



Dr. IRAWATY IGIRISA, S.Pd., M.Si.

KEBIJAKAN PUBLIK

Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris



Dr. IRAWATY IGIRISA, S.Pd., M.Si.

KEBIJAKAN PUBLIK

*Suatu Tinjauan Teoritis
dan Empiris*


tanah air
Beta

Perpustakaan Nasional, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kebijakan Publik. Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris.

Igirissa, Irawaty. Tanah Air Beta. Yogyakarta. 2022.

206 hlm. ; 21 cm.

ISBN Cetak : 978-623-6392-19-5

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak seluruh dan/atau sebagian isi buku ini dalam media apapun, baik tercetak maupun digital, tanpa izin tertulis penerbit.

Cetakan I, Agustus 2022

Penulis : Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si

Editor : Dr. Ikram Muhammad, M.Si.

Penata Letak dan : MKTB

Rancang Sampul

Diterbitkan Pertama Kali dalam Bahasa Indonesia oleh:

Penerbit Tanah Air Beta

Jl. Lintas Alam, Dsn. Pedes RT 04, Argomulyo, Sedayu,
Bantul, D.I. Yogyakarta 55753

T: (0274) 6498157

E: kantor@tabgrafika.com

W: www.tabgrafika.com

ISBN 978-623-6392-19-5



Undang-Undang Republik Indonesia no. 19/2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)

Dicetak oleh TAB Grafika Yogyakarta - 087839020846

Isi di luar tanggung jawab percetakan.

Sambutan

Prof. Dr. Ir. Jasruddin Daud, M.Si.

Guru Besar Universitas Negeri Makassar

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu alaikum Wr.Wb.

Salam Sejahtera untuk Kita Semua, Salam Kebajikan.

Buku dengan judul “Kebijakan Publik: Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris” yang ditulis oleh Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si. ini menyajikan uraian “teoritis” yang dipadukan dengan “fakta empiris” kebijakan publik sehingga akan sangat mempermudah pembaca untuk memahami apa itu kebijakan publik.

Pemahaman tentang kebijakan publik sedemikian penting, baik bagi para akademisi, praktisi maupun masyarakat umum untuk berbagai kepentingan. Dengan hadirnya buku ini, Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si berupaya membantu pembaca untuk memahami teori, maupun implementasi kebijakan publik secara

empiris, serta perkembangannya dari waktu ke waktu. Dengan demikian, setiap orang yang mendalami bidang ilmu kebijakan publik akan menjadi *role model* dalam implementasi kebijakan publik di ranah praktis.

Kehadiran buku ini diharapkan mempermudah para pembaca yang sedang mendalami teori kebijakan publik, ataupun secara aktif terlibat dalam implementasi kebijakan publik, sehingga ilmu dan praktek kebijakan publik ini dapat terus tumbuh dan berkembang sesuai kebutuhan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik pada masyarakat era Revolusi Industri 4.0 dan *Smart Society 5.0*.

Sebagai pakar kebijakan publik, saya percaya bahwa kehadiran buku Kebijakan Publik yang ditulis oleh Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si. ini akan mudah dicerna, karena menggunakan gaya bahasa sederhana, disertai dengan contoh empiris yang sesuai realitas praktis di lapangan. Terlebih lagi, buku ini mengambil praktik kebijakan di sektor pertanian, sektor yang masih sangat jarang disentuh oleh akademisi kebijakan publik. Padahal pertanian adalah sektor utama, yang menjadi tumpuan hidup sebagian besar rakyat Indonesia. Untuk itu, buku ini sangat bermanfaat, memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu dan praktek kebijakan publik yang terus berkembang memenuhi tantangan dan tuntutan publik serta perkembangan kontemporer.

Sebagai seorang guru besar yang pernah membimbing Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si. dalam menyusun disertasi, saya merasa bangga dan berterima kasih atas usaha besar yang telah dilakukan, sehingga

buku ini dapat diterbitkan dan akan menjadi salah referensi utama dalam bidang ilmu kebijakan publik oleh *civitas* akademik pada perguruan tinggi di Indonesia bahkan dunia.

Milikilah buku ini untuk melengkapi referensi Kebijakan Publik Anda, dan selamat membaca!

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.
Salam sejahtera untuk kita semua dan salam kebajikan.*

Makassar, 07 Juli 2022

Prof. Dr. Ir. Jasruddin Daud, M.Si.

Kata Pengantar

Kebijakan publik selalu menjadi salah satu tema yang menarik bagi banyak pihak untuk dikaji, didiskusikan, maupun diperdebatkan dalam berbagai konteks. Baik yang memahaminya dengan baik, maupun hanya sekadar mengetahuinya dalam kadar yang terbatas. Hal ini karena kebijakan publik berkaitan dengan masalah dan kepentingan publik (*problem and public interest*), sehingga setiap orang merasa berkepentingan, dan berhak untuk memberikan tanggapan dan pandangan terhadap berbagai jenis kebijakan publik.

Kita menyadari, bahwa praktik kebijakan publik yang baik adalah yang dituntun dengan pengetahuan dan pemahaman yang baik terhadap kebijakan itu sendiri. Sehingga dalam praktiknya, kita dapat mendesain, dan mengimplementasikan kebijakan secara tepat sesuai dengan konteks dimana kebijakan tersebut diperlukan. Relasi antara 'kebijakan' dengan 'publik' tak dapat dipisahkan. Kebijakan merupakan keputusan pemerintah, dan publik merupakan sasaran atau target kebijakan atau keputusan tersebut. Semakin relevan,

kebijakan dengan konteks publik, maka dalam tataran implementasinya akan jauh lebih efektif, demikian juga sebaliknya.

Untuk itu, menarik menyimak apa yang dinyatakan oleh Elizabeth Dole, “...*the best public policy is made when are listening to people who are going to be impacted*”. Ya, kebijakan yang terbaik, adalah kebijakan yang dibuat dengan mendengarkan dengan seksama, orang-orang yang akan dikenai atau terdampak atas kebijakan tersebut.

Buku ini berusaha menyajikan konsep kebijakan publik secara umum maupun secara operasional dari tiga siklus utama yaitu, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, secara empiris penulis menguraikan kasus kebijakan publik di sektor pertanian, khususnya berkenaan dengan kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini dimaksudkan agar pembaca bisa memahami bagaimana proses kebijakan publik, sekaligus mengevaluasi tingkat efektivitas dari implementasi kebijakan di tataran praktis.

Dengan menggenapi pemahaman secara teoritis dan praktis tentang kebijakan publik ini, diharapkan pembaca dapat memahami dan memanfaatkan pengetahuannya untuk berbagai konteks, baik sebagai tambahan referensi pengajaran, kajian, maupun sebagai panduan praktis bagi implementor kebijakan publik.

Akhirnya, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut membantu memotivasi

dan menginspirasi hingga selesaikan buku ini. Semoga kehadiran buku ini menambah catatan *amal jariyah* di akhirat kelak, dan bermanfaat bagi para pembaca sekalian.

Selamat membaca!

Gorontalo, 15 Juli 2022

Dr. Irawaty Igirisa, S.Pd., M.Si.

Daftar Isi

Sambutan		
Prof. Dr. Ir. Jasruddin Daud, M.Si.		iii
Kata Pengantar		v
Daftar Isi		xi
Daftar Gambar		xiv
Daftar Grafik		xv
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Masalah Publik	
	B. Esensi Kebijakan Publik	4
BAB II	KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK	7
	A. Pengertian Administrasi Publik	7
	B. Peran dan Orientasi Administrasi Publik	9
	C. Perkembangan Administrasi Publik	11
BAB III	TEORI KEBIJAKAN PUBLIK	31
	A. Pengertian Kebijakan Publik	31
	B. Esensi Kajian Kebijakan Publik	33
	C. Proses Kebijakan Publik	35

	D. Lingkungan Kebijakan Publik	39
	E. Model-Model Analisis Kebijakan	41
	F. Aktor dan Hierarki Kebijakan di Indonesia	43
BAB IV	TEORI FORMULASI KEBIJAKAN	47
	A. Definisi dan Esensi Formulasi Kebijakan	47
	B. Tahapan Formulasi Kebijakan	48
	C. Kategori Formulator Kebijakan	53
BAB V	TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	55
	A. Definisi Implementasi Kebijakan	55
	B. Perspektif Analisis Implementasi Kebijakan	58
	C. Model-Model Implementasi Kebijakan	61
BAB VI	FAKTOR DETERMINAN KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	75
	A. Faktor-Faktor Determinan Implementasi Kebijakan dalam Perspektif Para Pakar	75
	B. Faktor-Faktor Internal dan Eksternal	82
BAB VII	TEORI EVALUASI KEBIJAKAN	87
	A. Definisi Evaluasi Kebijakan	87
	B. Jenis-Jenis Evaluasi Kebijakan	88
	C. Masalah Evaluasi kebijakan Publik	92
	D. Kriteria Evaluasi Kebijakan	93
BAB VIII	KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK PADA SEKTOR PERTANIAN	97

A.	Pendahuluan	97
B.	Pengembangan Usaha Pertanian	98
C.	Orientasi Implementasi Kebijakan Bidang Pertanian	103
D.	Faktor-Faktor Produksi	106
BAB IX	TINJAUAN EMPIRIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DI SEKTOR PERTANIAN	111
A.	Kebijakan Pengembangan Usaha Tani	111
B.	Implementasi Kebijakan Pengembangan Usaha Tani	114
C.	Redesain Skema Tahapan Implementasi Pengembangan Usaha Tani	144
D.	Faktor Determinan Keberhasilan Implementasi Pengembangan Usaha Tani	147
E.	Dampak Implementasi Kebijakan Pengembangan Usaha Tani	170
BAB X	PENUTUP	177
	Daftar Pustaka	181
	Profil Penulis	189

Daftar Gambar

Gambar 1.	Periode Perkembangan Administrasi Publik	12
Gambar 2.	Proses Kebijakan Publik	35
Gambar 3.	Tahapan Kebijakan Publik	37
Gambar 4.	Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan	40
Gambar 5.	Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983)	65
Gambar 6.	Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980)	66
Gambar 7.	Skema tahapan implementasi kebijakan Pengembangan Usaha Tani	116
Gambar 8.	Skema tahapan sosialisasi dalam pengembangan usaha tani	122
Gambar 9.	Redesain Skema Tahapan Implementasi Kebijakan pengembangan Usaha Tani	146
Gambar 10.	Skema alur komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani	152

Daftar Grafik

Grafik 1.	Indeks Pembangunan Manusia Indonesia, 2016-2021	2
Grafik 2.	Persentase Kemiskinan Indonesia, 2016 -2021	3

BAB I

PENDAHULUAN

A. MASALAH PUBLIK

Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam, baik darat, laut maupun udara. Jumlah penduduk Indonesia juga cukup besar, yaitu mencapai 278.275.361 jiwa pada bulan April 2022. Semua sumber daya ini muaranya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Tujuan Negara Republik Indonesia termaktub jelas dalam Alinea Keempat UUD 1945 sebagai berikut:

“Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Cita-cita negara tersebut menjadi amanah yang harus diwujudkan melalui instrumen negara yaitu

pemerintah, yang diberikan kewenangan dan sumber daya yang besar untuk mengeksploitasi dan mengelola semua potensi yang dimiliki untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan rakyat, maupun mencerdaskan kehidupan rakyat.



Grafik 1. Indeks Pembangunan Manusia Indonesia, 2016-2021

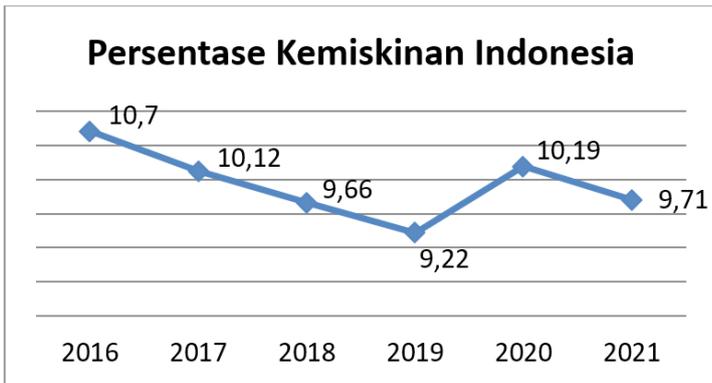
Sumber: BPS Indonesia, 2022

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, pemerintah akan dihadapkan pada jalanan terjal, menyelesaikan masalah publik dengan kebijakan-kebijakan yang tepat dan efektif dalam berbagai sektor. Diusia yang lebih dari 70 tahun, Indonesia sepatutnya telah memiliki kematangan dan kedewasaan dalam sistem pemerintahan dan kebijakan publik.

Secara statistik, ada progres yang baik dari pembangunan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal, seperti capaian Indeks Pembangunan Manusia, Persentase Kemiskinan maupun pertumbuhan ekonomi. Indeks Pembangunan manusia

sebagaimana terlihat pada grafik berikut, menunjukkan perkembangan yang linier dan terus menerus. Dari 70.18 di tahun 2016, menjadi 72.29 di tahun 2021.

Kemiskinan di Indonesia juga terus mengalami penurunan setiap tahunnya. Walaupun di tahun 2020 dan 2021 terjadi peningkatan disebabkan oleh Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia. Ini merupakan sedikit dari potret masalah publik yang menjadi pekerjaan rumah dari pemerintah Indonesia, baik pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah.



Grafik 2. Persentase Kemiskinan Indonesia, 2016-2021
Sumber: BPS RI, 2022

Kemiskinan misalkan, disebabkan oleh masalah-masalah multidimensi lainnya, seperti masalah kualitas sumber daya manusia, ketersediaan lapangan pekerjaan, pendapatan yang rendah, hingga masalah sistemik lainnya seperti korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun, sebagian masalah akan menjadi masalah kebijakan, dan sebagian lagi tidak menjadi masalah kebijakan, manakala tidak menjadi isu yang

mengemuka menjadi isu publik, dan masuk dalam agenda kebijakan dan agenda pemerintah.

B. ESENSI KEBIJAKAN PUBLIK

Keberadaan kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah publik, serta memanfaatkan dan mengelola sumber daya publik secara efektif, efisien dan adil sangatlah penting. Efektivitas penyelesaian masalah publik tak lepas dari kualitas kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan dengan baik. Berkenaan dengan hal ini, patut kita menyimak yang dikemukakan oleh salah satu pakar kebijakan publik Indonesia, Riant Nugroho (2014) dalam bukunya, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang* berikut:

“...tidak pernah ada negara miskin, selalu ada negara dengan kebijakan yang buruk. Sebaliknya, saya ingin mengatakan bahwa keberhasilan dan kegagalan negara-negara berkembang akan semakin tergantung pada bagaimana negara-negara tersebut dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul” (Nugroho, 2014)

Kebijakan publik yang unggul, tidak saja berkenaan dengan kepatuhan pada prosedur perancangan dan pelaksanaan kebijakan, melainkan pada kualitas perumusan, implementasi, maupun evaluasi dan tindak lanjutnya. Kebijakan publik harus dirumuskan dengan pendekatan saintifik, empiris serta partisipatif, serta diimplementasikan dengan profesional dan partisipatif, sehingga hasilnya akan

memberikan dampak yang berarti.

Keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik tidak diukur dari sudah adanya kebijakan, atau sudah terlaksananya kebijakan atau program, melainkan adanya diferensiasi yang diakibatkan dari adanya implementasi kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak menciptakan diferensiasi dalam kehidupan publik, maka kebijakan tersebut sifatnya formalism, dan gagal sebagai sebuah kebijakan yang seharusnya.

Dalam buku ini, akan diuraikan teori tentang kebijakan publik, serta bagaimana fakta empiriknya, dilihat dari praktek kebijakan dibidang pertanian. Pertanian menjadi salah satu sektor esensial, sekaligus unggulan karena memberikan kontribusi terbesar terhadap ekonomi nasional, maupun ekonomi daerah, serta masih menjadi tumpuan hidup bagi sebagian besar rakyat Indonesia.

BAB II

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI PUBLIK

Saat ini, paradigma ilmu administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah. Salah satu perubahan itu ialah pendekatan yang sarwa negara berubah menjadi sarwa masyarakat (Thoha, 2008). Oleh karena itu, pemahaman istilah *public* seperti yang dilekatkan sebagai predikat pada istilah *administration* hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan (*governance*) yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut.

Istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Dimana pemahaman seperti ini pada hakikatnya merupakan jiwa dari ilmu Administrasi Publik yang sejak pertama kali dikembangkan dengan tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat

pada umumnya. Dalam hal ini kekuasaan yang berada pada penguasa sebenarnya adalah merupakan titipan yang berdomisili pada masyarakat, dimana segala sesuatu yang menjadi kebijakan pemerintah haruslah bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Disamping itu, administrasi publik diartikan sebagai proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Chandler & Plano dalam Keban, 2004). Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya (Dimock & Dimock, 1960) dalam Pasolong (2007).

Dengan demikian, maka administrasi publik merupakan keseluruhan proses kegiatan pemerintah dimana sumberdaya dan personilnya diorganisir dan dikoordinir dalam melaksanakan kebijakan publik sebagai wujud implementasi kekuasaan politiknya.

Istilah Administrasi Publik dikenal berbarengan dengan pendekatan yang dipergunakan dalam mengelola negara yang menekankan pada orientasi kekuasaan. Orientasi kekuasaan yang berasal dari negara membuat segala upaya penyelenggaraan administrasi pemerintahan bercorak sarwa negara atau publik yang ditekankan pada pemahaman negara. Oleh karena itu, corak sarwa negara lebih menonjol ketimbang corak yang bersarwa masyarakat atau rakyat.

B. PERAN DAN ORIENTASI ADMINISTRASI PUBLIK

Peran administrasi publik dalam suatu negara sangatlah vital. Hal ini sejalan dengan pendapat Karl Polangi yang mengatakan bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik (Keban, 2004). Peranan ini terkait dengan upaya memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga terwujud apa yang disebut "*organized democracy*" (Cleveland dalam Pasolong, 2007).

Peran administrasi publik dapat diamati secara jelas dari dinamika pengaturan dan perubahan jenis departemen, penempatan menteri dan jajarannya sesuai jabatan, pengaturan persyaratan jabatan, mekanisme pengangkatan/pemilihan dan pemberhentian para gubernur, bupati dan walikota serta semua sekretaris daerah, kepala dinas, kepala badan dan kepala kantor pada tingkat lokal.

Peran tersebut dapat dirasakan ketika kualitas para birokrat kunci atau eksekutif seperti menteri dan semua pejabat eselon yang ada di pusat atau di daerah tidak memadai, penggantian struktur dan fungsi

birokrasi mulai dari pusat sampai di daerah secara tidak responsif. Pengaruh negatif yang paling dirasakan adalah pada saat terjadi kesalahan dalam pengaturan struktur organisasi publik, proses manajemen dan kebijakan publik yang kurang rasional, serta rendahnya etika dan moral birokrat.

Orientasi administrasi publik sekarang diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat (Thoha, 2008). Alasan seperti ini menunjukkan bahwa teori administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga eksistensi administrasi publik tidak hanya sekedar lukisan saja melainkan adanya manfaat bagi kepentingan publik. Dalam hal ini administrasi publik lebih menekankan pada peranan publik untuk mencapai tujuan.

Dengan melihat konsepsi di atas, maka nampaklah bahwa peranan administrasi publik pada dasarnya sangat membantu dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu sedapat mungkin dalam setiap kegiatan administrasi publik hendaknya diupayakan tercapainya tujuan sesuai dengan rencana, terutama dalam implementasi suatu kebijakan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Utomo (2006) menegaskan bahwa dalam perkembangan ilmu administrasi publik telah terjadi pergeseran titik tekan dari *administration of public* dimana negara sebagai agen tunggal implementasi. Dalam *administration of Public* menekankan fungsi negara/pemerintah dalam *public service*. Pergeseran orientasi

administrasi publik ini ke *administration by public* yaitu yang berorientasi pada *public demand are differentiated*, atau fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Dalam hal ini determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai *driving forces*. Perubahan makna *public* sebagai negara menjadi *public* sebagai masyarakat menunjukkan bahwa orientasi bukan kepada aktivitas negara, tetapi oleh, untuk dan kepada masyarakat.

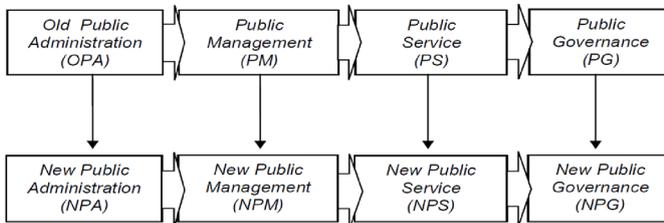
C. PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK

Kebijakan publik merupakan bagian dari studi administrasi publik. Perspektif dan proses kebijakan publik juga tidak bisa dilepaskan dari perspektif dan praktek administrasi publik di sebuah negara. Untuk itu, perkembangan perspektif dan praktek administrasi publik, juga mempengaruhi corak dan praktek kebijakan publik.

Sejarah perkembangan administrasi publik pada dasarnya dapat ditelusuri melalui berbagai literatur yang membahas tentang administrasi publik, seperti karya E.N Gladen yang menulis buku tentang "*A history of public administration*" yang terbit pada tahun 1972. Praktek administrasi dan peranan pegawai tata usaha, manajer tingkat menengah pada zaman kuno khususnya di Mesir menjadi bahasan yang menarik. Dimana pada waktu itu birokrasi sudah melakukan skandal korupsi dan birokrasi yang berbelit-belit.

Meskipun sejarah administrasi publik sangat terbatas, namun hal ini bukan berarti bahwa administrasi publik pada jaman dulu kurang berperan atau tidak diterapkan. Fungsi administrasi publik sudah ada sejak adanya upaya dari raja-raja dalam mempertahankan kekuasaannya dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Wilson dalam esai pertamanya tentang administrasi publik, memperkenalkan suatu bidang pengetahuan murni yang eksistensinya di luar masalah politik.

Perkembangan ilmu administrasi publik dalam buku ini dibagi dalam empat periode penting yaitu: (1) Periode Administrasi Publik Klasik (*The Old Public Administration*), (2) Periode Manajemen Publik Baru (*The New Public Management*), (3) Periode Pelayanan Publik Baru (*The New Public Service*), dan (4) Periode *Governance*. Periode ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Periode Perkembangan Administrasi Publik.

Pemahaman tentang bagaimana sejarah perkembangan administrasi publik, membuat kita mudah mengadaptasikan bagaimana perspektif dan praktek kebijakan publik yang digunakan oleh suatu

negara, atau pada suatu periode tertentu.

1. Periode *Old Public Administration*

Administrasi negara telah dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih. Tahap perkembangan administrasi negara pada periode Administrasi Negara Klasik atau *The Old Public Administration* dapat dilihat melalui beberapa paradigma berikut:

Paradigma Pertama: Fase Dikotomi antara Politik dan Administrasi Tahun 1900 – 1926.

