

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini, peneliti membahas dan menjelaskan mengenai penelitian terdahulu, penelitian sebelumnya digunakan sebagai acuan dasar untuk penyusunan penelitian dan bahan perbandingan, dengan tujuan untuk mengetahui hasil penelitian sebelumnya untuk memberikan gambaran yang dapat mendukung penelitian selanjutnya. Dalam penelitian ini, peneliti mencantumkan temuan penelitian sebelumnya untuk mendukung penelitian saat ini. Berikut tabel yang menjelaskan tentang penelitian-penelitian terdahulu:

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan Dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Fajar Sodik Irawan (2021)	Policy Learning dalam Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah: Insight dari Gunungkidul	Kemp dan Weehuizen (2005,8)	Kualitatif	Deskriptif	Analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif menggunakan kerangka teori <i>policy learning</i> .

2.	Sabine Leea, Changho Hwang dan M. Jae Moon, (2020)	Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea	<i>Quadruple loop - learning</i> (S. Lee et. Al., 2020)	Kualitatif	Metode deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi	Teknik analisis data diperoleh melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan
3.	Andi Baso Thabrani, et. al (2022)	Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) :Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan Kabupaten Majene Provinsi Sulawesi Barat	George Edward III (1980:1)	Kualitatif	Metode deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi	Teknik analisis data diperoleh melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan

### 1. Hasil Penelitian Fajar Sodik Irwan

Penelitian pertama oleh Fajar Sodik Irwan yang berjudul *Policy learning* dalam Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah: *Insight* dari Gunungkidul. Dengan mengambil studi kasus di Gunungkidul Regency, penelitian ini menunjukkan bahwa pembelajaran yang dilakukan adalah pembelajaran konseptual (*conceptual learning*) yang mengubah perspektif pengurangan kemiskinan lokal, dari berbasis masalah ke berbasis aset. Bentuk pembelajaran kebijakan yang terjadi adalah melalui imitasi selektif, yang mengambil elemen tertentu untuk dimasukkan ke dalam

kebijakan dan tidak mengambilnya secara rinci untuk menghindari risiko politik. Model pembelajaran kebijakan ini memiliki implikasi untuk implementasi kebijakan yang tidak secara eksplisit menciptakan kegiatan baru, tetapi melengkapi program kegiatan yang ada. Proses pembelajaran kebijakan pada pandangan pertama tampaknya sebagai proses administratif, tetapi pada dasarnya sangat politis karena melibatkan berbagai aktor dengan berbagai minat.

## 2. Hasil Penelitian Sabinne Leea, Changho Hwangb dan M. Jae Moon

Hasil penelitian yang kedua oleh Sabinne Leea, et. al. yang berjudul *Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pemerintah Korea telah efektif dalam menutupi COVID-19 tanpa gangguan paksa (yaitu *lockdown*) kehidupan sehari-hari warga.

Memperluas teori *organizational learning*, dalam penelitiannya, Sabinne Leea, et al. mengusulkan model *quadruple-loop learning*, dan memeriksa bagaimana pemerintah dapat menemukan solusi untuk masalah kebijakan jahat seperti COVID-19. Model *quadruple-loop learning* diterapkan untuk menjelaskan bagaimana pemerintah Korea dapat secara efektif mengendalikan COVID-19 pada tahap awal melalui pendekatan yang fleksibel dan adaptif berdasarkan interaksi yang efektif dari latar belakang (waktu, target, dan konteks) dan tahap depan dari proses kebijakan yang berfokus terutama pada fase awal sampai tingkat peringatan tertinggi

diumumkan. Berdasarkan kasus Korea, studi ini juga memeriksa faktor-faktor penting untuk organisasi belajar yang efektif seperti kepemimpinan, informasi dan transparansi, serta partisipasi warga dan pemerintahan.

### 3. Hasil Penelitian Andi Baso Thabrani, et. al.

Penelitian ini mengkaji dan menganalisis pelaksanaan kebijakan PTSL untuk menciptakan sistem administrasi pertanahan yang teratur di Kantor Pertanahan Kabupaten Majene dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Wawancara dan observasi digunakan untuk mengumpulkan data. Dengan melihat objek penelitian secara langsung, observasi dilakukan dengan mempertimbangkan tiga aspek: (1) isi pengamatan; (2) pencatatan pengamatan, yaitu tanggal pencatatan dan waktu pengamatan; dan (3) hubungan antara pengamat. Daftar pedoman observasi yang dibuat disesuaikan dengan pengamatan umum di lokasi penelitian, yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Majene. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuan implementasi program PTSL belum sepenuhnya dipahami, karena semua tim pelaksana yang telah ditunjuk sebagai petugas untuk menjalankan program PTSL belum diberikan petunjuk teknis untuk menjalankan kebijakan tersebut. Selain itu, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PTSL pada Kantor Pertanahan Kabupaten Majene adalah faktor komunikasi dan sumberdaya.

