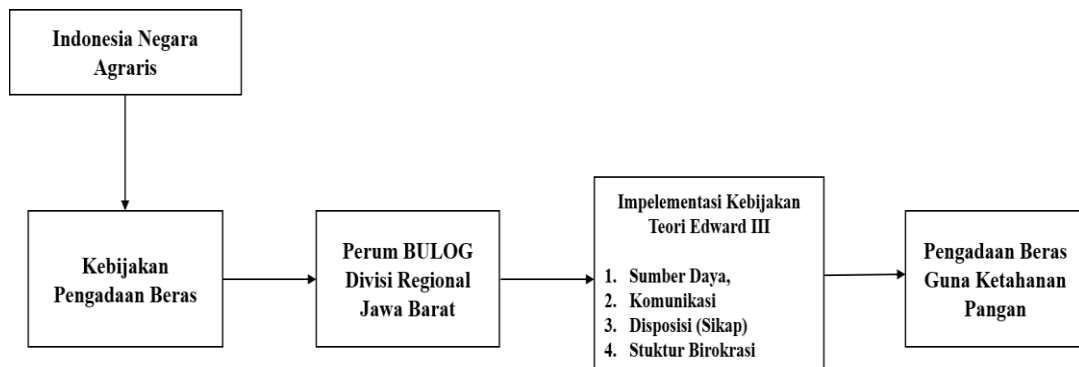
Kerangka berpikir adalah merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah di identifikasikan sebagai hal berhubungan dengan berbagai faktor yang telah di identifikasi sebagai hal yang penting (Sugiono,2011).

Indonesia sebagai negara agraris tentu saja pangan menjadi kebutuhan yang amat sangat penting, terlebih beras adalah sebagai komoditi pangan utama. Ketersediaan beras harus terus dipenuhi demi menjaga kestabilan pangan. Apabila ketersediaan beras kosong maka bisa menjadi permasalahan beras dan menimbulkan krisis pangan. Maka, penting sekali untuk menilai seberapa kuat kebijakan yang pemerintah buat dalam menjaga ketersediaan beras ini diterapkan.

Maka, pada penelitian kali ini peneliti mengambil suatu teori yang akan menjadi kerangka acuan dan pedoman dari alur penelitian ini. Alur berpikir pada penelitian Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan Pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat menggunakan teori George C. Edward III. Adapun dalam melakukan penilaiannya dengan mengacu pada empat indikator yang menentukan keberhasilan Implementasi Kebijakan,, antara lain:

- 1) Sumber Daya,
- 2) Komunikasi
- 3) Disposisi (Sikap)
- 4) Stuktur Birokrasi

Model teori ini menurut peneliti cocok dan sangat berhubungan dengan masalah yang akan diteliti karena Pengadaan Beras ini harus terus selalu dipenuhi sebagai kebutuhan dasar masyarakat Indonesia terlebih Negara Indonesia adalah Negara Agraris maka penting sekali untuk menilai tingkat efektifitas kesiapan dari implementasinya dari hal-hal yang mendasar namun krusial yaitu kesiapan dari segi; Sumber Daya, Komunikasi, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Untuk lebih jelasnya, kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan seperti berikut:



**Gambar 2. 5 Kerangka Berpikir**

**Sumber: Peneliti**

Berdasarkan teori implementasi kebijakan Edwards III tersebut, penelitian kali ini akan diarahkan untuk meninjau sejauh mana kesiapan dari proses implementasi kebijakan pengadaan beras sebagai komoditi pangan di Indonesia khususnya Jawa Barat karena indikator-indikator ini yang bisa menjadi tolok ukur keberhasilan dari judul penelitian saat ini yaitu “Implementasi Kebijakan

Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan Pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat”

### **2.3 Proposisi**

Berdasarkan kerangka berpikir, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan Pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat, menggunakan teori George C. Edward III (dalam Agustino, 2016) dengan indikator Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi dijadikan sebagai acuan untuk menjawab rumusan masalah:

1. Mengetahui Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat.
2. Mengetahui hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat.
3. Mengetahui upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras Guna Ketahanan Pangan pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Barat.