Tonggak sejarah yang dapat dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma ini adalah ada dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu sama lain. Dua fungsi tersebut adalah politik dan administrasi. Politik, menurut Goodnow harus membuat kebijakan-kebijakan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Penekanan paradigma pertama ini adalah pada lokusnya, yakni mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara ini berada. Secara jelas menurut Goodnow dan pengikutnya, administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu, walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai kegiatan administrasi dalam jumlah tertentu, namun fungsi pokok dan tanggung jawabnya tetap menyampaikan keinginan-keinginan

negara. Inisiatif legitimasi yang konseptual tentang lokus ini memberikan pengertian atau definisi dari bidang administrasi. Dalam paradigma ini timbul suatu persoalan diantara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik dan administrasi.

Administrasi negara mulai mendapatkan legitimasi akademis ketika Leonard White menerbitkan bukunya dengan judul *Introduction to the Study of Public Administration*. Buku ini dikenal sebagai buku pertama yang secara keseluruhan dipersembahkan untuk mengenalkan ilmu administrasi negara, sehingga memunculkan beberapa dorongan yang mengemukakan, bahwa: (a) politik seharusnya tidak mengganggu administrasi, (b) manajemen memberikan sumbangan analisis ilmiah terhadap administrasi, (c) administrasi negara adalah mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang "value free", d) misi dari ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisien.

Hasil kajian dari paradigma pertama ini memperkuat paham perbedaan dari dikotomi politik dan administrasi. Paham perbedaan ini akan tampak jelas dengan cara menghubungkannya dengan suatu koresponden antara dikotomi nilai (*value*) dan practice. Dengan demikian, segala hal yang diteliti oleh administrasi negara di dalam lembaga eksekutif bagaimanapun diwarnai dan diabsahkan dengan praktik dan ilmiah.

Kebijakan publik dalam perspektif ini, menempatkan proses formulasi kebijakan adalah bagian dari tugas politik (legislatif), sedangkan

implementasi adalah tugas administrasi (eksekutif). Keduanya harus bekerja secara terpisah dengan prinsip: *"when political end, administration begin"*. Ketika politik berakhir, maka administrasi mulai bekerja. Dalam konteks ini, setelah kebijakan diputuskan secara politik, baru kemudian diimplementasikan secara profesional oleh pemerintah (*administration*).

Paradigma Kedua: Prinsip-Prinsip Administrasi Publik (1927 – 1937).

Pada fase paradigma kedua ini, administrasi publik mencapai puncak reputasinya. Administrasi banyak mendapat sumbangan berharga dari bidang-bidang lainnya seperti industri dan pemerintahan. Pengembangan pengetahuan manajemen memberikan sumbangan yang besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip administrasi. Itulah sebabnya lokus dari paradigma ini mudah diketahui yakni berada pada esensi prinsip-prinsip tersebut. Walaupun demikian, administrasi itu sebenarnya bisa berada di mana saja, akan tetapi karena prinsip adalah prinsip, dan administrasi adalah administrasi, maka menurut persepsi paradigma ini Administrasi Publik mempunyai suatu prinsip tertentu.

Prinsip-prinsip administrasi publik yang dimaksudkan adalah adanya suatu kenyataan bahwa Administrasi Publik bisa terjadi pada semua tatanan administrasi tanpa memperdulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusi. Prinsip dapat diterapkan dan diikuti di bidang apapun tanpa terkecuali. Kenyataan ini memberikan penegasan

bahwa prinsip-prinsip administrasi tersebut dapat diterapkan dan dipakai oleh negara-negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi dan atau kerangka institusi.

Dengan demikian, dapat terjadi Administrasi Publik di barat atau di timur asalkan prinsip-prinsip tersebut digunakan. Hal ini, disebabkan oleh Administrasi Publik tersebut telah memberikan kontribusi yang banyak terhadap formulasi prinsip-prinsip administrasi melalui suatu usaha penelitian ilmiah. Oleh sebab itu Administrasi Publik seharusnya menghasilkan suatu paket akademis di dalam menerapkan suatu prinsip dalam dunia kenyataan organisasi perusahaan atau lembaga lainnya.

Beberapa ahli mengatakan bahwa fase ini dinamakan sebagai fase manajemen ilmiah (*scientific management*) yang mengembangkan prinsip efisiensi tenaga gerakan dari pelaksana. Pada fase ini ada terdapat beberapa karya yang menonjol, yaitu: (1) *creative experience*, (2) *principles of public administration*, (3) *industrial and general management*, (4) *principles of scientific management*, (5) *principles of organization*, dan (6) *paper on the science of administration*.

Prinsip ini sangat penting bagi administrasi sebagai ilmu. Adapun letak dimana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Fokus memegang peranan penting dibandingkan dengan lokus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah POSDCORB (*Planning, organization, staffing, directing, reporting and budgeting*).

Paradigma Ketiga: Administrasi Publik sebagai ilmu politik (1950-1970).

Kritikan terhadap konsep administrasi publik melahirkan perubahan lokus administrasi yaitu birokrasi pemerintahan. Sebenarnya politik adalah merupakan titik tolak dari lahirnya Administrasi Publik. Pada fase ini, secara singkat dijelaskan bahwa merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara Administrasi Publik dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan kembali bidang fokus keahliannya yang esensial. Itulah sebabnya berbagai tulisan Administrasi Publik dalam tahun 1950-an penekanan pembicaraannya pada wilayah kepentingan atau sebagai sinonim dari ilmu politik. Walaupun usaha untuk kembali kepada ilmu politik sebagai suatu identifikasi dari Administrasi Publik, akan tetapi sebaliknya ilmu politik mulai melupakannya.

Dwight Waldo memprotes perlakuan ilmu politik terhadap ilmu administrasi yang menyebut administrasi bukan lagi dianggap sebagai ilmu politik. Hal ini didasarkan atas laporan komisi ilmu politik sebagai suatu disiplin dari APSA (*American Political Science Association*), dengan menulis bahwa sarjana-sarjana ilmu politik tidak lagi mengidentifikasi dirinya dengan Administrasi Publik dengan bersikap tidak memperdulikan dan memusuhi.

Perkembangan selanjutnya pada fase ini, Administrasi Publik berkembang sebagai bagian dari ilmu politik, dengan ditandai oleh: (1) tumbuhnya

penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, (2) timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi.

Paradigma Keempat: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi.

Pada masa ini Administrasi Publik telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Dalam perkembangannya ilmu administrasi banyak mengalami persoalan seperti fokus tunggal yang telah dipilih oleh Administrasi Publik yaitu publik (negara). Ilmu administrasi tidak mempersoalkan lagi prinsip-prinsip umum, karena prinsip-prinsip itu telah diganti dengan prinsip organisasi dan manajemen yang spesifik.

Negara dalam Administrasi Publik janganlah ditafsirkan dalam hubungannya dengan istilah institusi, melainkan secara filosofis, normatif dan etis. Negara dalam hal ini akan menjadi sesuatu yang mempunyai pengaruh terhadap kepentingan negara (*public interest*). Dengan demikian, lokus dari istilah Administrasi Publik dapat pula mencakup pengertian swasta.

Paradigma Kelima: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (Setelah tahun 1970).

Pembaruan dalam fase ini adalah lokus administrasi publik yang tidak semata-mata pada ilmu

administrasi, melainkan pada teori organisasi. Dalam dua dekade terakhir perhatian pada teori organisasi ditujukan terutama pada cara organisasi itu bekerja, perilaku dalam organisasi dan pengambilan keputusan. Administrasi Publik bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijakan (*policy science*), politik, ekonomi, proses pembuatan kebijakan pemerintah dan analisisnya dan cara pengukuran terhadap kebijakan yang telah dibuat.

Dalam waktu singkat Administrasi Publik berkembang pesat dengan lahirnya beberapa departemen, fakultas dan akademi baru Administrasi Publik. Salah satunya adalah terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut pada tahun 1980 dengan memiliki lebih dari 200 institusi dan lebih dari 25.000 mahasiswa terdaftar dalam program MPA.

Perkembangan Administrasi Publik pada fase ini ditandai juga dengan lahirnya buku Administrasi Publik Baru yang ditulis oleh George Frederickson (2003) yaitu mengenai enam paradigma administrasi publik yaitu: (1) paradigma birokrasi klasik, (2) paradigma birokrasi neo-klasik, (3) paradigma kelembagaan, (4) paradigma hubungan kemanusiaan, (5) paradigma pilihan publik dan (6) paradigma Administrasi Publik baru. Karakteristik administrasi publik menurut Frederickson menolak bahwa para administrator dan teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai dan nilai-nilai sebagaimana dianut dalam berbagai paradigma tersebut di atas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain.

Dari berbagai paradigma *The Old Public Administration*, maka pada prinsipnya memiliki sembilan ide pokok sebagaimana yang dikemukakan oleh Thoha (2008), yaitu:

- (1) Titik berat perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang;
- (2) *Public policy* dan administrasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan politik,
- (3) Administrasi Publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (*implementation*) kebijakan publik,
- (4) Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggungjawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya,
- (5) Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis,
- (6) Program-program kegiatan diadministrasikan dengan baik melalui garis hirarki organisasi dan kontrol oleh para pejabat dari hirarki atas organisasi,
- (7) Nilai-nilai utama (*the primary values*) dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas,
- (8) Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga negara

keterlibatannya sangat terbatas, dan

- (9) Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti: *planning, organizing, staffing, directing, controlling, reporting and budgeting*.
- (10) Kesembilan ide pokok *The Old Public Administration* ini diasumsikan bisa berlangsung pada semua sektor birokrasi pemerintahan seperti kesehatan, pertanian, pendidikan, transportasi, kesejahteraan rakyat dan sektor lainnya.

2. Periode *New Public Management*

Pada dasawarsa 1990-an berkembang paradigma yang sangat terkenal karena bersifat normatif yaitu "*Reinventing Government*" (Osborne & Gaebler, 1992) yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborne & Plastrik pada tahun 1997.

Dalam paradigma ini pemerintah harus bersifat:

- (1) Katalitik (*catalytic*) yaitu pemerintah harus dapat memisahkan fungsi sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan dan undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana.
- (2) Milik masyarakat (*community-owned*) yaitu pemerintah merupakan milik masyarakat yang berfungsi dalam mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah.
- (3) Kompetitif (*competitive*) yaitu pemerintah

mensyaratkan persaingan di antara para penyampai jasa atau pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga. Kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan dan birokrasi pemerintah guna melakukan perbaikan.

- (4) Berorientasi pada misi (*mission driven*) yaitu pemerintah berorientasi misi untuk melakukan deregulasi internal yang tidak efektif dan secara radikal menyederhanakan sistem administratif yang terlampau panjang dan menghambat seperti di bidang anggaran, perizinan, kepegawaian dan pengadaan barang.
- (5) Mementingkan hasil dan bukan cara (*result oriented*) yaitu mengubah fokus dari input (misalnya kepatuhan kepada peraturan dan penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan) menjadi akuntabilitas pada keluaran (*output*) atau hasil.
- (6) Mementingkan kepentingan pelanggan (*customer driven*) yaitu pemerintah memperlakukan masyarakat yang dilayani sebagai pelanggan yang harus diutamakan.
- (7) Berjiwa wirausaha (*enterprising*) yaitu pemerintah berupaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah agar lebih produktif. Upaya ini dilaksanakan pula pada kinerja seperti menerapkan etos kerja yang biasanya ada di kalangan dunia usaha ke dalam praktek aparat birokrasi pemerintahan.

- (8) Antisipatif (*anticipatology*) yaitu selalu berusaha dalam mencegah terjadinya masalah. Pimpinan instansi pemerintah mencegah timbulnya masalah dengan memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.
- (9) Desentralisasi (*decentralized*) yaitu pemerintah memberikan wewenang dari pusat ke daerah melalui organisasi atau sistem kerja yang ada. Mendorong pejabat atau pegawai di tingkat bawah atau daerah untuk langsung memberikan pelayanan, atau sebagai pelaksana dan berani membuat keputusan.
- (10) Berorientasi pada pasar (*market oriented*) yaitu pemerintah berorientasi pada pasar dengan memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif. Dengan cara ini organisasi swasta atau anggota masyarakat dapat berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

Paradigma *The New Public Management* (NPM) pada dasarnya didasarkan pada asumsi bahwa organisasi-organisasi sektor publik harus belajar dari sektor swasta. Osborne dan Gaebler (1992) mengemukakan adanya pergeseran kultur dari pemerintahan birokratik menuju pemerintahan wirausaha yang bersifat kompetitif maupun berorientasi pelanggan. Oleh sebab itu dua konsep kunci dari NPM ini adalah pasar dan manajemen.

Konsep pertama adalah pasar yang berarti persaingan. Dengan persaingan ini, perusahaan-perusahaan swasta didorong untuk terus menerus menemukan produk-produk dan layanan yang lebih baik. Namun demikian, karena sektor publik tidak mengalami persaingan sebagaimana pada sektor privat, maka tidak ada dorongan buat sektor publik untuk mengembangkan produk dan layanan yang semakin inovatif dan bersaing. Dalam hal ini tidak ada dorongan untuk mengefektifkan biaya dan meningkatkan produktivitas kerja aparat birokrasi pemerintahan.

Konsep kedua adalah manajemen yaitu merujuk pada aktivitas untuk mengorganisir rencana-rencana, orang-orang dan teknologi untuk mencapai hasil yang diinginkan. Manajemen merupakan sebuah cara yang profesional untuk menangani persoalan dalam organisasi terutama alokasi sumberdaya secara optimal. Menurut paham NPM organisasi publik membutuhkan manajemen yang profesional.

The New Public Management menurut Keban (2004) berorientasi pada tiga hal yaitu:

- a. Mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja (*the efficiency driven*),
- b. Mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil (*downsizing and decentralization*) agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat,
- c. Mengutamakan kinerja optimal (*in search of*

excellence) dengan memanfaatkan pengetahuan dan teknologi.

NPM telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik di berbagai negara, seperti:

- Meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikan dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
- Melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi dan pegawai lebih fleksibel.
- Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personal secara lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.

3. Periode *New Public Service*

Pada tahun 2003 muncul paradigma baru dalam administrasi publik yaitu *The New Public Service* yang menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *The New Public Management* dan beralih ke prinsip *New Public Service*.

Menurut Denhardt & Denhardt (2003), administrasi publik harus melayani warga masyarakat dengan mengutamakan kepentingan publik dan lebih menghargai warga negara dari pada kewirausahaan. Pemerintah harus berpikir strategis dan bertindak demokratis, melayani daripada mengendalikan,

menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah dan menghargai orang dan bukannya menghargai produktivitas semata.

Oleh karena itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik dianggap sebagai norma mendasar dalam lapangan administrasi publik. *The New Public Service* memberikan pengertian bahwa pemerintah bergerak bukan layaknya sebuah lembaga bisnis, tetapi sebagai sebuah demokrasi. Aparatur pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip-prinsip dan memperbaharui komitmen dalam mengekspresikan prinsip dalam kepentingan publik, proses pemerintahan dan mencurahkan dalam prinsip kewarganegaraan yang demokratis.

Para administrator menyadari keharusan untuk mendengar publik daripada memberitahu, lebih banyak melayani daripada mengendalikan. Publik dan para pejabat publik bekerja sama menetapkan dan mengarahkan masalah bersama dalam bekerja yang paling menguntungkan. Inilah yang dikatakan oleh Denhard sebagai perilaku dan keterlibatan baru dalam pergerakan administrasi publik yang disebutnya sebagai *The New Public Service*.

Denhard (2003), mengatakan bahwa ada beberapa ide pokok dalam *The New Public Service*, yaitu:

- 1) *Serve citizen, not customers*: kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari individu. Oleh

karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customers*) akan tetapi lebih fokus pada membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara.

- 2) *Seek the public interest*: administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dan kepentingan publik. Tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, melainkan kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab.
- 3) *Value citizenship over entrepreneurship*: kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
- 4) *Think strategically, act democratically*: pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses kebersamaan.
- 5) *Recognized that accountability is not simple*: aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.
- 6) *Serve rather than steer*: semakin bertambah penting

bagi pelayanan publik untuk menggunakan studi, nilai kepemimpinan mendasar, dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan publik daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.

- 7) *Value people, not just productivity*: organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatan kalau mengoperasikan sesuai dengan proses kebersamaan dan mendasarkan pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Sebagai perkembangan terakhir dari paradigma administrasi publik dalam eksistensinya sebagai pelayanan publik, maka apabila ide pokok dalam *The New Public Service* tersebut benar-benar dihayati dan diimplementasikan oleh aparatur pelayanan publik, maka pelayanan publik oleh instansi pemerintah akan sama dengan layanan yang diselenggarakan oleh sektor publik. Masalahnya sekarang adalah bagaimana para pejabat publik dan aparatur pelayanan publik di *front line service* dapat memahami dan menerima ide pokok dalam *The New Public Service* tersebut.

4. **Periode *New Public Governance***

Konsep *New Public Governance* (NPG) dimunculkan oleh Stephen P. Osborne (2010) dalam bukunya *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public*

Governance. NPG yang menggunakan prinsip yang berbeda dengan paradigma sebelumnya. Sebagian berpendapat bahwa NPG adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik ataupun memasukan NPG sebagai bentuk dari pelayanan publik (Marinetto, 2003; Goldfinch dan Wallis, 2010; Lodge dan Gill, 2011).

Yang menarik dalam mengawali ulasannya tentang NPG, Osboner (2010) menekankan dua hal penting. Pertama, NPG bukan merupakan paradigma baru normatif untuk menggantikan PA dan NPM maupun sebagai “satu-satunya cara terbaik”, untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik di abad kedua puluh satu. Melainkan sebagai alat konseptual untuk membantu pemahaman kita tentang kompleksitas tantangan saat ini, serta cerminan dari realitas kehidupan kerja manajer publik saat ini. Kedua, “*Governance*” dan “*Public Governance*” bukanlah istilah baru. Istilah ini dengan teoretis dan/atau ideologis sebelumnya telah ada sebelumnya. Para kritikus telah membedakan tiga aliran besar literatur tentang *Governance*, yaitu *corporate governance*, *good governance*, dan *public governance*.

NPG memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan sejumlah paradigma sebelumnya yaitu:

- Akar teoritik dari paradigma NPG adalah teori institusional dan teori jaringan.
- Sifat negara dalam paradigma NPG adalah plural dan plurais.

- Fokus dari paradigma ini adalah Organisasi dan lingkungannya.
- Penekanan dari paradigma ini adalah nilai negosiasi nilai, makna dan hubungan.
- Mekanisme alokasi sumber adalah Jaringan dan kontrak relasional.
- Sifat sistem pelayanan adalah terbuka-tertutup (*open-closed*).
- Dasar nilai adalah dibubarkan dan diperebutkan (Osborne, 2010:10).

Kelebihan dari konsep NPG adalah menggunakan berbagai pendekatan, melibatkan berbagai kekuatan, berbagai jenis organisasi, berbagai aktor dan menggunakan berbagai proses dan mekanisme dalam proses pengambilan keputusan, dengan hanya satu tujuan yaitu bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada publik. Memusatkan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pemberian layanan merupakan konsep dasar yang membedakan antara konsep NPG dengan paradigma sebelumnya.

Konsep *Governance* diyakini lebih adaptif terhadap tuntutan penyelenggaraan pemerintah yang demokratis. Namun, kelemahannya adalah bagi pemerintahan yang demokratis dan bagi Negara-negara demokrasi baru, ketika pemerintahan demokratis terbentuk maka kekuatan yang diperoleh tersebut merupakan legitimasi rakyat dan memiliki kemampuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar publik.

BAB III

TEORI KEBIJAKAN PUBLIK

A. PENGERTIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Kebijakan merupakan suatu hasil analisis mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik (Pasolong, 2007).

Secara konseptual, kebijakan publik dapat dilihat sebagai 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 (Dunn, 1994).

Kebijakan publik (*public policy*) menurut Thomas R Dye (2013) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Apabila

pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah termasuk kebijakan negara mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah".

Dari pendapat ini, maka esensi dari kebijakan adalah:

- Ada sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
- Ada faktor yang mempengaruhinya, dan
- Ada dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Anderson (1984) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Ia juga kebijakan/*policy* menjadi dua, yakni substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Sementara itu, Nurcholis (2007), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam:

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksana kebijakan,
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan kebijakan publik dalam disertasi ini adalah merupakan suatu rumusan kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk dilaksanakan dalam mencapai suatu tujuan tertentu, baik berupa peraturan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang pada hakekatnya bersifat mengikat dan mengatur kehidupan suatu organisasi/negara. Seperti kebijakan Putkati yang dilaksanakan di Kabupaten Gorontalo yang bertujuan untuk mengembangkan usaha tani dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak di Kabupaten Gorontalo.

B. ESENSI KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Thomas R Dye (2013) dan Anderson (1984) mengemukakan tiga alasan dalam mempelajari kebijakan publik seperti yang dikutip oleh Agustiono (2008), yaitu:

Pertama, Pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*). Dalam konteks ini, kebijakan publik dipelajari untuk menambah pengetahuan yang lebih

mendalam mulai dari prosesnya, perkembangannya serta akibat-akibat yang ditimbulkan bagi masyarakat sehingga dapat meningkatkan pemahaman mengenai sistem politik dan masyarakat pada umumnya.

Kedua, pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*). Dalam konteks ini, terdapat pemisahan antara *scientific-estate* yang hanya mencari untuk kepentingan ilmu pengetahuan dengan *professional-estate* yang berusaha menerapkan ilmu pengetahuan untuk memecahkan masalah sosial secara praktis.

Ketiga, pertimbangan atau alasan politis (*political reasons*). Dalam konteks ini, kebijakan publik dipelajari agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target. Dalam hal ini dibedakan antara *policy analysis* yang terkait dengan pengetahuan tentang sebab akibat yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dan *policy advocacy* yang terkait dengan apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah dengan kebijakan tertentu.

Disamping itu, Subarsono (2008) mengemukakan bahwa dalam mempelajari kebijakan publik dibutuhkan kerangka kerja kebijakan publik yang ditentukan oleh beberapa variabel seperti:

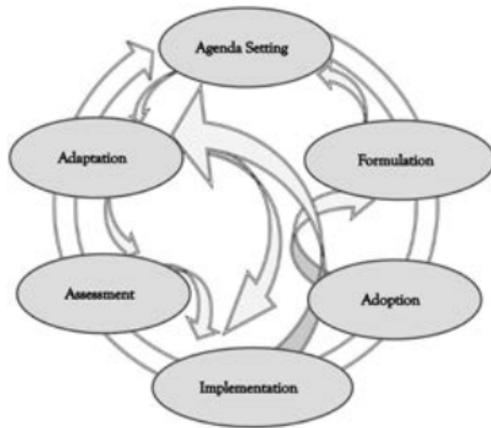
- a. Tujuan yang akan dicapai,
- b. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan,
- c. Sumberdaya yang mendukung kebijakan,
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan

- kebijakan,
- e. Lingkungan, dan
 - f. Strategi yang digunakan.

C. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Proses kebijakan publik adalah aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring* dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual (Dunn, 2017).

Proses kebijakan publik menurut William Dunn (2017), dapat digambarkan dalam skema berikut:



Gambar 2. Proses Kebijakan Publik.