#### **2.1.2. Kajian Administrasi**

Berbagai pengertian administrasi terbangun di tengah masyarakat. Dalam berbagai kesempatan urusan surat menyurat dikatakan sebagai urusan

administrasi, bahkan dalam pengurusan berbagai surat perijinan, umumnya masyarakat mengartikan administrasi dalam makna kata “biaya administrasi”, pemahaman dan cara pandang sangat mewarnai pemaknaan suatu istilah. Secara etimologis administrasi dimaknai sebagai upaya melayani dengan sebaik-baiknya. Menurut Dimock & Dimock ( dalam Pasolong 2013:2-3) Kata administrasi berasal dari kata “*ad*” dan “*minister*” yang berarti juga “*to serve*”. Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan.

Beberapa definisi berikut memberikan pengertian administrasi secara berbeda. Ada dua kelompok yang mengartikan administrasi dalam cakupan yang berbeda.

#### 1. Administrasi dalam Arti Sempit

Dalam pengertian sempit administrasi dikatakan oleh Soewarno Handyaningrat (1988:2), sebagai terjemahan dari bahasa Belanda, sebagai berikut : “Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat,. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan sebatas ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

#### 2. Administrasi dalam Arti Luas

Chandler dan Plano (1988: 3) dalam “The Public Administration Dictionary” menepis makna administrasi sebatas kegiatan ketatausahaan dengan mendefinisikannya sebagai proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan”

Selanjutnya, untuk menyamakan persepsi dan interpretasi tentang apa sesungguhnya yang dimaksud administrasi, peneliti mengutip beberapa pendapat pakar administrasi, baik dari luar negeri maupun dalam negeri. Sebagaimana yang disampaikan oleh Leonard D. White (dalam Pasolong 2013:3), mendefinisikan “administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok – kelompok, baik pemerintahan maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar ataupun kecil.”

Konsep administrasi menurut Siagian (2003:2) yang tertuang dalam buku Administrasi Pembangunan, menjelaskan bahwa administrasi adalah “Keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya yang dimaksud administrasi merupakan pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional.

#### **2.1.2.1. Pengertian Administrasi Publik**

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:3), adalah:

“Proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan keputusan dalam kebijakan publik.”

Kedua ahli tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur publik affairs dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah- masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

Di dalam kenyataan terdapat variasi persepsi tentang administrasi publik. Seorang ahli, McCurdy (dalam Keban, 2008:3) dalam studi literturnya mengemukakan, bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu:

“Sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.”

Dengan kata lain, administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik. Anggapan ini mungkin membingungkan pendefinisian administrasi publik termasuk ruang lingkupnya. Akan tetapi hal ini justru menunjukkan bahwa dunia administrasi publik itu terus mengalami perkembangan dan justru sulit dipisahkan dari dunia politik.

Dalam kaitannya dengan pendefinisian administrasi publik, Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2008:6), berpendapat bahwa adalah

sulit memberikan satu definisi administrasi publik yang dapat diterima semua pihak. Karena itu kedua pakar ini memberikan beberapa definisi berdasarkan empat kategori yaitu kategori politik, legal/hukum, manajerial, dan mata pencaharian.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengacu pada definisi berdasarkan kategori politik yang melihat administrasi publik sebagai "*what governme does*" (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu.

### **2.1.3. Kajian Kebijakan Publik**

Definisi umum kebijakan publik adalah “kursus tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang menyediakan rintangan dan peluang yang disarankan oleh kebijakan untuk digunakan dan diatasi dalam upaya untuk mencapai tujuan atau mewujudkan tujuan atau tujuan”.

Kebijakan publik tidak hanya menangani kepentingan individu atau segmen tetapi lebih menangani tujuan umum, kepentingan publik, atau warga secara keseluruhan. Jalur tindakan yang diusulkan yang membentuk kebijakan kemudian diimplementasikan melalui keputusan dan tindakan berikutnya. Lester (Wibowo dan Tangkilisan, 2004:45) menyarankan definisi untuk kebijakan publik:

“Proses atau rangkaian keputusan atau kegiatan pemerintah yang dirancang untuk menangani masalah publik, apakah itu nyata atau masih direncanakan (*imaginated*).”

Kebijakan publik memiliki karakteristik tertentu di mana kebijakan akan diformulasikan, diterapkan dan dievaluasi oleh otoritas yang merupakan anggota departemen legislatif, eksekutif, atau peradilan. Kebijakan publik juga didefinisikan secara komprehensif sebagai jumlah kegiatan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui agen, karena tindakan tersebut memiliki pengaruh pada kehidupan warga negara.

Robert Eyestone (Winarno, 1989: 2) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintahan dengan lingkungannya. Sementara menurut Anderson (Winarno, 1989: 16), kebijakan publik: “kebijakan adalah tindakan yang memiliki tujuan yang dinyatakan oleh aktor atau sejumlah aktor dalam menyelesaikan masalah atau masalah”. Pengertian kebijakan publik menurut Easton (Winarno, 1989: 15) adalah “hubungan antara unit pemerintahan dengan lingkungannya.” Kebijakan publik pada dasarnya adalah upaya yang didasarkan pada pemikiran rasional untuk mencapai tujuan ideal, seperti keadilan, efisiensi, keamanan, kebebasan, dan banyak tujuan dari masyarakat itu sendiri. (Stone, 1997:37).

Definisi sederhana yang diusulkan oleh Peters (1996:4), bahwa kebijakan publik merupakan “Jumlah kegiatan pemerintah, baik secara langsung atau melalui agen, karena memiliki pengaruh pada kehidupan warga.”

Ada tiga tahap kebijakan menurut pengaruhnya terhadap masyarakat yaitu: pilihan kebijakan, ketika keputusan dibuat oleh politisi, pejabat publik

atau partai yang memiliki wewenang untuk membuat kebijakan publik; output kebijakan, ketika keputusan dilakukan oleh pemerintah dengan tindakan nyata, pembuatan undang-undang, alokasi biaya, pembentukan kerja tim; dan dampak kebijakan adalah dampak nyata dari pemilihan kebijakan yang telah dibawa keluar ke masyarakat sasaran dan kepada masyarakat secara keseluruhan.

Berdasarkan konsep para ahli mengenai kebijakan publik yang dijelaskan sebelumnya, maka, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik dipahami sebagai proses atau serangkaian tindakan pemerintah (baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu) yang ditempatkan pada seluruh masyarakat yang memiliki tujuan tertentu, dan seri tindakan dimaksudkan untuk menetapkan masalah dan memenuhi kebutuhan / kepentingan masyarakat, misalnya efisiensi dalam layanan publik, pencapaian keadilan, keamanan dan kebebasan.

#### **2.1.3.1. Proses Pembuatan Kebijakan**

Berbicara tentang kebijakan publik sebagai alat negara, ada satu hal yang penting; tujuan dalam pencapaian tujuan kebijakan public, karena kebijakan publik pada dasarnya dibuat dengan tujuan untuk mencapai dampak yang diinginkan atau untuk mendapatkan hasil dan kondisi yang lebih baik bagi negara dan rakyat. Itulah sebabnya setiap kebijakan publik harus diimplementasikan agar hasil dan kondisi yang lebih baik dapat dicapai. Tetapi sering dalam proses implementasi, kebijakan tidak dapat dilakukan dengan mudah bahkan kadang-kadang gagal karena banyak hambatan. Berdasarkan tujuan dalam pencapaian tujuan dalam kebijakan publik seperti yang dinyatakan sebelumnya,

harus diketahui jalan untuk mencapai tujuan dalam mencapai tujuan di mana kita melihat kebijakan publik sebagai proses yang berkelanjutan.

Menurut Jones (1984), proses kebijakan meliputi: (1) persepsi / definisi; (2) agregasi; (3) organisasi; (4) representasi; (5) pengaturan agenda; (6) formulasi; (7) legitimasi; (8) anggaran dan (9) implementasi. Selain itu, Ripley (1987) menjelaskan bahwa tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut: (1) pengaturan agenda (2) formulasi dan legitimasi tujuan dan program (3) kinerja dan dampak implementasi program, (4) keputusan tentang masa depan program kebijakan.

Seperti yang dijelaskan dalam Winarno (2002:28-29) bahwa implementasi kebijakan adalah bagian dari lima tahap siklus kebijakan, mereka adalah:

1) Menetapkan agenda

Tahap ketika pejabat menempatkan isu-isu ke dalam agenda publik. Sebelum isu-isu bersaing, mereka dimasukkan ke dalam agenda kebijakan pertama. Akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda pembuat kebijakan.

2) Formulasi kebijakan

Tahap di mana setiap isu yang telah dimasukkan ke dalam agenda kebijakan sedang dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk menemukan solusi terbaik. Solusi datang dari alternatif yang tersedia.

### 3) Adopsi kebijakan

Tahap di mana semua alternatif kebijakan ditawarkan oleh pembuat kebijakan, akhirnya salah satu alternatif diadopsi dengan dukungan dari legislatif utama, konsensus antara direktur institusi dan keputusan pengadilan.

### 4) Implementasi kebijakan

Tahap ketika program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif solusi masalah dilakukan oleh perusahaan administrasi yang memobilisasi sumber daya keuangan dan sumber daya manusia, itu juga dilakukan oleh tingkat bawah agen pemerintah. Pada tahap ini, beberapa kepentingan akan bersaing satu sama lain di mana beberapa implementasi kebijakan mendapatkan dukungan dari implementator.