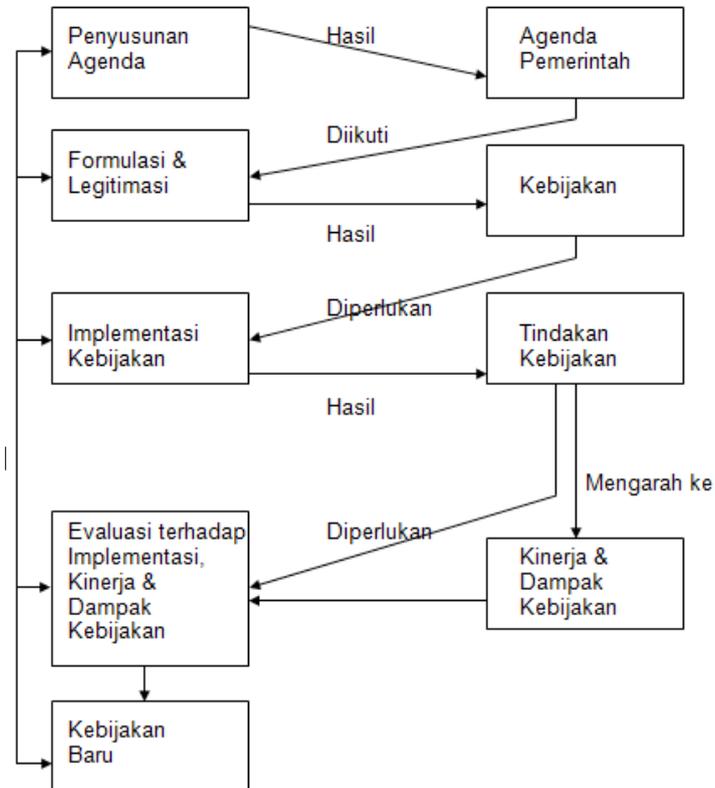
Sumber: Dunn (2017:46).

Proses kebijakan publik menurut William N. Dunn (2017) dimulai dari *Agenda Setting* adalah

- *Agenda Setting* – adalah suatu proses mengupayakan agar suatu masalah publik berubah menjadi agenda kebijakan dan agenda pemerintah. Termasuk didalam hal ini adalah perumusan masalah - memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah;
- *Forecasting* (peramalan) - memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dengan diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan;
- Adopsi kebijakan (*Policy Adoption*) yaitu sebuah kebijakan diadopsi karena adanya dukungan mayoritas anggota dewan, adanya konsensus di antara pimpinan lembaga, atau adanya keputusan mayoritas.
- Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*), yaitu kebijakan yang diadopsi dilakukan oleh badan/lembaga teknis pemerintah dengan memobilisasi sumber daya keuangan dan manusia untuk melaksanakan kebijakan.
- Penilaian Kebijakan (*Policy Assessment*) – merupakan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga audit pemerintahan dalam menentukan apakah kebijakan eksekutif, tindakan legislatif, dan keputusan pengadilan sesuai dengan persyaratan undang-undang dalam mewujudkan tujuannya.
- Adaptasi kebijakan (*Policy Adaptation*) – Hasil audit dan evaluasi dari lembaga audit dilaporkan

kepada lembaga yang bertanggung jawab untuk merumuskan, mengadopsi, dan menerapkan kebijakan bahwa peraturan yang ditulis dengan buruk, sumber daya yang tidak memadai, dan pelatihan yang tidak memadai memerlukan adaptasi kebijakan (Dunn, 2017:45).

Ripley (1985) dalam Subarsono (2008) mengemukakan tahapan kebijakan publik dapat dilihat melalui gambar berikut:



Gambar 3. Tahapan Kebijakan Publik.
Sumber: Ripley (1985).

Gambar 3 di atas menunjukkan beberapa tahapan kebijakan publik, yaitu:

Pertama, tahap penyusunan agenda kebijakan. ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni: a) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, b) membuat batasan masalah, c) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

Kedua, tahap formulasi dan legitimasi kebijakan. 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.

Ketiga, Tahap implementasi kebijakan. Pada tahap ini dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi perlu adanya mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan dapat dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan.

Keempat, Evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang agar lebih baik dan berhasil.

Dalam memecahkan masalah yang dihadapi dalam kebijakan publik Dunn (1994) mengemukakan

pula bahwa ada beberapa tahapan analisis yang harus dilakukan, yaitu:

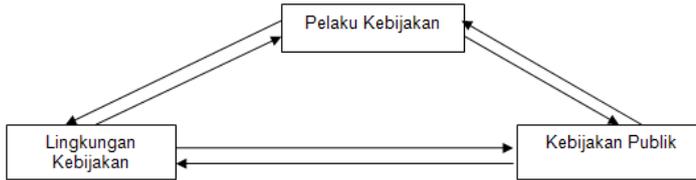
- Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*);
- Formulasi kebijakan (*policy formulation*);
- Adopsi kebijakan (*policy adoption*) isi kebijakan;
- Implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan
- Evaluasi kebijakan (*policy assessment*).

Proses kebijakan dilakukan untuk menciptakan dan secara kritis menilai serta mampu mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu dengan mempertimbangkan pengaruh lingkungan kebijakan yang ada. Dalam hal ini teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dilepaskan dari pengaruh lingkungan sekitarnya. Tuntutan terhadap suatu kebijakan dapat dilahirkan karena adanya pengaruh lingkungan yang kemudian ditransformasikan ke dalam sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dari lingkungan yang akan mempengaruhi *policy makers*.

D. LINGKUNGAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya, dimana terjadi interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri yang memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Berikut ini akan

digambarkan hubungan antara kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan (Dunn, 2003).



Gambar 4. Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan.

Sumber: Dunn (2003:110).

Lingkungan kebijakan publik yang lebih spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang plural, dan harus dipahami dalam tiga kategori besar yaitu: 1) lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik dan nilai-nilai tertentu, 2) lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional, seperti karakteristik birokrasi, sumberdaya yang dimiliki, sumberdaya finansial yang tersedia, dan sebagainya dan 3) lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan. Disamping itu bentuk lingkungan yang dapat mempengaruhi kegiatan kebijakan publik antara lain karakteristik geografis, seperti sumber daya alam, iklim, topografi dan variabel demografi seperti populasi masyarakat, persebaran usia, budaya, politik, sistem sosial dan sistem ekonomi.

Dalam pembahasan selanjutnya Subarsono (2008) memfokuskan lingkungan kebijakan ke dalam dua variabel lingkungan, yakni variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi

(*socio economic variable*).

- 1) Kebudayaan politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya faktor penentu.
- 2) Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik khususnya dalam masyarakat yang maju adalah aktivitas ekonomi.

E. MODEL-MODEL ANALISIS KEBIJAKAN

Dalam mengadakan analisis terhadap kebijakan publik, maka banyak model analisis yang dapat digunakan, seperti yang diajukan oleh Thomas R. Dye (2013) di bawah ini:

a) Model Sistem

Model ini memotret kebijakan publik sebagai hasil (*output*) sistem politik. Nilai model sistem bagi analisis kebijakan meliputi: a) dimensi-dimensi lingkungan yang menggerakkan dan mempengaruhi tuntutan terhadap sistem politik, b) karakteristik sistem politik yang memungkinkan transformasi tuntutan dan mempengaruhi dalam kebijakan publik.

b) Model Massa Elite

Dalam hal ini kebijakan publik dipandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori ini menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu, kelompok elit telah yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat dan administrator publik hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut.

c) Model Kelompok

Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik.

d) Model Rasional

Paham rasional menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Kita dapat mengatakan suatu kebijakan adalah rasional, jika kebijakan itu paling efisien.

e) Model Inkremental

Model ini memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu, dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Perhatian

dicurahkan kepada program, kebijakan baru serta modifikasi program yang berjalan. Pada umumnya, para pembuat kebijakan menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijakan-kebijakan yang terdahulu.

f) Model Institusional

Hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat. Suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum kebijakan tersebut diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah.

F. AKTOR DAN HIERARKI KEBIJAKAN DI INDONESIA

Dari berbagai konsepsi dan penjelasan di atas, dapat ditegaskan bahwa kebijakan publik atau *public policy* secara esensial harus mampu mencermati substansi dari sebuah produk kebijakan yang akan dirumuskan dalam sebuah program sebelum kebijakan itu diimplementasikan dan dievaluasi pelaksanaannya.

Suatu kebenaran dalam tataran normatif demokratis menunjukkan bahwa warga masyarakat mempunyai hak untuk didengarkan dan pejabat mempunyai kewajiban untuk mendengarkannya. Dalam hal ini masing-masing pihak haruslah memainkan peranannya sesuai dengan tingkat kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian, maka dapatlah dibedakan mana yang menjadi aktor

pembuat kebijakan publik dan mana yang menjadi sasaran dari implementasi kebijakan publik.

Bila ingin disederhanakan, maka aktor pembuat kebijakan publik dalam sistem pemerintahan demokratis adalah merupakan interaksi antara dua aktor besar yaitu *Inside Government Actors* yang terdiri dari Presiden, Lembaga Eksekutif, para menteri dan aparatur birokrasi dan *outside government actors* diantaranya lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan serta media massa (Agustiono, 2008).

Dalam era reformasi, aktor kebijakan (lembaga-lembaga) negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan itu adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat: menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Tap MPR, menetapkan GBHN.
2. Presiden: membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR, menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
3. Dewan Perwakilan Rakyat: membuat Undang-Undang (bersama-sama dengan Presiden).
4. Pemerintah: menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU), menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) dan menetapkan Instruksi Presiden (Inpres).
5. Menteri: menetapkan Peraturan Menteri (Permen)

atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaannya.

6. Lembaga Pemerintah Non Departemen: menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
7. Direktorat Jenderal (Dirjen): menetapkan/mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis di bidangnya masing-masing.
8. Badan-badan Negara Lainnya: mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
9. Pemerintah Provinsi: menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi.
10. DPRD Provinsi: menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi.
11. Pemerintah Kota/Kabupaten: menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.
12. DPRD Kota/Kabupaten: menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
13. Kepala Desa: menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan persetujuan Badan

Perwakilan Desa (BPD).

14. BPD: menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa.

Sedangkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 7 ayat (1) terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan daerah.

Dari hirarki pembuatan kebijakan di atas, dapatkah dijelaskan bahwa dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia, setiap Badan/Lembaga termasuk Pemerintah/Presiden mempunyai dua fungsi yaitu sebagai aktor pembuat kebijakan publik dan sekaligus sebagai pelaksana kebijakan publik. Demikian pesatnya dinamika kebijakan publik yang terjadi di negara kita sehingga sangatlah membutuhkan dukungan dari semua pihak terutama dari proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan sampai pada tahap evaluasi kebijakan, sehingga apapun bentuk kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

BAB IV

TEORI FORMULASI KEBIJAKAN

A. DEFINISI DAN ESENSI FORMULASI KEBIJAKAN

Dalam tradisi model tahapan dalam proses kebijakan publik, formulasi kebijakan merupakan bagian dari pra tahapan keputusan dari pembuatan keputusan (Sidney, 2007). Formulasi kebijakan dalam sejumlah referensi cenderung menggunakan istilah Proses Pembuatan Kebijakan (*Policy Making Process*). Dunn (2003) menerangkan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Lebih lanjut Dunn (2003) menerangkan bahwa karakteristik dari formulasi kebijakan adalah para

pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif. Cochran dan Malona (1999:46) mengemukakan bahwa formulasi kebijakan mengangkat pertanyaan:

- Apa rencana yang terkait dengan masalah?
- Biaya dan keuntungan apa dari setiap opsi?
- Apa eksternalitas, negative dan positif yang berhubungan dengan setiap alternatif?

Dalam pendekatan ini, formulasi kebijakan melekat dalam model tahapan proses kebijakan yang mengasumsikan bahwa partisipan dalam proses kebijakan telah mengenali dan mendefinisikan masalah kebijakan dan berpindah ke dalam agenda kebijakan (Sidney, 2007).

B. TAHAPAN FORMULASI KEBIJAKAN

Jones (2007) mengemukakan tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik, yaitu:

Definition. Mendefinisikan masalah adalah tahap awal dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi. Oleh karena itu, negara bertugas membantu publik dalam memenuhi kebutuhannya. Mengakses kebutuhan tidaklah sederhana, dibutuhkan sikap responsif, kepekaan terhadap prakiraan-prakiraan kebutuhan publik. Masalah publik sangatlah kompleks, pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan

membedakan antara masalah dan akibat dari masalah.

Aggregation. Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi.

Organization. Mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal.

Representation. Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke *agenda setting*.

Agenda Setting. Terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan.

Formulation. Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, masalah dapat diredefinisi dan memperoleh solusi yang tidak populer di masyarakat tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok ataupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan output kebijakan.

Legitimation. Proses pengesahan dari alternatif yang terpilih.

Kemajuan saat ini dalam studi formulasi kebijakan publik dan alat-alat kebijakan, Schneider dan Ingram (1997) dalam buku mereka *Policy Design for Democracy* menyajikan sebuah kerangka kerja model tahapan kebijakan yang sederhana melalui konseptualisasi sebuah proses berulang-ulang (*iterative process*). Mereka menciptakan model tunggal proses kebijakan yang menekankan pada keterhubungan antara definisi masalah, *agenda setting*, dan desain kebijakan pada satu sisi dan desain kebijakan, implementasi dan dampaknya terhadap masyarakat pada sisi lainnya. Kerangka kerja Schneider dan Ingram menyebutkan sebagai pendekatan integratif dalam studi kebijakan.

Rangkaian tahapan dalam formulasi kebijakan adalah sebagai berikut:

Perumusan Masalah. Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Dunn, (2003: 225-226) menyatakan bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai proses dengan tahap yang berbeda tetapi saling bergantung, yaitu pencarian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah.

Agenda Kebijakan. Pada tahap ini, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir menjadi agenda kebijakan, sebelumnya kepentingan tersebut diidentifikasi terlebih dahulu

dan ditentukan aktor-aktor serta kepentingannya. Sebelumnya masalah-masalah berkompetisi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah lain yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Wahab (2008: 40) mengemukakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: pertama, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; kedua, isu tersebut mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; ketiga, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; keempat, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; kelima, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fashionable dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Pemecahan Masalah. Perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah (Islamy, 2003: 92), Pada tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tertentu. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- Mengidentifikasi alternatif;
- Mendefinisikan dan merumuskan alternatif;
- Menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau

paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Penetapan Kebijakan. Menurut Islamy (2003: 100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Pada proses pengesahan kebijakan terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Lebih lanjut, mengutip pendapat Anderson, Islamy (2003: 100) menegaskan bahwa proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses di mana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya-tidaknya tujuan - tujuan yang mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima

(*take and give*); dan kompromi (*compromise*).

Pada tahap ini, dapat kita ketahui bahwa para aktor berjuang agar alternatifnyalah yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion*, dan *bargaining*. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan hasil dari keputusan bersama dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut, sehingga dapat ditetapkan sebuah kebijakan. Selain itu, penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

C. KATEGORI FORMULATOR KEBIJAKAN

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik dapat dibedakan berdasarkan beberapa kelompok sebagai berikut:

a. Golongan Rasionalis

Para perencana dan analis kebijakan profesional yang amat terkait dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik.

b. Golongan Teknisi

Seseorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijakan. Pada taraf tertentu seorang teknisi ada seorang yang rasional juga (rasionalis).

c. Golongan Inkrementalis

Para politisi, yang cenderung memiliki sikap kritis namun sering tidak sabar terhadap gaya kerja pada rasionalis dan teknisi, walaupun sebenarnya mereka sangat tergantung pada kedua golongan ini. Golongan ini disebut inkrementalis karena beranggapan tahap perkembangan kebijakan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap hasil akhir (baik yang berjangka dekat, menengah maupun panjang) dari suatu tindakan. Karena itu kebijakan yang dihasilkan cenderung dilihat sebagai perubahan yang terjadi sedikit demi sedikit.

d. Golongan Reformis

Golongan yang berpandangan bahwa perubahan harus segera dilakukan saat ini dan mengarahkannya langsung pada persoalan pokok. Hal ini dilakukan dalam rangka memperoleh jawaban singkat dan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, betapapun tidak memadainya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian maka tekanan perhatiannya pada tindakan yang harus dilakukan sekarang, karena urgensinya dari persoalan yang dihadapi (Wahab, 2008).

BAB V

TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

A. DEFINISI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Penulis yang pertama memberikan perhatian terhadap masalah implementasi adalah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya di depan *The American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970. Pada saat itu, disajikan untuk pertama kali secara konseptual mengenai proses implementasi sebagai suatu fenomena sosial politik.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu mata rantai dalam proses kebijakan, dalam hal ini berupa kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan menjadi tidak bermakna. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan bagian dari rangkaian pentahapan dalam kebijakan publik, disamping formulasi kebijakan, penilaian kebijakan dan lain-lain (Dunn, 2003).

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn dalam

Solichin (2002) merumuskan implementasi kebijakan adalah, *“Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”*

Melihat pengertian di atas, nampaklah bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Oleh karena itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Grindle (1980) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (dalam

Grindle 1980) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III. Dalam hal ini Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua hal pokok yaitu:

- 1) Faktor yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, dan
- 2) Faktor yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan kedua hal ini dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi. Dengan demikian, keempat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumberdaya meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna

pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

B. PERSPEKTIF ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Mazmanian dan Sabatier (1983), mengemukakan bahwa ada dua perspektif dalam analisis implementasi yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Dari perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian Administrasi Publik menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota legislatif dan berbagai faktor lain dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan

preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi yaitu tentang konsistensi antara output kebijakan dengan tujuan awalnya.

Ripley dan Franklin (1985) memperkenalkan pendekatan implementasi kebijakan yaitu pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual”. Pendekatan kepatuhan muncul dari literatur administrasi publik dan memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Dalam hal ini paling tidak ada dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni:

- a. Banyak faktor non birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan
- b. Adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan aparat pelaksana agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor

non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi, sedangkan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan aparat pelaksana yaitu:

- a. Kepatuhan aparat pelaksana mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan
- b. Kemampuan aparat pelaksana melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh faktor eksternal dan faktor non-organisasional atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkannya.

Dengan melihat berbagai konsepsi dan pendapat tentang implementasi kebijakan di atas,

maka penulis berasumsi bahwa yang dimaksudkan dengan implementasi kebijakan dalam disertasi ini adalah merupakan suatu tahap pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah dirumuskan dalam suatu program yang dapat membantu dalam pencapaian suatu tujuan.

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Rencana adalah 20% keberhasilan dan implementasi kebijakan adalah 60% , sedangkan 20% sisanya adalah pengendalian dari implementasi kebijakan tersebut (Nugroho, 2010). Dimana implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disinilah masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan, selain ancaman utamanya yaitu kurangnya konsistensi dalam implementasi kebijakan.

C. MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Untuk lebih mengenal substansi dari implementasi kebijakan (*policy implementation*), maka berikut ini di deskripsikan beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan.

1. Model *Top Down* Hogwood dan Gunn (1978; 1986).

Model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*" dikembangkan oleh Brian W Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;

1986).. Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu.

Syarat-syarat itu adalah: (a) kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius, (b) untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai, (c) perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia, (d) kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal, (e) hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya, (f) hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan Pelaksana tunggal untuk terwujudnya tujuan, (g) pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, (h) tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat, i) komunikasi dan koordinasi yang sempurna, j) pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

2. Model Van Meter dan Van Horn (1975)

Model ini disebut sebagai *A Model Of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-

perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya, ditawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi kebijakan dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi, dan tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur.

Atas dasar pandangan ini Meter dan Horn, berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut: (a) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan (b) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

3. Model Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier (1983)

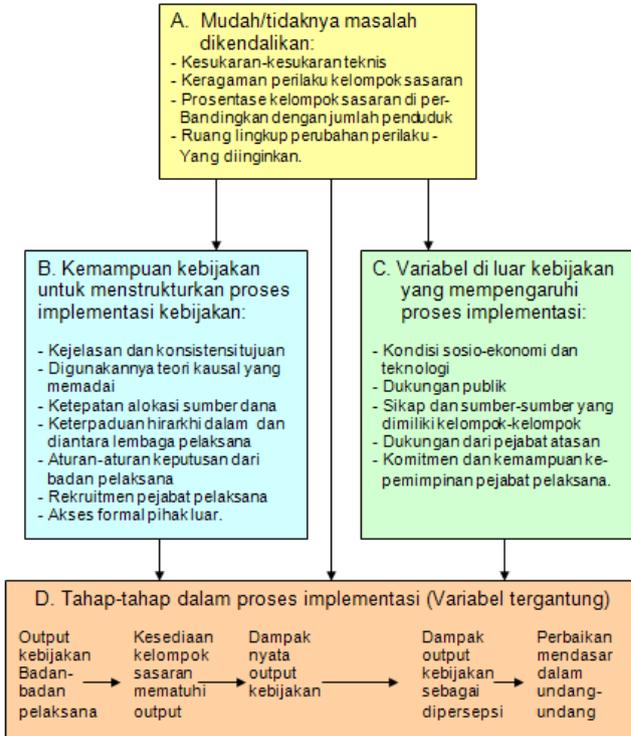
Model ini disebut dengan *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2006) berpendapat bahwa peran penting

dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dengan mengklasifikasi dalam tiga variabel, yaitu:

- a. *Variabel independen* yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan 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 hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan 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 objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut

ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Untuk jelasnya model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier, nampak melalui gambar berikut:

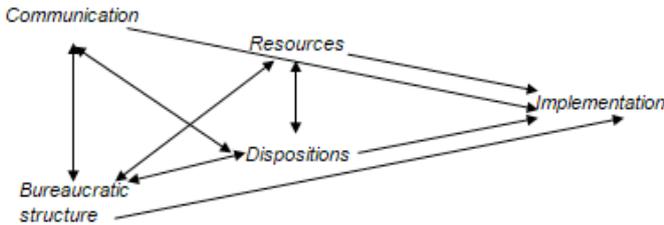


Gambar 5. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983).

4. Model Edwards III (1980)

Model implementasi kebijakan yang berperspektif *top down* ini dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980) dengan menamakan model implementasi

kebijakan publik yang *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi. Model implementasi kebijakan menurut Edwards III nampak melalui gambar berikut:



Gambar 6. Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980).

a. Faktor komunikasi (*communication*)

Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan dikerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada aparat dengan tepat dan konsisten melalui komunikasi yang baik. Komunikasi yang salah akan mengakibatkan pelaksanaan suatu kebijakan tidak efisien dan jauh dari tujuan yang telah ditetapkan.

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar aparat pelaksana mengetahui hal yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga dapat mengurangi

distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumberdaya (*resources*)

Sumberdaya dimaksudkan sebagai aparat pelaksana yaitu para aparat birokrasi pelaksana kebijakan yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Kurangnya sumberdaya yang memiliki kemampuan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu program kerja dapat berakibat pada ketidakefektifan penerapan kebijakan tersebut..