### 5) Evaluasi kebijakan

Tahap di mana kebijakan yang telah dilakukan akan diestimasi atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana politik yang telah dibuat dapat memecahkan masalah.

#### **2.1.4. Kajian Implementasi Kebijakan**

Menurut Ripley (1986, 4-5), implementasi kebijakan adalah “apa yang terjadi setelah undang-undang disetujui yang mengizinkan program, kebijakan, manfaat, atau beberapa jenis output nyata.” Definisi ini menunjukkan serangkaian kegiatan yang mengikuti pernyataan tentang tujuan program dan hasil yang dicari oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan

dan tidak tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor, terutama birokrat yang merancang implementasi program sampai efek terjadi. Pada kesempatan lain Ripley mengatakan bahwa implementasi mencakup beberapa jenis tindakan.

Badan-badan pemerintah yang telah ditetapkan dalam undang-undang tanggung jawab mereka untuk mengelola program harus mendapatkan sumber daya yang diperlukan. Sumber daya ini termasuk personil, peralatan dan uang. Kedua, lembaga pemerintah harus dimasukkan dalam interpretasi dan perencanaan. Mereka harus mengembangkan bahasa hukum menjadi arah konkret, aturan dan rencana dan desain program. Akhirnya, agen pemerintah harus dapat meningkatkan keuntungan atau pembatasan untuk klien atau kelompok sasaran mereka.

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang terjadi setelah secara resmi dinyatakan atau diformulasikan adalah fokus perhatian implementasi kebijakan. Kebijakan dan kegiatan yang timbul setelah legalisasi pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik upaya administrasi dan untuk menghasilkan efek nyata pada masyarakat atau peristiwa.

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier merumuskan proses implementasi kebijakan negara dengan rincian berikut:

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan dasar kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi juga dapat dilakukan oleh perintah atau keputusan keputusan eksekutif atau pengadilan yang penting.”

Biasanya, keputusan ini mengidentifikasi masalah-masalah yang akan diselesaikan, menyebutkan tujuan/tujuan yang ingin dicapai secara eksplisit dan berbagai cara untuk mengatur/mengatur proses implementasi. Proses ini terjadi setelah melewati tahap tertentu, biasanya dalam bentuk implementasi keputusan kebijakan oleh agen/agen implementasi, kesiapan keputusan tersebut diimplementasikan oleh kelompok sasaran. (Solichin pada tahun 1981: 54).

Semua elemen implementasi tergantung pada program dan aktor tertentu masing-masing memiliki minat mereka sendiri dalam program dan setiap mencoba untuk mencapai dengan membuat tuntutan dalam prosedur alokasi. Oleh karena itu, implementasi menjadi lebih tersebar, baik secara geografis dan organisasi; tugas untuk menerapkan program tertentu menjadi sangat sulit, terutama dengan peningkatan keterlibatan unit pengambilan keputusan. Perlu dicatat bahwa keputusan yang dibuat selama pembuatan kebijakan harus dapat menunjukkan siapa yang diberi tugas untuk melakukan berbagai program dan keputusan tersebut juga harus memberikan efek pada bagaimana kebijakan itu dicapai. Misalnya, perbedaan dalam kapasitas berbagai agen birokrasi untuk mengelola program dengan benar. Sebagian besar dari mereka aktif, terampil dan berdedikasi sebagai karyawan, sementara yang lain merasa ada tekanan besar dari elit politik dan memiliki akses yang besar ke sumber daya, dan beberapa hanya memenuhi tuntutan yang dibuat kepada mereka.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi adalah masalah dasar dalam pengembangan baik dalam bentuk

program atau proyek. Implementasi kebijakan adalah implementasi dari kebijakan publik yang telah diputuskan, implementasi juga berarti memecah kebijakan menjadi kebijakan operasional yang ditetapkan dalam adegan target.

#### **2.1.5. Kajian *Policy Learning***

Perkembangan memunculkan beberapa teori baru dalam studi implementasi (Tresiana dan Duadji, 2020:15-16), diantaranya: 1) *Communication Theory* (Goggin et al, 1990) yang membantu memahami hubungan komunikasi antara tingkatan pemerintahan dan fenomena implementasi melalui sintesis antara top-down dan bottom-up; 2) *Regim Theory*, menjelaskan pengaturan regim pelaksana implementasi dengan bangunan proposisi aktor memiliki nilai dalam proses implementasi, aktor menciptakan kerangka kerja organisasi, akan terjadi konflik antara para aktor berkaitan tujuan kebijakan, pilihan menekar. konflik dan melakukan kerjasama; 3) Kontingensi (Lester, 1994), menjelaskan keberhasilan implementasi dipengaruhi faktor komitmen dan kapasitas pemerintah; 4) *Ambiguity conflict model* (Matland,1995), menjelaskan implementasi memunculkan ambiguitas dan konflik diantara pihak yang terlibat dalam implementasi; 5) *Trust and Involvement Theory*, menjelaskan kesuksesan implementasi ditentukan kepercayaan dan keteriibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran; 6) *Policy Learning Model*, implementer merespon lingkungan dan memperhatikan efektifitas kebijakan, yaitu sejauhmana pemerintah belajar dari masa Ialu mulai dari *learning, bureaucracy and bureaucrat, structure, motivation, time, detail.*

*Poicy learning* menjadi salah satu bagian dari perkembangan teori implementasi kebijakan. Pada tingkat yang paling umum, *policy learning* dapat didefinisikan sebagai pemutakhiran keyakinan dan preferensi kebijakan (Dunlop dan Radaelli 2013). Proses kebijakan melibatkan beragam jenis pelaku kebijakan mulai dari politisi dan pejabat publik hingga manajer perusahaan publik dan swasta, anggota kelompok penekan (yaitu pemangku kepentingan, pelobi, pengguna, akademisi dan konsultan, atau warga negara yang aktif. Sebagai hasil dari berbagai interaksi dan pengalaman serta akumulasi bukti secara bertahap mengenai permasalahan dan solusi kebijakan, para aktor kebijakan memperoleh, menerjemahkan dan menyebarkan informasi dan pengetahuan baru. (Heikkila dan Gerlak, 2013)

Pembelajaran kebijakan didefinisikan sebagai proses di mana pengetahuan tentang kebijakan, pengaturan administratif, institusi, dan gagasan yang ada dalam suatu sistem politik digunakan untuk membangun sistem politik lain (Dolowitz dan Marsh 2000: 5).

Karl Deutsch (1996) selalu berbicara tentang kemampuan belajar pemerintah ketika berbicara tentang pendidikan politik. Pandangan bahwa negara adalah lebih dari arena untuk konflik sosial sekarang secara luas dipegang, bukan fokus pada pembelajaran kebijakan (*policy learning*) sebagai sumber perubahan kebijakan. Dalam teori kebijakan berorientasi konflik, sifat mekanisme atau agen perubahan kebijakan dan peran pengetahuan dalam proses itu tetap tidak jelas. (Castles, 1990). Sementara pendekatan belajar mengatasi beberapa kesulitan seperti itu, mereka menimbulkan serangkaian

pertanyaan lain. Pendekatan ini umumnya menganggap bahwa negara dapat belajar dari pengalaman mereka dan bahwa mereka dapat memodifikasi tindakan mereka saat ini berdasarkan interpretasi mereka tentang bagaimana tindakan sebelumnya telah berjalan di masa lalu. Namun, banyak elemen fundamental dari pembelajaran semacam itu tetap tidak jelas secara konseptual dan, sebagai hasilnya, seluruh fenomena perubahan kebijakan yang diinduksi oleh pengalaman tetap sulit untuk dioperasionalkan (Bennett dan Howlett, 1991; Bennett, 1991, Hemes, 1976).

Bagian dari masalah dapat ditelusuri ke konsep yang berbeda dari 'pembelajaran' yang digunakan oleh penulis yang berbeda yang aktif di lapangan. Hall, misalnya, menggunakan definisi instrumen pembelajaran, berpendapat bahwa belajar melayani objek pencapaian tujuan yang lebih baik oleh pemerintah.

“Pembelajaran adalah upaya yang disengaja untuk menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan dengan mempertimbangkan konsekuensi dari kebijakan masa lalu dan informasi baru sehingga lebih baik mencapai tujuan akhir dari pemerintahan.” (Hall, 1988:6).

Pendapat tersebut sangat berbeda dari formulasi asli Hecló yang menyarankan bahwa belajar adalah kegiatan yang kurang sadar, sering terjadi sebagai tanggapan pemerintah terhadap semacam rangsangan sosial atau lingkungan. Dalam pandangan Hecló,

"Pelajaran dapat diambil untuk berarti perubahan perilaku yang relatif permanen yang timbul dari pengalaman; biasanya perubahan ini dirumuskan sebagai perubahan dalam tanggapan terhadap rangsangan yang dirasakan." (Hecló, 1974: 306).