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila aparat pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan isi kebijakan tersebut, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan baik. Sumberdaya meliputi sumber daya manusia, yakni kompetensi aparat pelaksana, dan sumber daya finansial. Dalam hal ini, sumber daya menjadi faktor penting pada saat implementasi kebijakan. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja dan tidak dapat diimplementasikan dengan baik.

c. Disposisi (*disposition*)

Disposisi diartikan sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh aparat pelaksana

seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila aparat pelaksana memiliki disposisi atau sikap yang baik dalam menjalankan tugas, maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika aparat pelaksana memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak akan berjalan dengan baik.

d. Struktur birokrasi (*Bureaucratic structure*)

Struktur birokrasi atau organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap aparat pelaksana dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape* yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak dapat mencapai sasaran.

5. Model Charles Jones

Jhones (1994) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program

dengan memperhatikan tiga aktivitas utama, yaitu :

- a. Organisasi; pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit dan metode untuk menunjang agar program berjalan.
- b. Interpretasi; menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
- c. Aplikasi (penerapan); berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

6. Model Ripley dan Franklin (1985)

Menurut Ripley dan Franklin (1985) keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor, yaitu:

- Mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana,
- Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan
- Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

7. Model Merilee S Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S Grindle, dalam Subarsono (2008) dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- a) Kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan;
- b) Jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*;
- c) Perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d) Ketepatan letak sebuah program;
- e) Sebuah kebijakan menyebutkan aparat pelaksanaannya dengan rinci, dan
- f) Sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
- b. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa,
- c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

8. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

Model yang disusun oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971) dan Benny Hjem & David O'Porter (1981), dalam Nugroho (2006), menegaskan bahwa tahapan awal dari implementasi kebijakan dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan.

Model implementasi ini didasarkan pada jenis

kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksanaannya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat baik secara langsung maupun melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Pada prinsipnya model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan:

- a. Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat,
- b. Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level terbawah,
- c. Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target,
- d. Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Model ini mengedepankan dua variabel yaitu *Content of policy & context implementation*. Konten kebijakan meliputi:

- a) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- c) Derajat perubahan yang diinginkan,
- d) Kedudukan pembuat kebijakan,

- e) Pelaksana program,
- f) Sumberdaya yang dikerahkan.

Konteks implementasinya, meliputi:

- a) Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat;
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Sementara dua dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi:

- a. Manfaat dari program,
- b. Perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

9. Model Gogging, Brown dkk.

Googin, Brown dkk dalam bukunya *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation* secara implisit mensyaratkan tiga hal penting dalam implementasi kebijakan, yakni : (a) isi pesan; (b) bentuk pesan; dan c) persepsi mengenai pimpinan negara.

Ketiga hal tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam sebelas indikator yaitu:

- Sumberdaya;
- Kredibilitas pesan sebagai sebuah solusi;
- Efisiensi kebijakan;
- Partisipasi masyarakat;
- Tipe kebijakan;

- Kejelasan kebijakan;
- Konsistensi kebijakan;
- Frekuensi pengulangan pesan (kebijakan);
- Penerima kebijakan;
- Legitimasi pimpinan daerah pembuat kebijakan, dan
- Kredibilitas pimpinan-pimpinan di tingkat pusat.

Dari berbagai konsepsi dan model implementasi kebijakan yang telah dikemukakan di atas, nampaklah bahwa implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian khusus dalam tataran kebijakan publik. Oleh karena itu kemampuan aparat pelaksana dalam menghadapi dan mengelola berbagai masalah yang ditemukan di lapangan sangatlah diperlukan sehingga proses implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik. Apa yang dikemukakan merupakan pegangan bagi para aparat pelaksana kebijakan, dengan menyadari bahwa implementasi kebijakan itu adalah hal yang paling berat, karena biasanya masalah-masalah akan timbul dan muncul di lapangan pada saat kebijakan diimplementasikan.

BAB VI

FAKTOR DETERMINAN KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

A. FAKTOR-FAKTOR DETERMINAN IMPLEMENTASI DALAM PERSPEKTIF PARA PAKAR

Faktor determinan keberhasilan Implementasi kebijakan pada dasarnya dipengaruhi oleh banyak faktor. Para ahli mengemukakan pendapat yang berbeda-beda, sesuai dengan bidang kajiannya dalam implementasi kebijakan publik.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Subarsono (2008) mengemukakan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni: a) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), b) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*, dan c) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

1. Karakteristik masalah, meliputi: (a) tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan,

- (b) tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, (c) proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, (d) cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang, meliputi: (a) kejelasan isi kebijakan, (b) memiliki dukungan teoritis, (c) tersedianya alokasi sumber daya finansial, (d) adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, (e) kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, (f) tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, (g) akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
 3. Variabel lingkungan, meliputi: (a) kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. (b) dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik, (c) sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), (d) tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat pelaksana.

Relevan dengan itu, Gerston (1992) mengemukakan ada empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Translation ability* yaitu kemampuan staf pelaksana untuk menerjemahkan apa yang sudah diputuskan oleh pengambil keputusan untuk dilaksanakan.
2. *Resources* (sumberdaya) khususnya berkaitan

dengan sumber daya manusia, finansial dan peralatan/sarana.

3. *Limited number of players* yaitu jumlah pelaksana kebijakan yang tidak terlalu banyak agar tidak menimbulkan kebingungan dan kompetisi yang tidak sehat.
4. *Accountability* adanya proses pertanggungjawaban dari pelaksana kebijakan terhadap apa yang telah dihasilkan.

Dunn (2003), mengemukakan pula bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kejelasan antara kebijakan dan kinerja kebijakan terdiri dari: (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) komunikasi antara organisasi dan pengukuran aktivitas, (3) karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi, (4) sumber daya dan, (5) sikap pelaksana.

Demikian halnya dengan Edwards III (1980), yang mengemukakan pendapatnya bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi.

Komunikasi

Komunikasi merupakan variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Komunikasi sangat menentukan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan

atas apa yang akan dikerjakan dapat diperoleh apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Dalam hal ini terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- Transmisi yaitu penyaluran komunikasi yang baik dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Dalam komunikasi seringkali terjadi salah pengertian (*miscommunication*). Hal tersebut disebabkan karena komunikasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street level bureaucrats*) 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 lain hal tersebut justru dapat menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi aparat pelaksana di lapangan.

Sumberdaya

Sumberdaya merupakan variabel yang kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut Edwards III, dalam mengimplementasikan kebijakan maka perlu diperhatikan indikator sumberdaya yang terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- Staf; sumberdaya 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.
- Informasi; dalam implementasi kebijakan mempunyai dua bentuk yaitu Pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Aparat pelaksana harus mengetahui apa yang harus dilakukan pada saat diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Aparat pelaksana harus mengetahui kepatuhan aparat pelaksana kebijakan terhadap hukum.
- Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para aparat

pelaksana di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

- Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Aparat pelaksana mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Disposisi

Disposisi sebagai variabel yang ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik. Disposisi atau sikap aparat pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para aparat pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Beberapa hal yang perlu dicermati dalam variabel disposisi menurut Edwards III adalah:

- Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana dapat menimbulkan hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh

karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- Insentif; Edwards III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Hal ini dilakukan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu yang menjadi faktor pendorong untuk membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik.

Struktur birokrasi atau organisasi

Struktur birokrasi atau organisasi sebagai variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para aparat pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur organisasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur organisasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai aparat pelaksana kebijakan

harus dapat mendukung implementasi kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan mengadakan koordinasi dengan baik.

Dalam hal ini terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih baik yaitu melakukan *Standard Operating Procedure* (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai di antara beberapa unit kerja.

B. FAKTOR-FAKTOR INTERNAL DAN EKSTERNAL

Dari berbagai pandangan tentang faktor-faktor determinan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik, maka secara umum diklasifikasi 2 (dua), yaitu faktor internal, dan faktor eksternal.

1. Faktor Internal

Faktor internal, yaitu faktor-faktor yang berada di dalam (internal) aparat pelaksana kebijakan, yang meliputi:

Komunikasi

Komunikasi yaitu kemampuan aparat pelaksana

untuk memahami dan menyampaikan semua aturan dan petunjuk pelaksanaan pekerjaan kepada semua aparat pelaksana sampai ke tingkat bawah. Dalam hal ini diperlukan kerjasama dan koordinasi terhadap setiap langkah program yang dilaksanakan. Setiap aparat pelaksana harus mengintegrasikan pelaksanaan tugas masing-masing bidang dengan pencapaian tujuan program, sehingga nantinya ditemukan kesatuan gerak langkah dalam mengimplementasikan kebijakan.

Sumberdaya

Sumberdaya yaitu ketersediaan staf pelaksana yang cukup dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Sumber daya manusia yang berkualitas yang ditunjang dengan kemampuan dan spesialisasi fungsi yang diperlukan untuk melaksanakan setiap pekerjaan, sumber daya finansial dan dibarengi dengan ketersediaan fasilitas penunjang yang diperlukan untuk melancarkan tugas dan pekerjaan aparat. Disamping itu perlu diberikan batas kewenangan yang dimiliki oleh aparat untuk melakukan suatu tindakan yang diperlukan dalam menjamin pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Disposisi atau sikap pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana yaitu merupakan komitmen dari aparat pelaksana untuk betul-betul melaksanakan setiap program yang telah ditetapkan. Aparat pelaksana yang direkrut adalah aparat yang memiliki kemampuan, pengalaman dan kemauan untuk bekerja keras, sehingga apapun tantangan

yang akan ditemuinya di lapangan diharapkan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan program. Sebagai konsekuensi dari hasil pekerjaan yang dilaksanakan, maka perlu ditetapkan pemberian insentif atau tunjangan sebagai bentuk penghargaan atas pekerjaan yang dilakukan oleh setiap aparat pelaksana tersebut. Hal ini tentunya semakin mendorong semangat dan memperkuat komitmen dari aparat pelaksana dalam implementasi kebijakan.

Struktur organisasi

Struktur organisasi yaitu adanya dukungan dari aparatur pemerintah berupa pembagian tugas dan fungsi sesuai bidang pekerjaan dan disertai dengan penyediaan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang dapat mendukung pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Dalam hal ini diperlukan pelaksanaan fragmentasi yaitu upaya penyebaran tanggung jawab di setiap kegiatan atau aktivitas aparat pelaksana dalam berbagai unit atau bagian sesuai dengan kondisi yang diperlukan dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang berasal dari luar (eksternal) sasaran kebijakan.

Potensi penduduk dan sumber daya alam

Potensi penduduk dan sumber daya alam. Potensi penduduk yaitu keseluruhan aspek yang terkait dengan keadaan atau potensi yang dimiliki oleh penduduk yang meliputi jumlah penduduk, tingkat

pendidikan dan perbandingan usia penduduk yang dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan penduduk sebagai target/sasaran program. Sedangkan sumber daya alam adalah kekayaan alam yang dimiliki oleh masyarakat seperti ketersediaan lahan pertanian, pengairan dan sumberdaya lainnya yang sangat diperlukan dalam menunjang proses implementasi kebijakan, seperti kebijakan di sektor pertanian yang berkaitan dengan pengembangan usaha tani.

Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi

Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yaitu berupa kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat baik dalam bentuk adanya perbaikan tingkat hidup (ekonomi) masyarakat dan kemajuan teknologi. Hal ini dapat dilihat dari ketersediaan fasilitas berupa sarana/prasarana jalan dan jembatan, penggunaan alat transportasi, komunikasi dan adanya pertumbuhan ekonomi melalui kegiatan perdagangan hasil-hasil bumi/pertanian dan peternakan yang pada dasarnya turut menentukan dalam implementasi kebijakan.

Budaya lokal

Budaya adalah pikiran dan akal budi. Orang atau masyarakat berbudaya artinya masyarakat yang mempunyai pikiran atau akal budi untuk memajukan diri dan bangsanya (Badudu, 1994). Budaya juga sering diidentikan dengan sikap, kebiasaan, tingkah laku yang dilakukan bersama-sama dan dikomunikasikan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dalam masyarakat di Gorontalo misalkan, terdapat budaya *huyula* (gotong royong), *dulohupa* (musyawarah), *motiayo*

(sukarela), budaya *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali). Budaya lokal ini biasanya berkembang dan menjadi tradisi yang berkembang dan mengakar dalam kehidupan masyarakat.

Dinamika politik lokal

Dinamika politik adalah suasana politik, keadaan percaturan politik seperti menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah/desa (Badudu, 1994). Dinamika politik lokal ini biasanya mempengaruhi kehidupan masyarakat di daerah atau desa. Adanya dukungan/partisipasi dari masyarakat dalam penyampaian aspirasi politiknya ini akan membawa pengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan. Hal ini ditunjukkan dengan pola kepemimpinan kepala daerah/desa dan aparatnya yang dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Biasanya masyarakat memberikan dukungan terhadap seseorang yang disegani atau dihormati dalam kehidupan masyarakat setempat, dimana hal ini akan berdampak pada keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah atau desa tersebut.

BAB VII

TEORI EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. DEFINISI EVALUASI KEBIJAKAN

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam kebijakan. Evaluasi umumnya dilakukan pada setiap tahapan kebijakan untuk memastikan efektivitas dan efisiensi dari kebijakan yang dihasilkan. Dunn (2003) mengemukakan bahwa secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilai. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai, atau manfaat hasil kebijakan.

Sementara itu, Wollmann (2007) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan alat dan prosedur analitis yang dimaksudkan untuk melakukan dua hal: pertama, penelitian evaluasi merupakan alat analisis, mencakup penyelidikan terhadap program

kebijakan untuk mendapatkan semua informasi yang berhubungan dengan penilaian kinerja, baik proses maupun hasilnya. Kedua, evaluasi sebagai fase dari siklus kebijakan lebih umum, yang berkaitan dengan pelaporan informasi tersebut ke proses pembuatan kebijakan.

Dengan demikian, evaluasi dapat dilihat dalam perspektif teknis, namun juga dapat ditinjau dari perspektif substantif. Secara teknis evaluasi merupakan suatu prosedur analitis dalam bentuk penaksiran, pemberian angkat, hingga penilaian dengan angka-angka tertentu. Namun, secara substantif evaluasi merupakan proses untuk mengungkapkan nilai yang dihasilkan dari suatu proses kebijakan.

B. JENIS-JENIS EVALUASI KEBIJAKAN

Evaluasi kebijakan dapat dibagi dalam dua perspektif, yaitu evaluasi berdasarkan tahapannya, dan evaluasi berdasarkan lingkungannya. Berdasarkan tahapannya, evaluasi kebijakan terbagi menjadi tiga, yaitu evaluasi sebelum kebijakan (*ex-ante evaluation*), evaluasi selama implementasi kebijakan (*on going evaluasi*), dan evaluasi setelah implementasi kebijakan (*ex-post evaluation*). Sedangkan dari sisi lingkungannya, evaluasi dibagi menjadi dua, yaitu evaluasi internal dan evaluasi eksternal (Wollmann, 2007).

1. *Ex-Ante Evaluation, Ongoing Evaluation dan Ex-Post Evaluation*

Evaluasi ex-ante adalah evaluasi yang dilakukan sebelum pengambilan keputusan untuk mengantisipasi dan menilai efek, dan konsekuensi dari kebijakan serta tindakan yang direncanakan atau ditetapkan sebagai informasi ke dalam proses pengambilan keputusan yang akan datang, atau yang sedang berlangsung. Evaluasi *ex-ante* merupakan instrumen untuk membuat pilihan antara opsi kebijakan alternatif (idealnya) secara analitis lebih transparan, lebih dapat diperkirakan, dan secara politis lebih dapat diperdebatkan.

Evaluasi On going – evaluasi untuk mengidentifikasi dampak (sementara), dan hasil dari program dan tindakan kebijakan selama dalam siklus kebijakan, implementasi dan realisasinya masih berlangsung. Fungsi penting dari evaluasi “berkelanjutan” adalah untuk memasukkan kembali informasi yang relevan ke dalam proses implementasi pada titik, serta tahap, ketika informasi terkait dapat digunakan untuk menyesuaikan, memperbaiki atau mengarahkan kembali proses implementasi atau bahkan mendasari keputusan kebijakan utama.

Evaluasi Ex-post merupakan varian klasik dari evaluasi untuk menilai pencapaian tujuan dan efek dari kebijakan dan tindakan. Karakteristik evaluasi kebijakan (program) *ex-post* memiliki dua tujuan. Pertama, untuk menghasilkan penilaian tentang sejauh mana tujuan kebijakan yang dimaksud telah tercapai

(“pencapaian tujuan”). Kedua, evaluasi kebijakan dan program juga diharapkan dan diamanatkan untuk menjawab pertanyaan (kausal) apakah dampak dan perubahan yang diamati telah benar-benar (kausal) terkait dengan kebijakan atau program yang bersangkutan.

2. Evaluasi Internal dan Evaluasi Eksternal

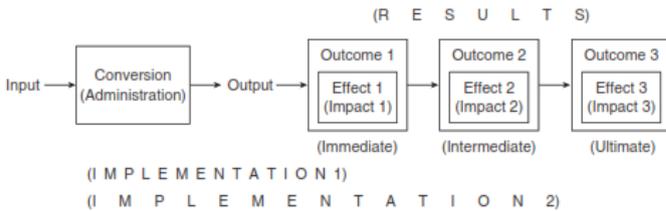
Evaluasi internal merupakan evaluasi yang dilakukan dalam rumah tangga dari badan pelaksana kebijakan itu sendiri. Jenis evaluasi ini seringkali dinilai tidak sistematis dan informal yang telah dipraktekkan sejak lama dalam model birokrasi Weberian, dimana pengawasan dan evaluasi dilakukan secara hierarkis berdasarkan bentuk pelaporan internal secara reguler.

Evaluasi Eksternal adalah evaluasi yang diprakarsai dan didanai oleh sumber dari luar. Evaluasi eksternal ini dilakukan oleh aktor profesional di luar pemerintah, ataupun evaluasi yang dilakukan secara politik melalui lembaga legislatif.

Sistem Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan dapat dilihat dalam perspektif sebuah sistem. Sistem adalah suatu keseluruhan yang bagian-bagiannya saling bergantung satu sama lain. Dalam bentuknya yang paling sederhana, sebuah sistem terdiri dari input, konversi, dan output. Ketika model sistem sederhana digunakan dalam evaluasi sektor publik, lebih banyak fungsi ditambahkan dan terminologi diubah (Vedung, 2006).

Tahap konversi diganti namanya menjadi administrasi, dan fase dampak dilekatkan ke tahapan luaran (*output*). Luarannya merupakan fenomena yang keluar dari badan pemerintah seperti larangan, hibah, subsidi, pajak, himbuan, bujukan moral, jasa, dan barang. Hasil (*result*) merupakan sesuatu yang terjadi di sisi penerima, tindakan dari penerima yang disertakan, tetapi juga apa yang terjadi di luar penerima dalam rantai pengaruh. Hasil dapat diklasifikasi menjadi tiga, yaitu hasil langsung (*immediate result*), hasil menengah (*intermediate result*) dan hasil akhir (*ultimate result*).



Gambar 6. Model Sistem Umum Evaluasi Kebijakan.

Sumber: Vedung (2006).

Efek merupakan sub kelompok dari hasil, yaitu bagian dari hasil yang setidaknya sampai batas minimal yang dihasilkan oleh intervensi, dan kegiatan intervensi. Arti lainnya dari efek adalah dampak. Hasil digunakan sebagai istilah untuk meringkas baik keluaran atau efek atau hasil atau ketiganya. Istilah implementasi biasanya mencakup administrasi dan keluaran.

C. MASALAH EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Terdapat beberapa masalah pokok dari kebijakan yang perlu dievaluasi. Vedung (2006) menyebutnya dengan Pendekatan Delapan Masalah untuk Evaluasi Kebijakan Publik (*Eight problems approach to public policy evaluation*).

1. Masalah tujuan komprehensif: Untuk apa tujuan keseluruhan dari evaluasi dilakukan?
2. Masalah organisasi (evaluator): Siapa yang harus melaksanakan evaluasi, dan bagaimana pengorganisasiannya?
3. Masalah kriteria nilai: Dengan kriteria nilai apa yang dapat, dan haruskah ada manfaat dari sebuah intervensi dinilai? Dengan standar kinerja apa pada kriteria nilai di dapat, dan haruskah keberhasilan atau kegagalan atau kinerja yang memuaskan dinilai? Dan apa manfaat dan kerugian sebenarnya dari intervensi?
4. Masalah analisis intervensi: Bagaimana evaluasinya, yaitu intervensi pemerintah, mis. kebijakan, program, komponen kebijakan dan program, proyek, penyediaan jasa dan barang, atau strategi manajemen, perlu dicirikan dan dijelaskan?
5. Masalah implementasi: Apakah ada hambatan atau malfungsi dalam fase eksekusi antara dorongan formal intervensi hingga hasil akhir? Bagaimana masalah seperti itu dapat dikurangi?
6. Masalah hasil: Apa hasil yang mungkin relevan –

segera, menengah dan akhir, yang dimaksudkan, tidak dimaksudkan dari intervensi?

7. Masalah dampak (efek): Sejauh mana dampak hasil intervensi? Selain intervensi, apa kontinjensi (kekuatan sebab akibat yang bekerja) atau faktor (mekanisme) lain yang berkontribusi terhadap hasil?
8. Masalah pemanfaatan: Bagaimana evaluasi yang akan digunakan? Bagaimana sebenarnya digunakan? Bagaimana pemanfaatan dapat ditingkatkan? (Vedung, 2006)

D. KRITERIA EVALUASI KEBIJAKAN

Para pakar kebijakan publik tidak memiliki kesepakatan khusus tentang kriteria yang digunakan dalam mengukur keberhasilan dari sebuah kebijakan. Kraft & Furlong (2020) misalkan menekankan pada tiga kriteria utama, yaitu: efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), dan keadilan (*equity*).

- Efektivitas – berkaitan dengan seberapa baik suatu kebijakan bekerja, atau mungkin berhenti. Pada formulasi sebuah kebijakan efektivitas telah menjadi salah satu pertimbangan tentang apa yang akan terjadi dikemudian hari setelah kebijakan diimplementasikan. Efektivitas adalah kriteria yang digunakan analis untuk menentukan seberapa baik suatu kebijakan telah memenuhi harapan.
- Efisiensi merupakan kriteria yang mendapat

perhatian dalam formulasi kebijakan kontemporer, pada saat dilakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan dan program yang direncanakan. Alasan utamanya adalah anggaran publik memiliki batasan dan perlu digunakan dengan seefisien mungkin.

- Keadilan/kesetaraan dan kebebasan memang tidak sepopuler efisiensi dan efektivitas dan evaluasi kebijakan. Namun, kriteria ini tidak kalah penting jika berkaitan dengan keberhasilan kebijakan publik. Kriteria ini dimaksudkan agar semua orang dan kelompok mendapatkan kesempatan yang sama dalam menikmati hasil-hasil pembangunan dari sebuah kebijakan.

Sementara itu, Vedung (2006) mengemukakan sistem merit dalam evaluasi kebijakan. Hal ini dibagi dalam tiga kategori kriteria utama yaitu kriteria substansial, kriteria ekonomi dan kriteria proses.