Variatifnya definisi mengenai *policy learning*, Bennet dan Howlett (1992, 275-278) melakukan pemetaan mengenai konsepsi *learning* dan perannya dalam formulasi kebijakan publik. Secara umum teoritisasi *policy learning* merujuk pada 5 konsepsi. Di antaranya adalah *political learning* yang dikembangkan oleh Hecllo, *policy oriented learning* yang dikembangkan oleh Sabatier, *lesson drawing* yang dikembangkan oleh Rose, *social learning* yang didiskusikan oleh Hall dan *government learning* yang diidentifikasi oleh Etheredge. Konsep-konsep ini sering digunakan oleh para analis untuk menjelaskan tendensi untuk keputusan kebijakan yang dibuat berdasarkan basis pengetahuan dari pengalaman terdahulu dan justifikasi berbasis pengetahuan untuk ekspektasi keberhasilan di masa depan. Pemerintah melakukan perubahan ketika mereka melakukan pembelajaran. Pembelajaran yang digunakan oleh pemerintah sebagai dasar untuk membuat kebijakan inilah yang dinamakan *policy learning*. Adanya perubahan kebijakan merupakan indikasi adanya *policy learning* (Hall 1993, 275).

Selanjutnya, Kemp dan Weehuizen (2005, 8) membagi pembelajaran menjadi tiga kategori: pembelajaran instrumental, pembelajaran conceptual/problem, dan pembelajaran sosial. Pembelajaran instrumental mencakup pembelajaran teknik tentang instrumen, yaitu bagaimana instrumen dibuat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. *Conseptual learning* melihat dari sudut pandang yang berbeda, yang menghasilkan berbagai jenis masalah untuk dipertimbangkan. Pengembangan atau adopsi konsep, prinsip, dan gambaran kebijakan baru juga terjadi, yang membuatnya disebut juga

pembelajaran konseptual. *Sosial learning* mempelajari nilai, norma, tanggung jawab, dan tujuan, dan membungkus masalah dalam bentuk hubungan sebab akibat yang dipilih untuk dilihat. Tidak selalu jelas di mana *conceptual learning* dan *social learning* berbeda.

Selain tipe pembelajaran, yang tidak kalah penting adalah memahami cara para pembuat kebijakan dalam melakukan pembelajaran. Kemp dan Weehuizen (2005, 18) mengenalkan tiga cara pembelajaran. Cara yang pertama yaitu dengan pengalaman tanpa studi khusus (*learning by doing*). Pengalaman tanpa studi khusus ini merupakan pembelajaran langsung, yang berarti para pembuat kebijakan melakukan pembelajaran dari pengalaman sendiri secara langsung. Cara pembelajaran yang kedua adalah melalui pengamatan terhadap kebijakan lain (*lesson drawing*). *Lesson drawing* ini dipromosikan oleh Rose (1991). *Lesson drawing* ini adalah pembelajaran dari kebijakan yang lain melalui pengamatan. Cara pembelajaran yang ketiga adalah pembelajaran dari studi komisi khusus. Cara pembelajaran dengan studi dari komisi khusus ini adalah merupakan pembelajaran tidak langsung.

*Policy learning* bisa terjadi karena paksaan (*koersif*) atau sukarela (*voluntary*). Lebih lanjut Rose (2005, 81) mengklasifikasi bentuk kebijakan *policy learning* menjadi beberapa bentuk, antara lain fotokopi, mengkopi, adaptasi, hibrid, sintesis, inspirasi disiplin, dan imitasi selektif. Fotokopi merupakan perumusan program dari satu sumber contoh. Fotokopi ini membuat fotokopi program yang sama persis hanya dengan perubahan yang minimal seperti nama institusi dan tempat serta tanggal. Sedangkan mengkopi

termasuk program yang memakai satu sumber contoh. Mengkopi ini menduplikasi hampir semua elemen program yang telah berhasil di tempat lain. Mengkopi ini mirip dengan fotokopi namun disertai dengan variasi dalam detail minor agar mengakomodasi perbedaan konteks dan preferensi dalam melakukan mengkopi. Untuk adaptasi, ini merupakan program yang memakai satu sumber contoh.

Adaptasi ini mengubah detail desain program dimana tanpa menghilangkan elemen utama program. Sementara itu, bentuk hibrid digunakan untuk mengambil pelajaran dari dua atau lebih program lain. Hibrid mengkombinasikan elemen- elemen dari program-program yang memiliki tujuan sama yang berada dalam wilayah yurisdiksi yang berbeda. Sedangkan sintesis itu mengkombinasikan elemen-elemen yang familiar dari program-program dengan tujuan yang sama dengan satu cara yang baru. Bentuk inspirasi disiplin itu merespon pendorong- pendorong inspirasi suatu program di mana saja dengan membuat sebuah program baru yang tidak seperti program sumbernya. Dan yang terakhir adalah imitasi selektif. Imitasi selektif ini tidak menggunakan suatu model sumber secara disiplin. Imitasi yang dilakukan hanya selektif dengan menggunakan suatu pembelajaran yang perlu saja untuk membuktikan bahwa pembuat kebijakan telah mengambil pelajaran dan meninggalkan bagian-bagian penting model sumber yang berisiko mengakibatkan biaya politik.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pembelajaran kebijakan adalah proses yang menghasilkan kebijakan publik

yang baru dan berbeda dari sebelumnya. Proses perubahan disebabkan oleh hubungan kekuasaan di antara para pihak yang terlibat, bisa dibidang sebagai posisi politis. Di sini, dapat melihat siapa yang mempengaruhi apa dan dengan cara apa, dan bagaimana pembelajaran mempengaruhi perubahan kebijakan.

#### **2.1.5.1. Indikator Policy Learning**

Moyson menjelaskan bahwa hubungan antara pembelajaran kebijakan dan perubahan kebijakan merupakan salah satu motivasi utama penelitian pembelajaran kebijakan. Namun, masih banyak yang belum diketahui mengenai cakupan dan mekanisme pembelajaran kebijakan serta kondisi dan pengaruhnya terhadap perubahan kebijakan. Kami berpendapat bahwa penelitian di masa depan yang didasarkan pada konsep, teori, dan metode yang baru dan lebih baik dapat memajukan bidang ini ke tingkat pengetahuan yang lebih tinggi. Misalnya, penelitian yang ada relatif terbatas mengenai pengaruh pembelajaran terhadap jenis perubahan kebijakan tertentu. Secara khusus, penggunaan Hall (1993) perbedaan antara 'tatanan' perubahan. Demikian pula, dalam kerangka koalisi advokasi, terlihat adanya perubahan kebijakan kecil ketika keputusan penting diubah untuk mencapai tujuan kebijakan yang stabil, dan perubahan kebijakan besar ketika tujuan atau nilai kebijakan diubah. Namun pembelajaran kebijakan tidak serta merta mengubah nilai-nilai dalam jangka pendek, namun memberikan tekanan penting pada nilai-nilai tersebut

Untuk membandingkan temuan studi baru mengenai *policy learning*, S, Moyson et. al. (2017) menggunakan teori Bennett dan Howlett (1992), Howlett dan Cashor (2009), dan Dunlop dan Radaelli (2013) dan mengajukan empat pertanyaan:

1) Siapa yang belajar? (Aktor)

Pertanyaan ini berfokus pada pelaku pembelajaran dan atributnya. Mereka dapat berupa aktor kebijakan individual (seperti perantara kebijakan), kelompok aktor kebijakan (seperti koalisi advokasi atau komunitas epistemik), organisasi (seperti kelompok kepentingan), atau sistem politik (di tingkat makro). Misalnya, Dunlop dan Radaelli (2013, P. 602) menyoroti mekanisme sertifikasi para pelaku yang menghasilkan munculnya 'guru' yang 'dapat dengan mudah diidentifikasi oleh peserta didik dan menikmati legitimasi sosial'.

2) Apa yang dipelajari? (Hal yang dipelajari)

Terdapat perbedaan penting antara pendekatan-pendekatan yang ada dalam hal jenis pengetahuan, informasi dan pengalaman yang dipelajari oleh para pelaku kebijakan. Misalnya, pendekatan manajerialis menekankan pembelajaran organisasi melalui keputusan dan aktivitas. Pendekatan tingkat mikro sering kali memfokuskan perubahan pada nilai, norma, dan preferensi kebijakan individu. Dunlop dan Radaelli (2013) Referensi terhadap ketertelusuran masalah muncul dalam dimensi pembelajaran kebijakan ini. Ketika permasalahan kebijakan dapat diselesaikan,

ketidakpastian tidak bersifat radikal dan para pelaku kebijakan dapat 'menghitung manfaat dari berbagai tindakan yang diambil' (hal. 602).

3) Bagaimana para pelaku kebijakan belajar? (Cara belajar)

Pertanyaan ini berfokus pada 'pemanfaatan pengetahuan', atau cara para aktor menggunakan sumber pengetahuan, informasi, dan pengalaman. Hal ini sesuai dengan literatur yang ada yang membedakan bentuk-bentuk pemanfaatan pengetahuan yang instrumental (pengetahuan sebagai sumber utama pembuatan kebijakan) dan bentuk-bentuk pemanfaatan pengetahuan yang bersifat simbolik (pengetahuan sebagai sumber legitimasi bagi pelaku kebijakan atau tujuan kebijakan tertentu). Menurut Dunlop dan Radaelli (2013), terdapat perbedaan penting dalam pemanfaatan pengetahuan menurut tingkat kendali yang dimiliki aktor kebijakan terhadap tujuan/tujuan pembelajaran dan terhadap isi/sarana pembelajaran. Ketika tujuan/tujuan kebijakan telah ditentukan sebelumnya, para pelaku pembelajaran bertujuan untuk menemukan cara terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Ketika tidak ada tujuan seperti itu, preferensi kebijakan bersifat endogen terhadap pembelajaran dan dapat berubah seiring dengan berjalannya waktu proses kognitif dan sosial. Ketika para pelaku kebijakan mengendalikan sarana pembelajaran, mereka bergantung pada pendekatan dan metode pembelajaran yang formal dan, seringkali,

lebih canggih, seperti sains dan eksperimen. Ketika tidak ada kendali atas sarana pembelajaran, prosesnya tidak terlalu bersifat Bayesian dan lebih rentan terhadap interaksi dan gangguan sosial informal. Misalnya, Aubin, Brans, dan Fobé (2017) menunjukkan bahwa analisis kebijakan merupakan gabungan dari bentuk pemanfaatan pengetahuan di pemerintah Belgia, pusat dan daerah.