1. Kriteria Merit Substansial

- Tujuan (efektivitas evaluasi)
- Tujuan ditambah kriteria untuk penilaian efek samping.
- Kriteria klien
- Kriteria dan masalah pemangku kepentingan
- Kriteria profesional: kriteria rekan, kriteria diri sendiri.
- Masalah yang mendasari

2. Kriteria merit Ekonomi

- Ekonomi (hanya biaya)

- Produktivitas
- Efisiensi: efektivitas biaya, manfaat biaya (*cost-effectiveness, cost-benefit*)
- Kriteria merit Proses
- Legalitas
- Keadilan (*rule of law*)
- Publisitas
- Keterwakilan
- Demokrasi partisipatif (Partisipasi publik dalam pengambilan keputusan akhir)
- Demokrasi Deliberatif (Vedung, 2006:400)

BAB VIII

KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK PADA SEKTOR PERTANIAN

A. PENDAHULUAN

Konsep kebijakan menurut Dye (2013) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan menurut Anderson (1984) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Dari dua pendapat ini, dapat ditegaskan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh sejumlah pelaku dengan tujuan untuk memecahkan suatu masalah.

Dalam suatu kebijakan publik tahapan implementasi dianggap sebagai hal yang sangat penting. Tahapan implementasi kebijakan merupakan tahapan kedua setelah suatu kebijakan publik dirumuskan atau diputuskan oleh pemerintah. Oleh karena itu keberhasilan dari suatu kebijakan publik diharapkan

membawa dampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

B. PENGEMBANGAN USAHA PERTANIAN

Kebijakan publik yang berkaitan dengan pertanian, salah satunya dilakukan melalui pengembangan usaha tani. Pengembangan usaha pertanian ini penting dilakukan, baik dalam konteks pengembangan dalam organisasi maupun pengembangan dalam usaha (bisnis).

Pengembangan Organisasi

Burt Scanlan dan J. Bernard Keys (dalam Widodo, 2008) mengemukakan; *“organization development can be defined as an effort supported by top management to increase the effectiveness of the total system (organization) through a series of planned interventions”*. (Pengembangan organisasi dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi yang dibantu oleh manajemen puncak untuk meningkatkan keefektifan sistem sosial atau organisasi melalui serangkaian campur tangan yang direncanakan).

Relevan dengan itu, Harold Koontz, Cyril O'Donnell dan Heinz Weihrich (dalam Widodo, 2008) mengemukakan, *“organization development, typically shortened to ‘do’ is a systematic, integrated and planned approach to improve the effectiveness of an enterprise.”* (pengembangan organisasi adalah suatu rancangan atau pendekatan yang sistematis, terpadu dan terencana untuk meningkatkan keefektifan perusahaan).

Sedangkan Sondang P. Siagian (1996) lebih jelas mengemukakan masalah pengembangan organisasi sebagai teori manajemen yang berarti merupakan serangkaian konsep, alat dan teknik untuk melakukan perencanaan jangka panjang yang difokuskan pada hubungan antara kelompok kerja dan individu yang dikaitkan dengan perubahan-perubahan yang bersifat struktural. Dalam hal ini, kata pengembangan berbeda maknanya dengan mengembangkan.

Pengembangan Usaha Tani

Pengembangan berarti hal, cara atau hasil kerja mengembangkan. Sedangkan mengembangkan berarti membuka, memajukan, menjadikan maju dan bertambah baik (Badudu, 1994). Disamping itu, yang dimaksudkan dengan usaha tani adalah usaha atau kegiatan yang dilakukan dibidang pertanian baik tanaman semusim (padi, jagung, kacang, kedelai, kacang hijau) maupun tanaman keras (cengkeh, coklat, kopi, pala) termasuk juga peternakan dan perikanan darat (Badudu, 1994).

Dengan mendasarkan pada konsep pengembangan organisasi tersebut, maka dapat ditemukan bahwa hakekat pengembangan usaha tani hampir sama bentuknya dengan pengembangan organisasi. Dalam hal ini pengembangan usaha tani merupakan suatu usaha yang dilakukan dalam bidang pertanian, peternakan dan perikanan darat yang ditujukan untuk memajukan atau mengembangkan usaha petani. Pengembangan usaha tani dilakukan melalui pembuatan rencana kerja yang meliputi semua

aspek yang diatur untuk meningkatkan efektivitas dari kegiatan petani dalam mencapai tujuan. Dalam disertasi ini, pengembangan usaha tani yang dimaksud adalah pengembangan usaha tani yang dilakukan melalui kelompok-kelompok tani penerima bantuan ternak dari proyek Putkati, sehingga diharapkan pendapatan petani meningkat.

Dalam meningkatkan pendapatan masyarakat yang tergabung dalam usaha tani, maka kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah adalah mengembangkan sektor pertanian dan peternakan sampai ke tingkat pedesaan. Ini adalah salah satu bentuk kebijakan yang harus diimplementasikan oleh seluruh aparat pelaksana dari tingkat pusat sampai daerah. Pembangunan pertanian dan peternakan mempunyai peranan penting dalam pemantapan ketahanan pangan nasional.

Pertanian rakyat yang merupakan usaha tani adalah istilah lawan dari perkataan "*farm*" dalam bahasa Inggris. Mosher, dalam Mubyarto (1995) mengemukakan "*farm*" (yang diterjemahkan oleh Krisnandi menjadi usaha tani) adalah merupakan suatu tempat atau bagian dari permukaan bumi dimana pertanian diselenggarakan oleh seorang petani baik sebagai petani pemilik, penyakap atau manajer yang digaji. Dalam hal ini, usaha tani merupakan himpunan dari sumber-sumber alam yang terdapat di tempat itu yang diperlukan untuk produksi pertanian seperti tumbuhan, tanah dan air, dimana usaha tani yang dimaksudkan dalam penelitian adalah meliputi kegiatan usaha bercocok tanam dan memelihara ternak.

Dewasa ini kebijakan pengembangan usaha tani bukan terbatas pada usaha bercocok tanam dengan satu jenis tanaman saja misalnya padi, jagung atau palawija. Akan tetapi pola pengembangan usaha tani yang dilaksanakan adalah usaha tani yang terintegrasi dengan pengembangan ternak. Dalam hal ini petani di samping melakukan kegiatan pertanian bersamaan dengan pengembangan usaha ternak baik berupa ternak sapi, kambing, kerbau dan jenis ternak lainnya.

Pengembangan usaha tani adalah merupakan suatu proses mengkombinasikan faktor-faktor produksi berupa lahan, tenaga kerja dan modal untuk menghasilkan produk pertanian dan peternakan. Keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani ini tergantung pada tiga unsur yaitu bibit (*breeding*), pakan (*feeding*) dan pengelolaan (*management*). Pada usaha tani yang bersifat tradisional yang pemeliharaannya secara tradisional belum memperhatikan ketiga unsur tersebut. Unsur pengelolaan (*management*) yang mencakup pengelolaan *breeding*, *feeding*, pengolahan lahan, pemeliharaan tanaman, perkandangan maupun masalah kesehatan ternak belum dilaksanakan secara baik.

Pemeliharaan ternak sebagai bagian dari sistem usaha tani bersifat saling menguntungkan dengan usaha tani lainnya, terutama penghasil pupuk kandang, pemanfaatan tenaga kerja, akumulasi modal, pelestarian sumberdaya dan lain-lain. Usaha tani campuran dengan pengelolaan yang baik dalam suatu keterpaduan produktivitas dan kemampuan ekonomi dari masing-

masing elemen akan meningkat, sehingga pendapatan keseluruhan petani akan lebih meningkat pula.

Pengembangan usaha tani terpadu ini adalah suatu kegiatan petani untuk memanfaatkan secara terpadu lebih dari satu komoditas pertanian baik komponen usaha tani pangan, palawija dan ternak. Kebijakan pemeliharaan ternak sebagai bagian dari sistem usaha tani bersifat saling menguntungkan dengan usaha taninya, terutama sebagai penghasil pupuk kandang, pemanfaatan tenaga kerja, akumulasi modal, pelestarian sumberdaya dan lain-lain. Pengembangan usaha tani ini membawa dampak terhadap pendapatan rumah tangga petani, sehingga petani ternak sebagai bagian yang tak terpisahkan dari usaha tani perlu upaya pembinaan yang ditunjang oleh dukungan kebijakan publik yang tepat.

Dari berbagai konsepsi di atas, dapat ditegaskan bahwa implementasi kebijakan pengembangan usaha tani dan ternak ini sangatlah penting terutama dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak. Oleh karena itu, diharapkan dapat dikembangkan teori dan model implementasi kebijakan pengembangan usaha tani ini, sehingga dapat dihasilkan sebuah rekomendasi tentang model pengembangan usaha tani yang benar-benar dapat menyentuh kepentingan masyarakat terutama dalam peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak.

C. ORIENTASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIDANG PERTANIAN

Implementasi kebijakan merupakan salah satu mata rantai dalam proses kebijakan dalam hal ini berupa kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa implementasi kebijakan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan menjadi tidak bermakna.

Menurut Dunn (2003) implementasi kebijakan merupakan bagian dari rangkaian pentahapan dalam kebijakan publik, disamping formulasi kebijakan, penilaian kebijakan dan lain-lain. Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) implementasi kebijakan adalah upaya untuk melaksanakan keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan di sektor pertanian pada akhirnya diarahkan untuk meningkatkan pendapatan, dan kesejahteraan petani. Meningkatkan dan peningkatan memiliki makna yang berbeda. Meningkatkan adalah menaikkan atau menambah kemampuan, mempertinggi daya pikir, daya juang, daya serap dan daya beli. Sedangkan peningkatan diartikan sebagai hal, cara, hasil atau proses kerja meningkatkan (Badudu, 1994).

Pendapatan merupakan penghasilan, nafkah perolehan atau juga penemuan orang-orang pandai yang selalu berguna bagi kemanusiaan (Badudu, 1994). Pendapatan juga dimaknai sebagai upah, yaitu jumlah keseluruhan yang ditetapkan sebagai pengganti jasa yang telah dikeluarkan oleh tenaga kerja meliputi

masa atau syarat-syarat tertentu (Hadi Purnomo, 1997). Sedangkan menurut istilah dalam Kamus Ilmiah Populer (2005) adalah pendapatan atau penghasilan berupa uang atau hasil material lainnya yang dicapai dari penggunaan kekayaan atau jasa manusia bebas.

Pendapat di atas relevan dengan yang dikemukakan oleh R.G Kartasapoetra (1986), bahwa pendapatan atau upah yaitu suatu penerimaan sebagai imbalan dari pemberi kerja kepada penerima kerja untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah dan akan dilakukan, berfungsi sebagai jaminan hidup yang layak bagi kemanusiaan dan produksi yang dinyatakan dalam bentuk nilai yang ditetapkan menurut persetujuan, undang-undang atau peraturan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pemberi kerja dan penerima kerja.

Istilah petani ternak identik dengan orang yang melakukan kegiatan bercocok tanam dan beternak hewan secara bersama-sama. Disamping itu, ada juga petani pemilik yaitu petani yang memiliki tanah melalui berbagai cara seperti warisan (peninggalan) dari orang tua yang telah meninggal dunia maupun lahan yang dimiliki karena proses jual beli oleh pemiliknya. Petani pemilik ini biasanya berbeda dengan petani pengolah yaitu orang yang memperoleh pendapatan (sewa) dengan cara mengolah lahan pertanian orang lain.

Badudu (1994) mendefinisikan petani sebagai pesawah/peladang yang hidupnya dari bercocok tanam disawah atau diladang. Petani dapat dibedakan dengan peternak karena peternak dipakai khusus untuk

mengatakan orang yang beternak hewan. Peningkatan pendapatan petani merupakan suatu hal atau cara yang dilakukan oleh petani dalam upaya untuk menambah sejumlah *income* (penghasilan) yang diterimanya sebagai imbalan atas suatu pekerjaan maupun sebagai hasil (*output*) dari suatu pekerjaan/mengolah lahan pertanian yang dilakukannya dan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup (konsumsi), tabungan dan investasi.

Pendapatan dibagi dalam dua kategori, yaitu (1) pendapatan tetap, yaitu pendapatan yang dapat diukur periode penerimaannya (rutin) dan jumlah yang diterima setiap periode tertentu, dan (2) pendapatan tidak tetap yaitu pendapatan yang diterima dalam suatu periode yang bersifat tidak tetap (tidak rutin) dan jumlahnya pun tidak sama setiap periode (Suroso, 2008).

Pada umumnya tingkat pendapatan masyarakat itu berbeda-beda, sesuai dengan tingkat produktivitasnya. Ada masyarakat yang mempunyai tingkat pendapatan yang sudah di atas standar hidup yang dipersyaratkan, dalam hal ini masyarakat tersebut sudah dapat memenuhi semua kebutuhan hidupnya dengan pendapatan yang diperolehnya melalui aktivitas kerja yang dilakukannya. Disamping itu, ada juga masyarakat yang mempunyai pendapatan yang kurang memadai atau masih berada di bawah standar hidup yang telah ditentukan.

Upaya peningkatan taraf hidup dan pemerataan pendapatan antar golongan masyarakat sesungguhnya

merupakan dua masalah yang saling terkait. Dimana peningkatan taraf hidup berarti meningkatkan pemenuhan kebutuhan nyata secara kualitatif maupun kuantitatif. Sasaran itu akan tercapai dengan usaha memperbesar produksi masyarakat secara menyeluruh yang pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan pendapatan nasional, yang sekaligus mempercepat pertumbuhan ekonomi.

D. FAKTOR-FAKTOR PRODUKSI

Dilihat dari sudut ekonomi, ternyata faktor-faktor produksi turut mempengaruhi pendapatan masyarakat. Adapun faktor-faktor produksi yang dimaksud antara lain:

1. Faktor alam berupa kekayaan yang terkandung di dalam alam ini dan ditunjang oleh keadaan iklim, cuaca yang mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan peningkatan pendapatan petani.
2. Faktor modal dapat mempengaruhi dalam kegiatan produktivitas pertanian, dimaksudkan sebagai semua kekayaan yang dimiliki oleh petani yang digunakan dalam menunjang kegiatan pertaniannya.
3. Faktor tenaga kerja yaitu berupa kemampuan petani dalam mengolah lahan pertanian dengan tepat dan cara yang benar, sehingga mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan mampu mengembangkan usaha tani dan meningkatkan pendapatan petani.

4. Faktor keahlian yaitu kemampuan yang dimiliki petani baik mengenai teknik pertanian yang baik maupun masalah manajemen produksi yang tepat yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan produktivitasnya.
5. Faktor lingkungan sosial, politik dan budaya yang ada di lingkungan petani. Adanya kemajuan teknologi kadangkala juga kurang dapat diterima oleh masyarakat terutama yang terkait dengan teknik pengolahan pertanian. Hal ini sangat berpengaruh pula terhadap upaya peningkatan produktivitas pertanian dan pengembangan usaha tani.
6. Adanya stabilitas ekonomi sangat menentukan tingkat produktivitas pertanian, dimana hasil produksi pertanian maupun ternak yang ada biasanya akan memperoleh nilai jual yang baik apabila fluktuasi harga di pasaran sesuai dengan perkembangan atau stabilitas perekonomian nasional. Hal ini erat kaitannya dengan tingkat daya beli yang dimiliki oleh masyarakat yang diakibatkan oleh perubahan tingkat pendapatan masyarakat tersebut.

Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat selalu diperhadapkan dengan suatu kondisi dimana tingkat pendapatan yang rendah, sedangkan di lain pihak begitu banyaknya kebutuhan yang harus dipenuhi. Disamping itu pula adanya keterbatasan alat-alat pemuas kebutuhan yang tersedia baik diakibatkan oleh

keterbatasan barang/alat pemuas kebutuhan itu sendiri maupun karena keterbatasan daya beli masyarakat dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kebutuhan hidup pada dasarnya dapat digolongkan dalam tiga jenis kebutuhan, yaitu:

Pertama, kebutuhan primer - kebutuhan yang pertama dan utama yang harus dipenuhi dalam usaha untuk mempertahankan hidupnya. Kebutuhan ini harus ada dan mau tidak mau harus dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, papan dan perumahan;

Kedua, kebutuhan sekunder - kebutuhan yang dipenuhi setelah kebutuhan primer, dimana kebutuhan ini lebih ditentukan oleh lingkungan dimana masyarakat tersebut berada atau tinggal. Makin tinggi tingkat status sosial ekonomi yang dicapai oleh masyarakat, maka makin banyak pula kebutuhannya;

Ketiga, kebutuhan tersier yaitu kebutuhan yang akan dipenuhi apabila kebutuhan primer dan kebutuhan sekunder telah dipenuhi. Kebutuhan ini juga dipengaruhi oleh tingkat kemajuan yang dicapai oleh suatu masyarakat.

Dengan melihat perbedaan jenis kebutuhan yang harus dipenuhi tersebut, maka setiap manusia dituntut untuk mau bekerja secara aktif dan berusaha memperbaiki tingkat pendapatannya. Dalam hal menentukan jenis kebutuhan ini kita tidak dapat menentukan secara pasti, karena hal ini sangat tergantung kepada tingkat kemajuan atau besarnya pendapatan yang diperoleh suatu masyarakat. Oleh

karena itu masyarakat sedapat mungkin berusaha memperbaiki tingkat pendapatannya, antara lain melalui pengembangan usaha tani.

BAB IX

TINJAUAN EMPIRIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DI SEKTOR PERTANIAN

A. KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI

Kebijakan adalah apapun yang dibutuhkan untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan. Pada sektor pertanian, salah satu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah Kebijakan Pengembangan Usaha Tani sebagai bagian dari Proyek Pengembangan Usaha Tani dan Ternak yang dilaksanakan di Kawasan Timur Indonesia (Putakti). Proyek ini merupakan salah satu proyek berbantuan lingkup Direktorat Jenderal Peternakan Departemen Pertanian yang dibiayai bersama oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan IFAD (*International Fund Agricultural Development*) dan IDB (*Islamic Development Bank*) serta Perjanjian Hibah dari Pemerintah Selandia Baru kepada Pemerintah Indonesia.

Sasaran utama dari proyek ini adalah melakukan penyebaran dan pengembangan ternak sapi yang

diberikan kepada petani, dan pembinaan usaha tani terpadu. Disamping itu, proyek ini mempunyai tugas mengembangkan dan menyebarkan bibit hortikultura dan tanaman perkebunan serta pakan hijauan makanan ternak dan sarana produksi pertanian lainnya kepada petani penerima bantuan ternak.

Tujuan dilaksanakan proyek pengembangan usaha tani ini adalah: (1) peningkatan pendapatan petani berpendapatan rendah, (2) pembangunan usaha tani sebagai unit usaha terpadu, (3) pemanfaatan sumber daya lahan secara berdaya guna dan berhasil guna, (4) peningkatan populasi ternak sapi, dan (5) pemerataan pendapatan petani melalui penyebaran ternak kepada petani yang relatif miskin.

Dalam melaksanakan setiap kegiatan, diperlukan perencanaan secara terkoordinasi dan terpadu antar subsektor yang terkait seperti peternakan, tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan, dengan menggunakan pendekatan vertikal dan pendekatan horizontal.

Perencanaan dari bawah (*Bottom up planning*) yang dikaitkan dengan kebijakan dari atas (*Top down policy*) secara vertikal. Pendekatan ini dimaksudkan agar tercipta koordinasi dan sinkronisasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga aliran informasi berjalan lancar dan meningkatkan pemahaman tugas dan tanggung jawab pelaksanaan proyek. Pendekatan ini dilaksanakan oleh masing-masing instansi yang terkait dengan jajaran kerja, mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat lapangan (petani).

Pendekatan secara vertikal juga dilakukan pendekatan horizontal yaitu keterpaduan antara instansi dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten dan petani. Keterpaduan antara instansi terkait tersebut meliputi penyusunan rencana kegiatan proyek, pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pengawasan, sehingga pelaksanaan proyek dapat berjalan dengan optimal.

Sebelum melaksanakan proyek di tingkat kabupaten, Pimpinan Bagian Proyek (Pimbagpro) melakukan beberapa hal seperti: (1) koordinasi dengan pemerintah daerah setempat, (2) membuat rencana operasional proyek (ROP), (3) koordinasi oleh atasan langsung dengan instansi terkait, baik instansi subsektor tanaman pangan dan perkebunan maupun instansi lainnya.

Kegiatan koordinasi terpadu antar subsektor, meliputi:

a. Identifikasi calon lokasi.

Lokasi proyek adalah merupakan hasil identifikasi lokasi yang dilakukan bersama-sama oleh petugas dari ketiga sub sektor, dengan memperhatikan usulan-usulan lokasi proyek yang telah disampaikan ke Dinas Peternakan.

b. Seleksi calon petani.

Seleksi petani calon penerima bantuan dilakukan bersama oleh petugas proyek dari ketiga sub sektor secara bersama-sama dengan menggunakan metode PRA (*Participatory Round Approach*).

c. Pelatihan petani.

Petani calon penerima bantuan proyek terlebih dahulu diberikan pelatihan sesuai kebutuhan. Pelatihan dilakukan secara terpadu oleh instansi terkait.

d. Penyebaran bibit.

Penyebaran bibit ternak dan sarana produksi diupayakan secara bersama-sama oleh petugas dari sub sektor peternakan.

e. Pembinaan

Kegiatan pembinaan petani dilaksanakan secara terpadu oleh para petugas dari ketiga sub sektor yaitu satu kali dalam satu bulan.

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI

Implementasi kebijakan adalah merupakan tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik. Pada tahap implementasi kebijakan, aparat pelaksana kebijakan melaksanakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menyusun berbagai langkah yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan.

Implementasi kebijakan merupakan upaya untuk melaksanakan keputusan kebijakan (Mazmanian dan Sabatier, 1983). Tindakan ini baik dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam

keputusan kebijakan (Meter dan Horn, 1975).

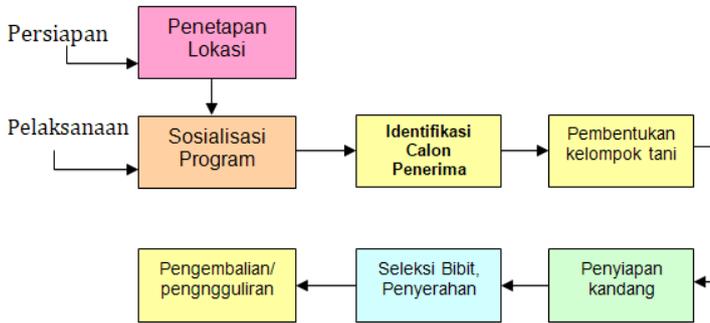
Dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, maka hal pertama yang harus dilihat adalah dasar hukum dari implementasi kebijakan publik tersebut yaitu Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 425/Kpts/OT.210/4/1999 tanggal 21 April 1999 tentang Pengembangan Usaha Tani dan Ternak di Kawasan Timur Indonesia (Putkati) dan Surat Keputusan Bupati Gorontalo nomor 679 Tahun 2001 tentang Pengelolaan, Pengembangan dan Redistribusi Ternak Pemerintah.

Implementasi kebijakan pengembangan usaha tani juga dilaksanakan oleh aparat pelaksana dan kelompok-kelompok tani penerima bantuan ternak untuk meningkatkan pendapatan petani penerima bantuan ternak. Sebagaimana dikemukakan oleh Meter dan Horn bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tindakan individu atau pejabat atau kelompok dalam mencapai tujuan yang diharapkan.

Implementasi kebijakan juga merupakan suatu proses dinamis, dimana aparat pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan dalam mencapai tujuan atau sasaran dari kebijakan tersebut. Menurut Grindle (1980) pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan kesesuaian pelaksanaan program dengan aturan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action program* dari *individual projects* dan yang kedua pencapaian tujuan dari program tersebut.

Penelusuran terhadap proses implementasi

kebijakan dilakukan dengan melihat tahapan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo. Beberapa tahapan implementasi kebijakan dimaksud, nampak pada gambar berikut:



Gambar 7. Skema tahapan implementasi kebijakan Pengembangan Usaha Tani

1. Persiapan

Implementasi kebijakan pengembangan usaha tani dimulai dengan mengadakan survei pendahuluan untuk menetapkan lokasi pengembangan usaha tani. Survei awal yang dilakukan bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai hal yang diduga mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

Survei ini dilakukan oleh pemberi bantuan yang didampingi oleh petugas teknis, dan instansi terkait lainnya. Studi pendahuluan dilakukan untuk menggambarkan dan menilai kondisi geografis, kependudukan, dan sumber daya alam sebagai dasar dalam penetapan lokus sasaran kebijakan.

Praktik ini relevan dengan yang dinyatakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa kondisi sosial, ekonomi dan teknologi yang dimiliki oleh masyarakat, dan pelaku kebijakan mempengaruhi implementasi kebijakan. Gogging & Brown (1990) juga menekankan pentingnya mengidentifikasi faktor sumberdaya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan.

Akan tetapi, jika dianalisis lebih jauh, langkah awal yang dilakukan oleh proyek Putkati tidak terlalu tepat, karena pemerintah daerah telah lebih awal menetapkan kecamatan-kecamatan tertentu sebagai lokasi sosialisasi, walaupun telah diadakan survei oleh negara donor dan petugas teknis dari proyek Putkati. Untuk itu, penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada semua wilayah untuk mendapatkan informasi tentang pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui kegiatan sosialisasi.

Namun, fakta empirik menunjukkan hanya kecamatan yang ditetapkan saja yang dijadikan sebagai lokasi pelaksanaan sosialisasi, dan menjadi penerima bantuan ternak. Hal ini menyebabkan perbedaan tingkat keberhasilan yang dicapai oleh project ini. Dari total kecamatan yang ditetapkan sebagai penerima bantuan, ternyata hanya sebagian yang berhasil, sebagian lainnya cenderung gagal.

Project pertanian yang tidak merata ini juga ternyata menimbulkan masalah sosial seperti kecemburuan sosial pada petani, sikap antipati dari masyarakat terhadap kegiatan pembangunan yang pada

dasarnya dapat mengganggu jalannya pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, khususnya dari kecamatan-kecamatan yang bukan sasaran pelaksanaan proyek Putkati.

Fakta ini mempertegas kembali bahwa seluruh masyarakat sangat mengharapkan untuk mendapatkan bantuan ternak sapi dari proyek Putkati. Oleh sebab itu menurut peneliti, seharusnya pemerintah melakukan pemerataan terhadap kegiatan pembangunan di setiap wilayah kecamatan. Pendistribusian program pembangunan di seluruh kecamatan secara merata sangat diperlukan untuk menghindari hal-hal yang dapat menyebabkan gangguan terhadap pencapaian tujuan dari pembangunan itu.

2. Pelaksanaan

Dari gambar skema di atas, dapat dideskripsikan tahapan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani melalui uraian berikut:

a. Sosialisasi

Dalam mempersiapkan pelaksanaan sosialisasi maka peranan aparat pelaksana baik petugas teknis atau medis, satgas di kecamatan dan desa sangat menentukan. Dari hasil pengamatan, telah dilakukan persiapan teknis, penyelesaian administrasi tentang pelaksanaan sosialisasi. Dalam hal ini peranan Satgas di desa sangat diperlukan. Satgas menjadi mediator antara pihak proyek Putkati dengan petani di desa sebagai sasaran dan penerima bantuan ternak. Berbagai

informasi yang terkait dengan persiapan pelaksanaan sosialisasi disampaikan melalui Satgas, sehingga seluruh masyarakat dapat memahami pentingnya sosialisasi yang akan diadakan.

Dalam pelaksanaan sosialisasi dibutuhkan kerjasama dan koordinasi dari aparat pelaksana, satgas dan aparat desa. Keterpaduan dan kerjasama dari aparat pelaksana kebijakan ini sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan sosialisasi. Dalam hal ini peran satgas di tingkat lapangan sangat terkait dengan masalah administrasi dan penyiapan peserta sosialisasi. Satgas dan tokoh-tokoh masyarakat berupaya memanfaatkan partisipasi masyarakat dalam mengidentifikasi calon penerima bantuan, sehingga seluruh masyarakat berhak untuk mengikuti sosialisasi dengan cara terbuka.

Partisipasi Masyarakat

Dengan sosialisasi yang dilakukan pada awal program, maka akan diperoleh masukan dari masyarakat tentang petani calon penerima bantuan yang dianggap tepat. Oleh sebab itu, sangat diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat melalui musyawarah (*dulohupa*) desa yang dilakukan bersamaan dengan sosialisasi.

Partisipasi masyarakat, menurut Jogging merupakan salah satu indikator yang menentukan dalam implementasi kebijakan (1990). Menurut peneliti, partisipasi dan peran serta masyarakat sangat menentukan dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani terutama dalam penentuan

kelayakan petani sebagai calon penerima bantuan.

Hal ini turut menentukan keberhasilan proyek Putkati, karena petani yang ditetapkan sebagai penerima bantuan adalah benar-benar petani yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati. Dengan demikian, diharapkan upaya untuk meningkatkan pendapatan petani ternak dapat diwujudkan melalui implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

Peran Satuan Tugas

Informasi ini, mempertegas peranan seorang satgas sebagai aparat pelaksana kebijakan. Satgas sebagai salah satu unsur sumber daya manusia dan aparat pelaksana kebijakan yang turut menentukan dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini relevan dengan pendapat Edwards III dan Grindle, yang menjelaskan peran faktor sumber daya manusia sebagai salah satu faktor yang menentukan dalam implementasi kebijakan (1980).

Peranan satgas sebagai aparat pelaksana sangat menentukan terutama dalam mempersiapkan pelaksanaan sosialisasi mulai dari tahap persiapan administrasi sampai pada tahap identifikasi petani calon penerima bantuan. Apabila sumberdaya yang tersedia terutama sumber daya manusia memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan program yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik, maka diharapkan implementasi kebijakan mencapai tingkat keberhasilan.

Materi Sosialisasi

Dalam sosialisasi diberikan materi-materi yang merujuk pada aturan dalam Kepmen Pertanian. Materi sosialisasi biasanya diberikan oleh petugas teknis dan medis dari proyek Putkati, yang meliputi:

- pembekalan tentang teknis pemeliharaan ternak,
- tata cara pembuatan kandang ternak,
- pemeliharaan kesehatan termasuk perkawinan dan kelahiran ternak,
- pembinaan mental petani, dan
- tata cara pengembalian/ pengguliran ternak (2000).

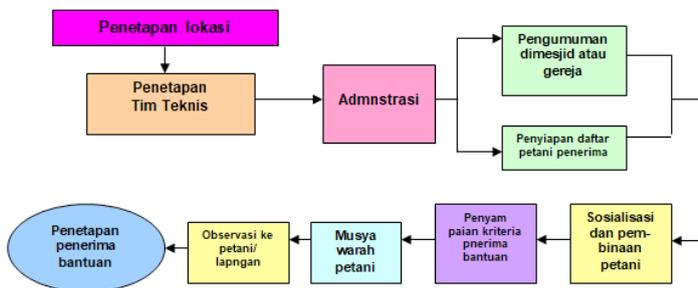
Pada saat sosialisasi diberikan materi tentang petunjuk dan teknis pemeliharaan ternak dan tata cara pengembalian ternak kepada proyek Putkati. Kegiatan lain yang disampaikan oleh tim teknis pada saat sosialisasi adalah penyampaian kriteria calon penerima bantuan ternak kepada masyarakat yang menjadi peserta sosialisasi.

Kriteria penerima bantuan sebagaimana yang diatur dalam Kepmen Pertanian antara lain adalah: (1) status kependudukan calon penerima, benar-benar penduduk yang tinggal di desa tersebut minimal selama dua tahun, (2) memiliki lahan minimal 0,25 Ha yang digunakan untuk menanam hijauan pakan ternak, (3) punya keinginan dan pengetahuan tentang tata cara beternak, (4) termasuk warga masyarakat miskin yang belum menerima bantuan dalam bentuk apapun dari pemerintah.

Informasi yang disampaikan oleh beberapa

informan di atas, menunjukkan bahwa proses identifikasi petani calon penerima bantuan telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh proyek Putkati. Dari hasil pengamatan peneliti menunjukkan bahwa warga masyarakat, petugas teknis, satgas dan aparat desa telah melakukan pengecekan langsung terhadap kebenaran kondisi petani yang dinyatakan sesuai dengan kriteria penerima bantuan dari proyek Putkati. Semua kegiatan ini dilakukan pada awal penyebaran ternak yaitu pada saat sosialisasi. Proses identifikasi petani calon penerima bantuan bukan saja dilaksanakan pada awal penyebaran ternak, akan tetapi untuk proses pengguliran/redis ternak. Hal ini dilakukan untuk lebih menjamin penetapan petani calon penerima bantuan ternak telah sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati atau tidak.

Tahapan sosialisasi yang dilaksanakan dalam pengembangan usaha tani adalah sebagai berikut:



Gambar 8. Skema tahapan sosialisasi dalam pengembangan usaha tani

Tingkat Keberhasilan

Secara empirik, pelaksanaan sosialisasi yang sama pada lokasi yang berbeda ternyata menunjukkan tingkat keberhasilan yang berbeda. Perbedaan tingkat keberhasilan ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain perbedaan penerimaan atau responsivitas masyarakat, kurangnya pengetahuan dan minat masyarakat terhadap usaha tani dan ternak.

Penerimaan dan Respon

Perbedaan penerimaan dan responsivitas masyarakat disebabkan oleh perbedaan tingkat pendidikan dari pengurus dan anggota kelompok tani. Hal ini sangat terkait dengan persepsi dan pemahaman masyarakat terhadap informasi yang disampaikan melalui sosialisasi. Pengurus dan anggota kelompok tani memiliki tingkat pendidikan yang cukup memadai (Lulusan SMA). Hal ini turut mempengaruhi pemahaman masyarakat terhadap materi yang disampaikan pada saat sosialisasi. Selain itu responsivitas masyarakat sangat besar yang dapat dilihat melalui dukungan dan keaktifan dalam kegiatan kelompok tani, terutama dalam mengikuti sosialisasi.

Materi sosialisasi biasanya dibahas lagi pada tingkat kelompok tani, sehingga masyarakat petani penerima bantuan akan mempunyai persepsi dan pemahaman yang sama terhadap program tersebut. Tindak lanjut kelompok tani adalah membuat kesepakatan-kesepakatan kelompok melalui pertemuan rutin kelompok tani, dimana didalamnya dicantumkan aturan-aturan dasar yang menjadi pedoman dalam

kegiatan kelompok tani. Kelompok tani dengan penerimaan dan respon yang lebih baik, cenderung mengalami tingkat keberhasilan dalam menjalankan pengembangan usaha tani.

Pengetahuan dan Minat

Faktor lain yang menyebabkan kurang berhasilnya pelaksanaan sosialisasi adalah kurangnya pengetahuan dan minat terhadap usaha tani yang terintegrasi dengan peternakan. Hal ini disebabkan oleh perbedaan pola pikir masyarakat terhadap usaha tani dan ternak, disamping perbedaan tingkat pendidikan masyarakat itu sendiri.

Pola pikir masyarakat terhadap usaha tani memang berbeda-beda. Sebagian masyarakat masih menganggap bahwa pertanian merupakan pekerjaan yang sudah turun temurun dan bukannya memelihara ternak. Bagi masyarakat yang sudah pernah memelihara ternak tentu program pengembangan usaha tani yang dilaksanakan melalui proyek Putkati ini sangat menarik. Fakta ini sangat nampak pada masyarakat di Kecamatan Bongomeme dan Tibawa, yang membawa dampak pada kegagalan kelompok tani dalam mengembangkan ternak yang diberikan melalui proyek Putkati.

b. Identifikasi Petani

Identifikasi ini merupakan tahapan penting untuk menentukan kelayakan petani sebagai penerima bantuan ternak. Ketepatan dalam memilih dan menentukan petani calon penerima bantuan sangat

menentukan keberhasilan program pengembangan usaha tani ini, karena petani adalah merupakan sasaran atau target dari proyek Putkati.

Secara empiris, dalam proses identifikasi ini terdapat perbedaan langkah yang dilakukan terutama dalam menentukan petani calon penerima bantuan ternak. Hal ini disebabkan oleh kurang konsistennya aparat pelaksana dalam melaksanakan seleksi petani calon penerima bantuan. Kriteria yang ditetapkan oleh proyek Putkati belum diterapkan dengan baik terutama pada saat melakukan seleksi terhadap petani.

Pada wilayah tertentu ditemukan bahwa pada saat proses seleksi petani calon penerima bantuan dilakukan masih ada kriteria yang belum diterapkan. Petani yang ditetapkan sebagai penerima bantuan biasanya mempunyai hubungan baik atau masih keluarga dengan aparat pelaksana baik petugas teknis, satgas maupun aparat desa. Hal ini dapat dilihat pula pada penerapan kriteria memiliki lahan minimal 0,25 Ha sebagaimana diatur dalam Kepmen Pertanian.

Petani yang dipilih dan ditetapkan sebagai penerima bantuan ternyata tidak memiliki lahan 0,25 Ha seperti yang ditetapkan dalam kriteria. Penetapan petani biasanya hanya didasarkan pada pertimbangan perasaan dan unsur kepentingan dari pihak tertentu. Oleh sebab itu, pada masa pemeliharaan ternak petani yang menerima bantuan mengalami kesulitan untuk menyediakan pakan ternak, karena keterbatasan lahan untuk menanam hijauan pakan ternak. Kondisi ini sangat berpengaruh terhadap perkembangan ternak,

sehingga ternak tidak dapat menghasilkan keturunan sesuai dengan target waktu yang telah ditentukan.

c. Pembentukan Kelompok Tani

Pembentukan kelompok tani dilakukan sesuai dengan wilayah atau lokasi di masing-masing desa. Dalam pembentukan kelompok tani, yang harus dilakukan oleh petani yang telah ditetapkan sebagai penerima bantuan ternak. Dalam hal ini, proses pembentukan kelompok tani didampingi oleh petugas teknis dan satgas di masing-masing desa, sebagai langkah untuk mempersiapkan petani sebelum menerima bantuan ternak.

Pada prinsipnya pembentukan kelompok tani penerima awal dan kelompok tani redis/guliran mempunyai prosedur yang sama. Salah satu hal yang berbeda adalah pada penetapan jumlah anggota kelompok tani penerima. Untuk kelompok tani penerima awal (inti) terdiri dari dua puluh lima orang kepala keluarga dan kelompok tani penerima redis/guliran terdiri dari sepuluh orang kepala keluarga. Pembentukan kelompok tani dapat dilakukan oleh petani yang telah ditetapkan menjadi penerima bantuan ternak melalui proses musyawarah kelompok. Pada saat ini pula ditetapkan pengurus kelompok tani yang terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara kelompok.

Urgensi Pelatihan dan Pembinaan Mental

Pentingnya kegiatan pelatihan dan pembinaan mental bagi petani calon penerima bantuan sangat menentukan keberhasilan pengembangan usaha

tani. Dari hasil pengamatan, kelompok tani yang dibentuk telah diberikan pelatihan teknis tentang pemeliharaan ternak, tata cara pemeliharaan ternak, proses perkawinan dan kelahiran ternak. Disamping itu, pembinaan mental bagi petani penerima bantuan juga telah dilakukan untuk memotivasi petani sehingga petani diharapkan dapat mengembalikan kewajibannya kepada proyek Putkati, sesuai dengan masa kontrak gaduhan ternak.

Walaupun telah diadakan pembinaan mental dan pembinaan teknis lainnya kepada petani, namun masih banyak petani penerima bantuan yang belum melaksanakan kewajibannya. Hal ini tentu membawa dampak pada perkembangan kelompok tani, dimana semakin banyak petani yang mengembalikan ternak kepada proyek Putkati maka semakin banyak pula kelompok tani yang terbentuk. Karena perkembangan kelompok tani penerima bantuan biasanya dijadikan sebagai tolok ukur tingkat keberhasilan pengembangan usaha tani.

Pengawasan Perkembangan Kelompok Tani

Realitas empirik di lapangan juga menunjukkan adanya sejumlah kelompok tani yang lambat perkembangannya. Hal ini mengakibatkan pengembalian ternak tidak sesuai dengan masa kontrak gaduhan ternak. Namun demikian, terdapat kelompok tani yang dinamika kelompoknya cukup baik. Untuk itu, perlu diadakan pengawasan dan pembinaan dari petugas teknis sehingga perkembangan kelompok tani menjadi lebih baik.

Untuk mencapai tingkat keberhasilan dalam pengembangan usaha tani perlu diadakan peningkatan pengetahuan pengurus kelompok. Pembinaan dan pelatihan perlu terus dilakukan untuk meningkatkan peran kelompok tani. Penanaman semangat gotong royong atau huyula dalam masyarakat Gorontalo, dan kebersamaan dalam kegiatan kelompok tani sangat diperlukan untuk meningkatkan kesadaran petani untuk mengembangkan kelompok taninya.

Peranan satgas sebagai pendamping petani di tingkat lapangan perlu ditingkatkan. Setiap masalah yang terjadi pada kelompok tani biasanya diinformasikan kepada satgas dan satgas lah yang pertama kali melakukan tindakan atau pencegahan sehingga masalah yang terjadi tidak berdampak pada aktivitas kelompok tani.

Sikap Proaktif Kelompok Tani

Pada umumnya kelompok tani mengadakan pertemuan kelompok secara rutin satu kali dalam sebulan. Pertemuan ini diadakan untuk membahas permasalahan dan rencana kegiatan yang akan dilakukan oleh kelompok tani. Dalam hal ini, pengurus kelompok berusaha mengaktifkan kelompok tani sehingga keberadaan kelompok benar-benar diperhatikan oleh anggota kelompok tani.

Aktivitas kelompok tani sangat menentukan perkembangan kelompok tani tersebut. Pertemuan rutin penting dalam membahas masalah yang terjadi pada anggota kelompok, serta momen untuk membuat kesepakatan kelompok yang dijadikan aturan atau

pedoman dalam menjalankan aktivitas kelompok tani. Dalam konteks ini, peran pengurus kelompok tani sangat penting dalam mengaktifkan kegiatan kelompok tani. Jika kelompok tani berkembang dengan baik di seluruh wilayah yang ditetapkan sebagai penerima bantuan ternak, maka kebijakan pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh pemerintah akan mencapai tingkat keberhasilan yang diharapkan.

d. Penyiapan Kandang Ternak

Pembentukan kelompok tani biasanya langsung diikuti dengan penyiapan kandang ternak. Bagi petani yang telah lulus seleksi dan ditetapkan sebagai penerima bantuan ternak harus mempersiapkan kandang ternak. Pembuatan kandang oleh petani dengan didampingi oleh petugas teknis dan pengurus kelompok tani.

Sistem Swadaya/Gotong Royong

Dalam pembuatan kandang ternak, sebagaimana hasil studi peneliti di Gorontalo menunjukkan para petani menggunakan pendekatan swadaya. Dalam budaya Gorontalo dikenal dengan istilah *huyula* yang berarti gotong royong, sehingga petani tidak merasakan beban yang berat untuk membangun dan mempersiapkan kandang ternak sebelum ternak tersebut dibagikan kepada petani. Pembuatan kandang ini harus mengikuti aturan yang ada dan dipantau oleh petugas teknis, sehingga ukuran kandang sesuai dengan jumlah ternak yang diterima oleh petani.

Hal ini menjadi prasyarat bahwa petani yang

telah ditetapkan sebagai penerima bantuan dan terhimpun dalam kelompok tani harus mempersiapkan kandang ternak sebelum ternak dibagikan. Kegiatan ini dilakukan secara gotong royong (*huyula*). Oleh sebab itu penyiapan kandang ini tidak dianggap sebagai beban bagi petani calon penerima bantuan, karena dikerjakan secara swadaya oleh seluruh anggota kelompok tani. Hal ini dapat berpengaruh terhadap perkembangan kelompok tani di masa mendatang. Semangat gotong royong dan kebersamaan dari anggota kelompok tani mulai ditanamkan sejak awal pembentukan kelompok dan pembuatan kandang ternak.

Kesesuaian dengan Kriteria

Pembuatan kandang ternak harus mengikuti kriteria dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati. Di dalam Kepmen Pertanian telah dijelaskan ukuran dan model kandang ternak yang harus dipersiapkan oleh petani sebelum menerima bantuan ternak dari proyek Putkati. Pada umumnya, ukuran kandang disesuaikan dengan jumlah ternak yang diterima oleh petani.

Secara empiris, umumnya penyiapan kandang ternak oleh petani telah dilaksanakan sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati. Salah satu yang mempengaruhi kesesuaian ini adalah pendampingan oleh petugas teknis dan aparat pelaksana lainnya, sehingga kandang yang dibuat telah sesuai dengan ketentuan.

Penyiapan Pakan Ternak

Langkah lain yang dilakukan bersamaan dengan penyiapan kandang ternak adalah penyiapan pakan ternak. Pembekalan ini perlu diberikan kepada petani terutama berkaitan dengan masalah teknis penanaman hijauan pakan ternak. Langkah ini telah dilakukan melalui penanaman hijauan pakan ternak telah dilakukan oleh petani calon penerima bantuan ternak. Lahan yang dipersyaratkan minimal 0,25 Ha yang harus dimiliki oleh petani digunakan untuk menanam hijauan pakan ternak.

Namun dalam hal ini, upaya penyiapan pakan ternak, tidak semua petani pada wilayah yang ditetapkan sebagai penerima bantuan, memiliki lahan 0,25 Ha untuk menanam hijauan pakan ternak. Hal ini turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

e. Pengadaan dan seleksi bibit ternak

Tahap pengadaan dan seleksi bibit merupakan tahapan penting yang harus dilaksanakan dalam menunjang keberhasilan pengembangan usaha tani. Tahapan ini dilaksanakan selama tiga bulan yaitu dari proses pengadaan dan seleksi bibit ternak sampai pada saat penyerahan ternak kepada petani.