4) Apa dampak dari pembelajaran tersebut? (Hasil pembelajaran)

Terakhir, melihat jenis perubahan kebijakan yang dihasilkan dari pembelajaran kebijakan. Howlett dan Cashore (2009) Klarifikasi konseptual mengenai perubahan kebijakan akan digunakan karena dapat mencakup serangkaian dinamika kebijakan. Howlett dan Cashor (2009) membedakan fokus kebijakan (tujuan atau alat kebijakan) dan tiga derajat abstraksi dalam isi kebijakan. Artinya, tujuan kebijakan dan alat kebijakan dapat diubah pada berbagai tingkat abstraksi. Selain itu, Howlett dan Cashore (2009) membedakan kecepatan dan cara perubahan kebijakan. Artinya perubahan paradigmatis bisa terjadi secara cepat atau lambat (speed). Demikian pula, perubahan bertahap dapat dihasilkan dari banyak langkah (mode) yang kecil namun cepat atau lambat. Misalnya, dalam model perubahan kebijakan 'neo-homeostatis', pengaturan kebijakan perlahan-lahan berubah melalui langkah-langkah kecil namun begitu dalam sehingga kebijakan (dan tujuannya) menjadi tidak dapat dikenali pada akhirnya.

Indikator yang dijelaskan sesuai dengan teori yang mencakup seluruh aktivitas yang dilakukan serta selaras dengan penelitian yang akan peneliti lakukan untuk melihat sejauh mana aktor kebijakan dapat belajar sekaligus mengimplementasikan kebijakan dan untuk mengetahui bagaimana dampaknya terhadap kebijakan tersebut.

## **2.2. Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir merupakan sebuah konsep rangkaian penjelasan mengenai objek permasalahan yang sedang diteliti. Kerangka Berpikir merupakan sebuah model atau juga gambaran yang berupa konsep yang didalamnya itumenjelaskan mengenai suatu hubungan antara variabel yang satu dengan varibel yang lainnya. Kerangka berpikir ini menjadi sebuah rumusan masalah yang berdasar dengan adanya suatu proses deduktif di dalam rangka yang terstruktur dari konsep serta juga proposisi yang digunakan untuk dapat memudahkan peneliti dalam merumuskan penelitiannya. Kerangka berpikir ini mengacu dari teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, kemudian digunakan oleh peneliti untuk dijadikan tolak ukur terkait sejauh mana fakta di lapangan sampai kepada sebuah kesimpulan yang objektif.

Berdasarkan kunjungan kerja spesifik komisi II DPR RI tentang tata ruang wilayah dan kasus - kasus pertanahan ke kota Bandung pada tanggal 7 November 2023 terdapat saran untuk mengklasifikasi kasus tanah berdasarkan kerumitan masalah pertanahan, Selain itu, Komisi II DPR RI meminta agar program strategis nasional yang ditugaskan kepada kementrian APBN, tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) agar dilaksanakan secara tepat waktu dan tepat sasaran

sesuai dengan target pelaksanaannya. Untuk itu, peneliti ingin mengetahui sejauh mana kantor pertanahan kota Bandung belajar dari implementasi yang sebelumnya, guna menyelesaikan masalah dan mencapai sasaran kebijakan dengan lebih baik lagi. Dalam mengukur penelitian tersebut, peneliti menggunakan teori dari S. Moyson et. al (2017) yang mengemukakan ada empat indikator, yakni: Aktor yang belajar, Hal yang dipelajari, Cara belajar, dan Hasil pembelajaran.



Sumber : Diolah Oleh Peneliti

**Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir**

### 2.3. Proposisi

Proposisi merupakan dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena-fenomena permasalahan yang dialami. Sejalan dengan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka dari itu peneliti mengajukan proposisi sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional kota Bandung mendapat pelajaran berupa *sosial learning* yang mempelajari nilai, norma, tanggung jawab, dan tujuan, dan membungkus masalah dalam bentuk hubungan sebab akibat yang dipilih untuk dilihat.
2. Aktor kebijakan dan Masyarakat merasakan dampak positif sehingga mempercepat pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)