Tahapan Seleksi Ternak

Tahapan seleksi ternak yang dilaksanakan sesuai dengan Keputusan Menteri Pertanian tentang Putkati, meliputi:

- a. Tahapan pra seleksi (seleksi pendahuluan) yaitu pihak kontraktor atau rekanan harus mengadakan pra seleksi bagi bibit ternak yang dikumpulkan, sehingga hanya ternak yang sudah lulus pra seleksi saja yang akan diseleksi oleh petugas dari proyek.
- b. Tahapan seleksi yang dilakukan melalui tiga tahap yaitu: (1) pemeriksaan/penelitian catatan atau dokumen yang menyertai ternak, (2) pengamatan kelompok, dan (3) pengamatan individu.

Apabila tahapan seleksi ini dilaksanakan dengan baik, maka bibit ternak yang telah dipilih adalah ternak yang baik dan siap diangkut ke lokasi penyebaran ternak yaitu daerah Kabupaten Gorontalo. Pengangkutan ini dapat dilakukan melalui laut atau angkutan darat sesuai dengan aturan dan ketentuan dalam proyek Putkati.

Kesesuaian dengan Ketentuan

Keberhasilan pengadaan dan seleksi bibit ternak sangat penting diperhatikan aspek kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan terkait. Secara empirik menunjukkan bahwa proses pengadaan bibit ternak di Gorontalo, telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam proyek Putkati dan diserahkan kepada pihak kontraktor.

Proses pengadaan bibit ternak melalui tahapan yang cukup panjang yaitu dimulai dari proses pelelangan proyek pengadaan bibit ternak, seleksi bibit berdasarkan kriteria yang dilakukan oleh tim selektor sampai pada pengangkutan ke lokasi (*holding ground*)

dan penyerahan kepada petani penerima bantuan ternak.

Spesifikasi ternak yang dipilih adalah yang memenuhi kriteria, seperti tinggi ternak sapi jantan 113-118 centimeter dengan umur 30 – 36 bulan. Sedangkan untuk ternak sapi betina mempunyai tinggi 102 – 104 centimeter dengan umur ternak 18 – 24 bulan. Dari hasil pengamatan peneliti, proses seleksi telah dilakukan oleh petugas teknis dan tim selektor. Walaupun demikian masih banyak hal yang belum sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati, terutama tinggi dan umur ternak.

Disamping itu, standar umum untuk pengadaan bibit ternak harus memenuhi kriteria, antara lain:

- Sehat dan bebas dari segala cacat fisik seperti cacat mata (kebutaan), pincang, tanduk patah, lumpuh, kaki dan kuku abnormal serta tidak terdapat kelainan punggung atau cacat tubuh lainnya,
- Bebas dari cacat alat reproduksi, abnormal dan tidak menunjukkan gejala kemandulan,
- Ternak bibit jantan harus siap sebagai pejantan dan tidak menderita cacat pada alat kelaminnya (Kepmen Pertanian, 1999).

Penerapan standar kesehatan ternak ini cukup diperhatikan oleh tim selektor, sehingga diharapkan didapatkan bibit ternak yang memenuhi standar. Walaupun demikian, secara empirik, masih ditemukan beberapa kekurangan, seperti bibit yang disediakan dan diberikan kurang memenuhi standar yang telah

ditetapkan oleh proyek Putkati. Seperti ketidaksesuaian umur dan tinggi badan seperti yang dipersyaratkan. Akibatnya bibit ternak tersebut mengalami gangguan kesehatan (sakit) dan pertumbuhannya kurang baik.

Pentingnya Pengawasan

Untuk mengoptimalkan proses seleksi dan pengadaan ternak, perlu dilakukan pengawasan dari pihak berwenang dan berkompeten, sehingga bibit ternak yang dibagikan kepada petani benar-benar sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Disamping itu bibit yang akan dibagikan kepada petani harus diawasi pada saat proses pengangkutan ke lokasi-lokasi penyebaran ternak. Hal ini dimaksudkan agar kondisi ternak yang dibagikan kepada petani adalah ternak yang sehat dan sesuai kriteria, sehingga petani penerima bantuan tidak mengalami kesulitan pada masa pemeliharaan ternak.

Beberapa kasus di lapangan menunjukkan bahwa terdapat sejumlah kontraktor pengadaan ternak yang dalam pengadaan ternak tidak sesuai spesifikasi yang ditentukan, sehingga berpengaruh terhadap kuantitas dan kualitas ternak yang dibutuhkan untuk satu masa penyebaran ternak.

Hasil pengamatan peneliti menunjukkan bahwa tindakan yang dilakukan oleh proyek Putkati pada saat terjadi kematian ternak adalah mengganti ternak tersebut dan membuat berita acara tentang kematian ternak. Hal ini dilakukan apabila kematian ternak disebabkan oleh kondisi ternak itu sendiri dan bukan akibat kelalaian dari petani.

Kasus lainnya adalah berkenaan dengan kematian ternak yang seharusnya tidak terjadi. Namun, faktanya terdapat banyak ternak yang mengalami kematian pada saat dibagikan kepada petani. Hal ini disebabkan oleh kurang intensifnya pengawasan pada saat dilakukan seleksi ternak.

Penyediaan Sarana dan Prasarana

Didalam regulasi yang berkaitan dengan pengadaan ternak, pihak kontraktor wajib menyediakan sarana dan prasarana yang berhubungan dengan pengadaan penyebaran bibit ternak, antara lain:

- Kandang penampungan ternak di daerah pengadaan maupun di daerah penyebaran sebelum ternak tiba dan kandang penampungan menurut lokasi pembagian dimasing-masing desa, dengan memperhatikan jarak kandang penampungan dan rumah petani,
- Tali pengikat ternak yang berdiameter delapan milimeter dan panjang minimum lima meter.

Untuk itu, keberadaan pihak kontraktor pada seleksi bibit ternak, pengangkutan ternak, pengapalan sampai pada saat penyebaran bibit ternak sangat penting, dengan memberikan kelengkapan administrasi yang berhubungan dengan ternak.

f. Penyebaran Ternak dan Masa Pemeliharaan

Kegiatan penyebaran bibit ternak adalah serangkaian kegiatan yang dimulai dari persiapan

petani untuk menyiapkan kandang penampungan di desa (lokasi proyek) sampai dengan bibit ternak tersebut diserahkan ke tangan petani. Kegiatan penyebaran bibit ternak ini meliputi dua tahapan yaitu:

- Tahapan Persiapan penyebaran bibit ternak seperti persiapan petani, persiapan petugas, sarana dan prasarana,
- Tahapan pelaksanaan penyebaran bibit ternak dimana bibit ternak yang telah diseleksi diserahkan kepada petani calon penerima.

Sebelum bibit ternak diserahkan kepada petani maka perlu dibuat identitas ternak. Ternak yang telah memenuhi kriteria dan spesifikasi untuk dijadikan bibit ternak yang akan disebarakan kepada petani diberi tanda/identifikasi. Pelaksanaan identifikasi ternak dilakukan oleh tenaga dari pihak kontraktor yang diawasi oleh tim teknis dari tingkat kabupaten. Identifikasi ternak meliputi pengecapan dengan cap bakar Kode Proyek dan Pemasangan Ear Tag atau nomor telinga.

Pihak kontraktor pengadaan ternak selama dua minggu masih mempunyai tanggungjawab terhadap keberadaan ternak sebelum dibagikan kepada petani calon penerima bantuan. Dalam masa pemeliharaan ini biasanya kontraktor masih menyediakan tenaga medis untuk memantau perkembangan kesehatan ternak. Petugas medis senantiasa siap melakukan tindakan untuk merawat kesehatan ternak.

Pada masa pemeliharaan ternak dilakukan pemantauan langsung terhadap keberadaan ternak di

lapangan. Hal ini biasanya dilakukan oleh satgas di masing-masing desa. Apabila ada ternak yang sakit maka satgas melaporkan kondisi ternak tersebut kepada petugas medis.

Dalam penanganan masalah kesehatan ini, salah satu hal yang harus diperhatikan oleh petani adalah proses kelahiran ternak. Dalam hal ini ternak diupayakan untuk menghasilkan keturunan sebagaimana yang diharapkan. Oleh sebab itu harus diperhatikan proses terjadinya perkawinan ternak, sehingga segera dapat menghasilkan keturunan. Namun realitas yang peneliti temukan, dalam proyek Putkati ini belum diadakan upaya untuk mempercepat kelahiran ternak. Ternak yang dipelihara oleh petani masih diupayakan untuk melakukan perkawinan secara alami. Selama ini belum ada pemberian suntikan Inseminasi Buatan (IB) untuk mempercepat kehamilan ternak.

Masalah perkawinan ternak harus juga penting untuk diperhatikan oleh pengurus kelompok tani, sehingga ternak dapat menghasilkan keturunan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini berkaitan dengan pengetahuan petani tentang kondisi kedewasaan dari ternak, baik dewasa tubuh maupun kesiapannya untuk dikawinkan dan melahirkan keturunan.

Penentuan masa dewasa tubuh dan dewasa kelamin pada ternak dijelaskan secara rinci dalam Kepmen Pertanian tentang Putkati, yaitu: "masa dewasa kelamin merupakan keadaan dimana ternak siap melaksanakan proses reproduksi (menghasilkan

anak). Biasanya ternak sapi betina mencapai masa dewasa kelamin pada umur enam sampai delapan bulan, dan ternak sapi jantan pada umur sepuluh sampai dua belas bulan.

Pada masa dewasa kelamin terjadi masa birahi yang ditunjukkan dengan tanda-tanda antara lain:

- alat kelamin bagian luar membengkak,
- selaput bagian dalam kemerah-merahan,
- kadang-kadang keluar lendir yang jernih,
- ekornya selalu digerak-gerakkan,
- sering kencing dan
- selalu mencoba menaiki ternak sapi lainnya.

Masa berahi ini biasanya berlangsung selama sehari semalam sampai dua hari dua malam. Apabila masa berahi ini dimanfaatkan dengan baik oleh petani untuk mengawinkan ternaknya, maka tingkat kelahiran ternak dengan kualitas yang baik dapat terjadi.

Pada masa pemeliharaan ternak Putkati telah dilakukan upaya pemantauan terhadap kesehatan dan perkembangan ternak. Kondisi ternak diperhatikan sehingga dapat dikenali gejala-gejala yang terjadi pada ternak dan ternak dapat dikawinkan tepat waktunya. Untuk itu, perkembangan ternak masih dapat diupayakan secara alami. Selama ini pihak proyek Putkati belum melakukan tindakan yang dapat mempercepat kelahiran ternak.

Tindakan pemberian suntikan Inseminasi Buatan

(IB) dapat saja dilakukan sehingga dapat mempercepat kelahiran ternak, akan tetapi hal itu belum dilakukan. Oleh karena itu, diperlukan tindakan yang lebih intensif lagi untuk meningkatkan perkembangan kelahiran ternak. Kondisi seperti ini, diharapkan tingkat kelahiran ternak dapat sesuai dengan jadwal yang diharapkan, dimana secara normalnya ternak mempunyai kemungkinan untuk melahirkan anaknya pada setiap tahun.

Secara empirik menunjukkan bahwa terdapat perbedaan perilaku dari pengurus kelompok tani dalam penanganan masalah kesehatan dan perkembangan ternak. Terdapat kelompok yang lebih aktif dalam memantau perkembangan ternak. Anggota kelompok belum memiliki pengetahuan memadai, diadakan pembinaan khusus dengan mengundang petugas medis. Pembinaan bertujuan agar anggota kelompok dapat mengenali gejala-gejala yang ditunjukkan oleh ternak, sehingga dapat segera mengawinkan ternak sesuai masa kawin (berahi) yang dialaminya. Hal ini mendorong terjadinya proses kehamilan ternak, sehingga ternak dapat menghasilkan keturunan sebagaimana yang diharapkan oleh petani.

Namun, kelompok yang lain, pengetahuan petani tentang kesehatan ternak terutama masalah perkawinan ternak sangat kurang dimiliki oleh pengurus dan anggota kelompok tani. Ternak yang dipelihara oleh petani biasanya dibiarkan hidup bebas dan tidak diadakan pengawasan oleh petani, sehingga tidak dapat diketahui waktu yang tepat untuk mengawinkan

ternak tersebut. Hal ini berdampak pada lambatnya perkembangan ternak dan dinamika kelompok tani. Oleh sebab itu sangat diperlukan pengawasan lebih intensif dari petugas teknis/medis tingkat kabupaten, sehingga dapat mendorong perkembangan kelompok tani dan penambahan jumlah ternak terutama ternak sapi Putkati.

3. Pengembalian atau Pengguliran Ternak

Pengembalian atau pengguliran bibit ternak adalah merupakan tahapan terakhir yang menentukan keberhasilan pengembangan usaha tani di suatu daerah. Proses pengguliran ini mengacu pada kontrak gaduhan ternak yang telah disepakati oleh petani dengan pihak proyek Putkati. Kontrak ini pada awalnya berlaku untuk masa tujuh tahun sesuai dengan tuntutan dari pihak negara donatur yang menangani proyek Putkati. Dalam perkembangannya terjadi perubahan kontrak menjadi lima tahun dan tiga tahun, sesuai dengan kondisi daerah tempat pengembangan usaha tani tersebut dilaksanakan.

Kontrak gaduhan ternak adalah masa pemeliharaan ternak dimana petani harus mengembalikan ternak kepada proyek Putkati sesuai dengan jangka waktu yang disepakati. Kontrak gaduhan ternak antara petani dan pihak proyek Putkati menjadi dasar dan pertanggungjawaban atas pemberian bantuan kepada petani. Di dalam kontrak tersebut diuraikan dengan jelas tentang masa kontrak dan kewajiban petani untuk mengembalikan ternak.

Apabila petani telah melaksanakan kewajibannya mengembalikan kepada proyek Putkati, maka akan diadakan pengguliran/redis ternak.

Pengguliran/redis ternak merupakan tahapan yang sangat menentukan perkembangan kelompok tani. Petani diharapkan dapat mengembalikan ternak sesuai kontrak gaduhan ternak. Ternak yang diterima oleh proyek Putkati sebagai hasil pengembalian petani dikumpulkan disuatu tempat untuk diseleksi oleh tim selektor dan melaksanakan penilaian untuk menentukan ternak yang memenuhi syarat untuk bibit dan dapat di gulirkan/redis kepada petani lainnya.

Dalam proses pengguliran biasanya terjadi masalah baik yang berasal dari ternak itu sendiri seperti majir, atau juga masalah yang diakibatkan oleh ulah para petani yang kurang sadar untuk melaksanakan kewajibannya. Jika terdapat ternak yang mengalami majir (tidak menghasilkan keturunan), maka ternak itu akan diganti oleh pihak proyek Putkati. Dalam hal ini ternak yang majir dijual, dan diganti dengan ternak lain yang sesuai dengan spesifikasi ternak yang dipersyaratkan oleh proyek. Sedangkan untuk masalah lainnya yang timbul akibat ulah petani diusahakan untuk diselesaikan secara kekeluargaan. Musyawarah atau *dulohupa* bagi di Masyarakat Gorontalo, dilakukan antara petani dengan pihak proyek Putkati terutama dalam menangani masalah yang terkait dengan tertundanya penyetoran kewajiban dari petani.

Dalam peraturan terkait dengan hal ini telah diatur tentang penyetoran ternak dilakukan pada anak

kedua turunan dari ternak yang dipeliharanya. Anak pertama turunan ternak menjadi hak dari petani dan apabila ternaknya betina dapat dijadikan bibit yang baru, sedangkan apabila anak pertama jantan dapat digemukkan kemudian dijual untuk menambah modal kerja bagi petani penerima bantuan ternak tersebut. Secara fakta empirik menunjukkan bahwa petani penerima bantuan mempunyai kecenderungan untuk menjual ternak yang diterima dari bantuan proyek Putkati.

Masalah yang terjadi dalam proses pengguliran/redis ternak, umumnya disebabkan oleh kurangnya kesadaran petani untuk melaksanakan kewajibannya kepada proyek Putkati. Pada kelompok tani sebenarnya telah diadakan pencatatan kelahiran ternak oleh pengurus kelompok. Dalam konteks ini, peran pengurus kelompok tani yang penting dalam mendorong petani agar dapat menyetorkan kewajibannya kepada proyek Putkati. Jika pengurus kelompok tani memperhatikan kelahiran ternak dan senantiasa mengawasi jadwal pengembalian/setoran ternak dari anggotanya, maka tidak akan terjadi penundaan setoran ternak oleh petani, sehingga menjadi penghambat bagi keberhasilan pengembangan usaha tani.

Jika matematik, perkembangan ternak setiap tahun bertambah satu ekor. Jika petani menerima dua ekor, maka pada tahun kedua atau ketiga petani sudah memiliki empat ekor sapi. Demikian seterusnya sehingga petani diharapkan dapat segera mengembalikan kewajibannya sesuai dengan kontrak

gaduhan ternak. Pengembalian ternak ini menjadi indikator keberhasilan proyek Putkati. Ternak yang telah disetorkan dapat digulirkan lagi kepada petani lain yang secara tidak langsung dapat terbentuk kelompok tani penerima bantuan berikutnya (kelompok redis).

Keberhasilan dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani ditentukan oleh perkembangan kelompok tani penerima bantuan ternak. Pembentukan kelompok baru merupakan indikasi tingkat keberhasilan yang dicapai. Hal ini berarti petani penerima sudah mampu mengembalikan kewajibannya. Manfaat dari bantuan pun telah dirasakan oleh petani, baik dari pemanfaatan ternak maupun dari hasil penjualan ternak yang dapat digunakan untuk membiayai keperluan hidup petani.

Relevan dengan itu, pendapat yang dikemukakan oleh Grindle yang menegaskan bahwa tingkat keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh tingkat perubahan yang terjadi dan bagaimana efek dari kebijakan pada masyarakat secara individu dan kelompok. Dalam hal ini untuk melihat keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dapat dilihat dari perubahan masyarakat secara individu dan kelompok.

Perkembangan kelompok tani yang menerima hasil guliran/ redistribusi ternak dari kelompok penerima awal mengindikasikan bahwa proyek Putkati yang dijalankan cukup berhasil. Walaupun tidak semua wilayah yang ditunjuk sebagai lokasi pengembangan

usaha tani mengalami tingkat keberhasilan yang signifikan.

Perkembangan kelompok tani membutuhkan peran aparat pelaksana kebijakan, satgas dan pengurus kelompok tani. Dengan demikian, maka dampak yang dirasakan oleh petani dari program ini adalah meningkatnya pendapatan petani ternak. Para petani dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, membangun rumah dan menyekolahkan anak-anaknya sampai ke Perguruan Tinggi.

C. REDESAIN SKEMA TAHAPAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI

Ulasan tentang tahapan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani sebagaimana ditunjukkan pada gambar sebelumnya perlu dilakukan redesain, jika didasarkan pada kondisi empirik di lapangan. Dalam skema tersebut digambarkan bahwa tahapan persiapan dilakukan dengan mengadakan penetapan lokasi pengembangan usaha tani.

Namun, secara empirik menunjukkan bahwa tidak semua wilayah di suatu daerah ditetapkan sebagai lokasi pengembangan usaha tani, walaupun sebelumnya telah diadakan survei pendahuluan. Untuk itu, langkah pertama yang seharusnya dilakukan adalah sosialisasi kepada seluruh wilayah, tanpa dibatasi terlebih dahulu wilayah sasaran yang menjadi prioritas lokus implementasi kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar seluruh masyarakat mendapatkan informasi yang

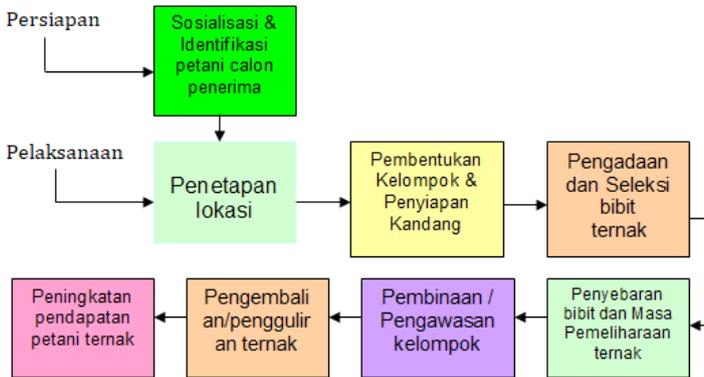
sama tentang program pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Hal ini juga dimaksudkan untuk menghindari kecemburuan sosial dari masyarakat yang ada di setiap wilayah, seperti rasa antipati terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dari masyarakat di wilayah yang tidak mendapatkan intervensi. Masyarakat petani yang merasa antipati tersebut dapat menampakkan gejala penolakan terhadap kegiatan pembangunan lainnya yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini sangat berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan yang dicapai dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, dimana ada kecamatan yang mencapai tingkat keberhasilan dan ada kecamatan yang kurang mencapai keberhasilan dalam program pengembangan usaha tani.

Dengan demikian, redesain skema tahapan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani yang sebaiknya dilaksanakan adalah seperti nampak dalam Gambar 10.

Dalam desain tersebut, menunjukkan bahwa tahapan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani sebaiknya dimulai dengan mengadakan sosialisasi dan pendataan petani calon penerima bantuan ternak. Hal ini ditujukan untuk menyebarkan informasi tentang program pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh pemerintah kepada seluruh masyarakat. Disamping itu, dilakukan pendataan terhadap keluarga miskin yang dianggap layak untuk mendapatkan

bantuan ternak. Setelah tahapan ini dilakukan di seluruh kecamatan, maka diadakan penetapan lokasi atau kecamatan yang menjadi penerima bantuan ternak. Tentunya dengan memperhatikan kelayakan petani calon penerima bantuan dan kriteria yang telah ditetapkan oleh proyek Putkati.



Gambar 9. Redesain Skema Tahapan Implementasi Kebijakan pengembangan Usaha Tani.

Sumber: Irawaty Igrisa (2010)

Langkah berikutnya sama dengan skema tahapan implementasi yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, yaitu pembentukan kelompok, penyiapan kandang, pengadaan dan seleksi bibit ternak, penyebaran dan pemeliharaan ternak sampai pada tahapan pengembalian atau redistribusi ternak. Dengan langkah-langkah yang telah dilakukan ini diharapkan program pengembangan usaha tani melalui pemberian bantuan ternak Putkati dapat berjalan dengan baik, sehingga akan terjadi peningkatan pendapatan petani ternak dan masyarakat pada umumnya.

D. FAKTOR DETERMINAN KEBERHASILAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI

Implementasi kebijakan merupakan tahapan terpenting dari suatu kebijakan publik yang ditempuh oleh pemerintah. Implementasi kebijakan adalah merupakan proses dimana suatu kebijakan dilaksanakan melalui program-program yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan terdapat sejumlah faktor yang menentukan baik faktor internal maupun eksternal.

George Edwards III, mengemukakan empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi (1984). Sejalan dengan itu, Meter dan Horn mengemukakan implementasi kebijakan dapat dilihat dari:

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan,
- b) Sumberdaya,
- c) Karakteristik agen pelaksana,
- d) Sikap pelaksana, dan
- e) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, serta
- f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Relevan dengan ini, pendapat yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983), bahwa: "implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel antara lain: (1) kondisi sosial, ekonomi dan

teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki masyarakat, dan (4) kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Dari berbagai faktor yang dikemukakan oleh para ahli, faktor menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani diklasifikasi menjadi dua faktor yaitu faktor internal dan eksternal.

1. Faktor Internal

Faktor internal adalah faktor-faktor yang berada di dalam (internal) implementasi kebijakan, meliputi dari komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana) dan struktur organisasi. Untuk jelasnya faktor-faktor ini dideskripsikan melalui uraian berikut:

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor pertama dan utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Komunikasi yang baik dapat terjadi apabila aparat pelaksana kebijakan mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan dan pemahaman terhadap pekerjaan yang akan dilakukan dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik. Komunikasi diperlukan agar aparat pelaksana kebijakan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang dilaksanakan (Edwards III, 1984).

Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani telah terjadi komunikasi dua arah di

Pemerintah Daerah. Komunikasi dapat terjadi, apabila seluruh aparat pelaksana dan sasaran implementasi kebijakan memiliki pemahaman yang sama terhadap kebijakan publik yang dijalankan. Kesamaan informasi dan pemahaman terhadap pekerjaan yang akan dilaksanakan, biasanya dijadikan sebagai dasar untuk mengadakan koreksi maupun evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilaksanakan.

Komunikasi yang baik antara aparat pelaksana sangat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Komunikasi dapat terjadi melalui penyampaian perintah atau program yang akan dilaksanakan, sehingga aparat pelaksana kebijakan dapat memahami apa yang disampaikan tersebut. Hal ini tentunya diharapkan dapat menunjang keberhasilan dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

Disamping komunikasi yang terjadi di tingkat aparat pelaksana, komunikasi terjadi pula pada tingkat kelompok tani. Ketua kelompok tani sebagai koordinator dan penanggung jawab kelompok dituntut untuk mampu menyampaikan aturan dan petunjuk teknis yang telah diterimanya dari petugas teknis, petugas medis dan satgas kepada seluruh anggota kelompoknya. Dalam hal ini terjadi komunikasi dua arah yaitu komunikasi antara ketua kelompok tani dengan anggota kelompoknya dan sebaliknya. Apabila terjadi persoalan yang menyangkut pemeliharaan ternak dan masalah lainnya di dalam kelompok tani, maka peran seorang ketua kelompok sangat menentukan.

Secara empirik menunjukkan bahwa beberapa kelompok tani yang mengalami kegagalan sebagian besar disebabkan karena ketidak mampuan dari pengurus kelompok untuk berkomunikasi dengan anggota kelompoknya. Oleh karena itu, peran pengurus kelompok tani sangat diperlukan untuk menciptakan komunikasi yang baik dalam kegiatan kelompok tani.

Komunikasi lainnya yang harus diciptakan adalah komunikasi antara aparat pelaksana kebijakan. Komunikasi ini biasanya terjadi pada saat ada pertemuan rutin setiap bulan, dimana diadakan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan oleh aparat pelaksana selama satu bulan. Kemampuan untuk berkomunikasi yang baik dapat membantu pencapaian tujuan kebijakan publik.

George Edwards III (1984) mengemukakan untuk mengukur keberhasilan dari komunikasi dapat dilihat dari tiga indikator, yaitu: (1) transmisi (penyaluran komunikasi), (2) kejelasan yaitu kebijakan jangan menimbulkan kebingungan bagi aparat pelaksana, dan (3) konsistensi yaitu perintah yang diberikan harus konsisten dan jelas untuk diterapkan.

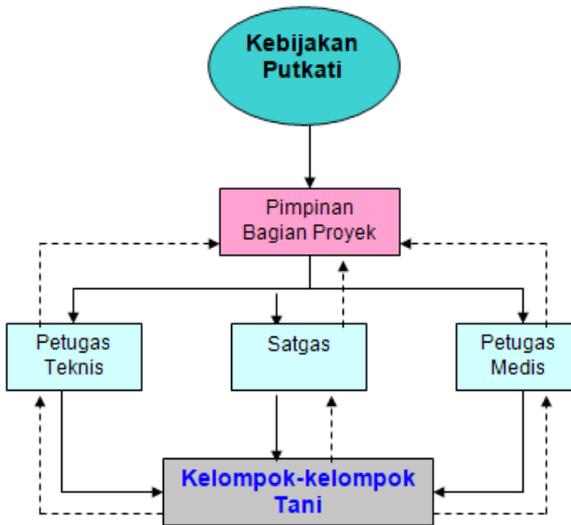
Implementasi kebijakan pengembangan usaha tani telah menggunakan saluran komunikasi yang tepat. Disamping itu, adanya kejelasan terhadap kebijakan yang dilaksanakan oleh aparat pelaksana baik dari tingkat pusat sampai ke tingkat lapangan. Perintah atau aturan yang dilaksanakan pun cukup konsisten dan jelas untuk diterapkan. Kebijakan yang dilaksanakan tetap mengacu kepada Kepmen

Pertanian tentang Putkati dan disertai dengan petunjuk teknis pelaksanaannya. Dengan demikian, diharapkan komunikasi yang baik dapat mendorong pencapaian tujuan kebijakan pengembangan usaha tani yaitu untuk meningkatkan pendapatan petani penerima bantuan ternak.

Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani di Gorontalo misalkan, telah terjadi proses komunikasi yang baik. Alur komunikasi yang terjadi adalah komunikasi dua arah yaitu komunikasi dari atas ke bawah dan komunikasi dari bawah ke atas. Pimbagpro di tingkat kabupaten menyampaikan petunjuk teknis dan aturan lain untuk melaksanakan proyek Putkati kepada petugas teknis/medis dan satgas. Selanjutnya diteruskan sampai ke tingkat bawah atau kelompok tani.

Demikian pula sebaliknya, jika ada informasi yang perlu disampaikan kepada Pimbagpro dilakukan melalui komunikasi dengan petugas teknis/medis dan satgas. Komunikasi ini diharapkan menjadi lebih baik, sehingga dapat mempercepat pencapaian tujuan proyek Putkati yaitu meningkatkan pendapatan petani penerima bantuan ternak.

Namun demikian, meskipun telah terjadi komunikasi yang baik dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, namun secara empirik tidak semua wilayah menunjukkan tingkat keberhasilan yang sama. Komunikasi menjadi salah satu faktor determinannya.



Gambar 10. Skema alur komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

Komunikasi yang efektif di wilayah tertentu, disebabkan oleh aparat pelaksana kebijakannya dapat berkomunikasi dengan baik dengan pengurus dan anggota kelompok tani. Selain itu, pengurus dan anggota kelompok tani juga memiliki keinginan dan kepedulian terhadap kemajuan kelompok tani. Tingkat pendidikan dan responsivitas masyarakat lebih baik juga turut mempengaruhi efektivitas komunikasi yang terjadi. Bahkan kelompok tani selalu mengadakan inisiatif untuk mengadakan komunikasi dengan aparat pelaksana di tingkat kabupaten, terutama dalam pertemuan rutin kelompok tani.

Namun, pada kelompok yang berbeda komunikasinya cenderung kurang efektif, karena

terbatasnya pengetahuan, kemampuan, serta keengganan anggota kelompok untuk berkomunikasi dengan aparat pelaksana kebijakan. Hal ini mempengaruhi aktivitas kelompok tani, sehingga informasi yang seharusnya diketahui oleh pengurus dan anggota kelompok tani tidak tersampaikan dengan baik. Implikasinya adalah perkembangan kelompok tani menjadi kurang baik.

b. Sumberdaya

Sumberdaya adalah ketersediaan sumber daya manusia berupa aparat pelaksana kebijakan dan sumberdaya lainnya yang dapat menunjang implementasi kebijakan publik. Sumberdaya merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan.

Sumber daya manusia yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan pengembangan usaha tani terdiri dari aparat pelaksana baik petugas teknis maupun petugas medis, satgas, ketua dan pengurus kelompok tani dan kepala desa. Aparat pelaksana kebijakan ini harus memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

Petugas medis sebagai salah satu SDM yang menentukan implementasi kebijakan, perlu mengikuti pelatihan khusus yang terkait dengan kesehatan ternak. Latihan diadakan oleh proyek Putkati di tingkat Provinsi maupun kabupaten. Disamping itu, ditunjang pula dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang dapat menunjang perawatan kesehatan ternak.

Menurut Edwards III (1984), elemen sumberdaya yang penting ada dalam implementasi kebijakan adalah: (1) staf yang terdiri dari aparat pelaksana kebijakan, (2) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, (3) wewenang berupa otoritas bagi aparat pelaksana kebijakan, dan (4) fasilitas berupa ketersediaan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam implementasi kebijakan. Sejalan dengan itu juga, pendapat yang dikemukakan oleh Meter dan Horn (1980) bahwa sumberdaya terdiri dari sumber daya manusia, sumber daya finansial dan sumber daya waktu.

Dengan demikian maka untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani perlu tersedia sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, sumber daya finansial berupa dukungan dana dan sumber daya waktu berupa ketersediaan waktu untuk menjalankan kebijakan tersebut.

Secara empirik dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, aparat pelaksana telah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan pengembangan usaha tani. Disamping itu, tersedia informasi atau petunjuk teknis yang jelas tentang cara melaksanakan kebijakan dan didukung dengan pemberian wewenang kepada aparat pelaksana kebijakan, sehingga dapat diambil keputusan yang tepat pada saat melaksanakan kebijakan.

Petugas teknis biasanya membantu dalam melakukan pembinaan terhadap anggota kelompok tani. Dari hasil pengamatan, aparat pelaksana yang terdiri dari petugas teknis melakukan pembinaan kepada petani terutama dalam pemeliharaan ternak, pembuatan kandang ternak, penyediaan pakan dan masalah lainnya. Sedangkan petugas medis cukup terampil dalam menangani masalah gangguan kesehatan ternak, proses perkawinan dan kelahiran ternak. Dalam menjalankan tugasnya biasanya sudah ada jadwal rutin dari proyek Putkati, sehingga kegiatan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Disamping ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan dan keterampilan sebagai aparat pelaksana kebijakan, hal lainnya yang menentukan adalah ketersediaan fasilitas penunjang yang diperlukan untuk melancarkan tugas dan pekerjaan aparat pelaksana. Walaupun kondisi lokasi pengembangan usaha tani tersebar di daerah yang sulit dijangkau, tetapi pelaksana berusaha dengan baik dalam menyediakan pelayanan kepada kelompok tani hingga ke tingkat desa/kelompok.

Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani perlu daya dukung fasilitas dan jaminan kesejahteraan bagi aparat kebijakan. Secara empirik menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan tugas, para aparat pelaksana kebijakan diberikan insentif dan biaya perjalanan oleh pihak proyek Putkati. Hal ini ditujukan untuk mendorong aparat kebijakan untuk konsisten dalam menjalankan tugasnya. Disamping itu senantiasa

dilakukan kerja sama dengan pengurus kelompok tani dengan cara membangun komunikasi yang baik antara aparat pelaksana kebijakan dengan kelompok tani.

Untuk meningkatkan peran ketua kelompok tani, diadakan pembinaan yang lebih baik terutama masalah teknis dan pembinaan mental petani. Dalam hal ini ketua kelompok memegang peranan penting, terutama dalam menyampaikan petunjuk teknis dan arahan dari aparat pelaksana kepada seluruh anggota kelompoknya. Kelompok tani yang berhasil dalam pengembangan usaha tani, umumnya dipimpin oleh ketua kelompok yang memiliki tingkat kualifikasi pendidikan yang baik. Misalnya lulusan Sekolah Menengah Atas. Sedangkan kelompok tani yang kurang berhasil, umumnya dipimpin oleh ketua kelompok yang memiliki kualifikasi pendidikan yang relatif rendah seperti Sekolah Dasar, atau tidak tamat Sekolah Dasar.

Dengan demikian, maka implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, dalam perspektif 4 elemen sumberdaya adalah sebagai berikut:

Elemen pertama, staf adalah aparat pelaksana kebijakan yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan pengembangan usaha tani meliputi petugas teknis yang memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis tentang peternakan dan petugas medis yang memiliki pengetahuan tentang kesehatan ternak serta satgas yang memiliki kualifikasi pendidikan teknis dalam menjalankan fungsinya mendampingi kelompok tani.

Disamping itu, peran pengurus kelompok tani juga sangat menentukan. Ketua dan pengurus kelompok tani harus memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk memotivasi kelompok tani agar lebih aktif lagi dalam menjalankan kegiatan kelompok. Inovasi-inovasi dari pengurus kelompok tani sangat membantu dan mempermudah anggota kelompok untuk mencapai tingkat keberhasilan dalam pengembangan usaha tani.

Elemen kedua, informasi yaitu berupa informasi yang terkait dengan cara melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini, informasi dalam pengembangan usaha tani dimaksudkan sebagai informasi yang berasal dari aparat pelaksana di tingkat kabupaten yang memuat petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan sehingga membutuhkan komitmen dari aparat pelaksana kebijakan untuk konsisten dalam menjalankan kebijakan.

Elemen ketiga, wewenang yaitu otoritas atau legitimasi bagi aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Apabila ada masalah yang terjadi di tingkat lapangan, maka aparat pelaksana mempunyai wewenang untuk mengambil suatu keputusan atau tindakan dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Oleh karena itu, harus dijelaskan batas kewenangan yang dimiliki oleh aparat pelaksana kebijakan terutama yang terkait dengan pengembangan usaha tani.

Elemen keempat, fasilitas berupa ketersediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam

implementasi kebijakan. Peralatan dan fasilitas yang dibutuhkan oleh aparat pelaksana harus tersedia untuk menunjang pelaksanaan tugas. Disamping itu, perlu ditunjang dengan pemberian insentif kepada aparat pelaksana sehingga lebih termotivasi dalam menjalankan pekerjaannya.

c. Disposisi (sikap pelaksana)

Disposisi atau sikap pelaksana adalah komitmen dari aparat pelaksana untuk betul-betul melaksanakan kebijakan publik. Relevan dengan itu, Metter dan Horn menegaskan bahwa sikap penerimaan atau penolakan dari aparat pelaksana dan kelompok sasaran sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan (1975). Hal ini bisa terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukan merupakan hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, suatu kebijakan perlu dijalankan dengan baik oleh aparat pelaksana kebijakan dengan cara mengetahui apa yang akan dilaksanakan dan memiliki kemampuan serta komitmen untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut.

Untuk itu dalam perekrutan aparat pelaksana kebijakan harus merekrut aparat yang memiliki kemampuan, pengalaman dan kemauan untuk bekerja keras, sehingga tantangan yang ditemui dilapangan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan.

Aparat pelaksana yang memiliki komitmen yang kuat menjadi faktor yang sangat penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan

usaha tani. Hal ini juga perlu ditunjang dengan daya dukung kebutuhan operasional pelaksana, seperti tunjangan dan biaya perjalanan yang memadai. Edwards III (1984) menegaskan bahwa sikap pelaksana atau disposisi dapat dicermati melalui: (1) pengangkatan birokrat yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dan (2) insentif yaitu pemberian sejumlah tunjangan kepada aparat pelaksana kebijakan.

Disposisi atau sikap dari aparat pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Pengangkatan aparat pelaksana kebijakan haruslah aparat yang memiliki dedikasi yang tinggi untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Disamping itu, disposisi bisa timbul dalam diri aparat pelaksana apabila dalam menjalankan tugasnya diberikan ditunjang atau insentif sesuai dengan tugas yang dikerjakannya. Ketersediaan dana penunjang bagi aparat pelaksana untuk melaksanakan tugas mendorong aparat pelaksana untuk senantiasa aktif dan mempunyai komitmen untuk betul-betul menjalankan tugasnya. Hal ini diharapkan dapat mendorong pencapaian tujuan proyek Putkati yaitu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak.

d. Struktur organisasi

Implementasi kebijakan membutuhkan dukungan struktur organisasi. Aparat birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Kebijakan yang

begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur organisasi tidak kondusif pada kebijakan, maka akan menghambat jalannya kebijakan.

Edwards III (1984) menegaskan dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur organisasi kearah yang lebih baik yaitu melakukan *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan aparat pelaksana untuk melaksanakan kegiatan pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, sedangkan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas aparat pelaksana di antara beberapa unit kerja.

Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, penanggung jawab di tingkat kabupaten adalah Pimpinan Bagian Proyek (Pimbagpro) Putkati. Telah membagikan tugas kepada masing-masing aparat pelaksana kebijakan sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahlian yang dimiliki oleh aparat pelaksana. Pendelegasian wewenang kepada aparat pelaksana dibarengi dengan tanggung jawab dari aparat pelaksana atas tugas dan pekerjaan yang dilakukannya. Aparat pelaksana ditugaskan untuk melaksanakan pekerjaan di masing-masing kecamatan, sehingga dapat diadakan pengawasan terhadap setiap pekerjaan yang dilakukan tersebut.

Realitas empirik juga menunjukkan bahwa, Pimbagpro telah menyebarkan seluruh aparat pelaksana sesuai fungsi masing-masing diseluruh wilayah hamparan lokasi pengembangan usaha tani

yang ada di setiap wilayah. Pembagian tugas kepada seluruh aparat pelaksana kebijakan diharapkan dapat memudahkan koordinasi dan komunikasi antara aparat pelaksana, sehingga dapat mendukung pencapaian tujuan proyek Putkati.

Dukungan struktur organisasi yang tepat dalam menjalankan kebijakan publik sangat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik. Walaupun tersedia sumberdaya yang diperlukan dengan komitmen untuk menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan, namun kelemahan dalam struktur organisasi dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan yang begitu kompleks membutuhkan kerjasama antara para aparat pelaksana dan struktur organisasi yang kondusif untuk menjalankan setiap tahapan kebijakan. Aparat birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan mengadakan koordinasi dengan baik.

Dukungan dari aparat birokrasi pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. SOP yang dibuat juga mengacu kepada Kepmen Pertanian tentang Putkati dan petunjuk teknis pelaksanaannya. Penetapan SOP ini ditujukan untuk menjadi pedoman bagi aparat pelaksana dalam menjalankan tugas dan pekerjaannya, sehingga diharapkan dapat mendukung pencapaian

tujuan proyek Putkati.

Disamping itu, telah dilakukan fragmentasi yaitu pembagian tugas dan wewenang sesuai dengan pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh aparat pelaksana. Pendelegasian wewenang dibarengi dengan tanggung jawab dari aparat pelaksana kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi penyimpangan dalam implementasi kebijakan yang mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaan proyek Putkati.

2. Faktor-faktor eksternal

Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang berada di luar (eksternal) yaitu sasaran dari kebijakan yang terdiri dari potensi penduduk dan sumber daya alam, kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi, budaya lokal dan dinamika politik lokal. Untuk jelasnya deskripsi faktor-faktor eksternal sebagaimana uraian dibawah ini:

a. Potensi Penduduk dan Sumber Daya Alam

Potensi penduduk adalah potensi yang dimiliki oleh penduduk yang meliputi jumlah penduduk, tingkat pendidikan, perbandingan usia penduduk dan masalah kependudukan lainnya yang dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan penduduk sebagai target/sasaran dari pelaksanaan program pengembangan usaha tani. Sedangkan sumber daya alam adalah keseluruhan sumberdaya yang tersedia dan dimiliki oleh masyarakat yang sangat diperlukan dalam menunjang pengembangan usaha tani di daerah.

Dalam konteks Gorontalo misalkan, potensi yang

dimiliki oleh penduduk cukup mendukung dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini dapat dilihat dari besarnya jumlah penduduk dan minat untuk mendapatkan bantuan ternak dan mengembangkan usaha taninya. Disamping itu tersedia sumber daya alam seperti lahan pertanian yang dapat bermanfaat dalam pengembangan ternak. Sumber daya alam yang dapat digunakan untuk menunjang implementasi kebijakan pengembangan usaha tani lainnya adalah tanah, tumbuhan dan air. Tanaman berupa rumput gajah dapat ditanam sendiri oleh petani di lahan pertanian miliknya, sehingga tidak perlu mengeluarkan biaya untuk menyediakan pakan bagi ternak. Potensi ini dapat dikembangkan karena luas lahan yang tersedia sangat besar dan memiliki tingkat kesuburan yang diharapkan.

Faktor lain yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani adalah sumber daya alam yaitu berupa luas lahan yang cukup dan dapat digunakan untuk menanam berbagai jenis tanaman untuk menunjang pengembangan usaha tani. Namun yang menarik adalah, riset lapangan menunjukkan bahwa beberapa wilayah dengan luas lahan yang besar, ternyata tidak mengalami keberhasilan, dibandingkan dengan wilayah dengan luasan yang kecil.

Ketidakberhasilan tersebut lebih disebabkan oleh aktivitas pengurus kelompok dalam menggerakkan kegiatan kelompok tani. Disamping itu, sangat terkait dengan minat petani terhadap usaha tani dan ternak,

dimana di wilayah yang kurang berhasil ternyata petani penerima bantuan tidak mempunyai minat yang besar dalam mengembangkan ternaknya sebagaimana petani di wilayah yang berhasil.

Untuk itu, yang perlu ditegaskan adalah potensi yang dimiliki oleh penduduk harus dapat dioptimalkan untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Tentunya hal ini harus ditunjang dengan peran aktif aparat pelaksana kebijakan dan pengurus kelompok tani, sehingga petani lebih termotivasi untuk mengembangkan ternaknya. Untuk itu sangat dibutuhkan aparat pelaksana kebijakan yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk memajukan usaha tani.

Dengan demikian maka potensi penduduk dan sumber daya alam yang tersedia harus dapat dimanfaatkan untuk menunjang implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Besarnya minat penduduk untuk mengembangkan usaha tani dan ketersediaan sumber daya alam berupa lahan merupakan dukungan besar dalam implementasi kebijakan. Hal ini sangat terkait dengan pencapaian tujuan proyek Putkati yaitu untuk meningkatkan pendapatan petani ternak dan masyarakat pada umumnya.

b. Kondisi Ekonomi dan Kemajuan Teknologi

Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yaitu kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat, baik dalam bentuk perbaikan tingkat hidup (ekonomi) masyarakat maupun ketersediaan sarana/prasarana

jalan, jembatan, alat transportasi dan komunikasi. Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat melalui kegiatan perdagangan hasil bumi/pertanian dan peternakan yang dapat berpengaruh terhadap pengembangan usaha tani di Daerah. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Mazmanian dan Sabatier tentang pentingnya dukungan kondisi sosial, ekonomi dan teknologi dalam implementasi kebijakan.

Hasil riset yang dilakukan di Gorontalo misalkan, menunjukkan bahwa kondisi ekonomi daerah pada awal penyebaran bantuan ternak kurang baik. Disamping itu, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam kegiatan perekonomian dan perdagangan sangat minim. Jembatan sebagai sarana penunjang lalu lintas antar desa pun belum tersedia, sehingga sangat menghambat perkembangan ekonomi masyarakat.

Penggunaan alat transportasi pada waktu itu masih sangat sederhana, yaitu menggunakan angkutan pedati dan gerobak. Hal ini mengakibatkan kesulitan bagi penduduk dalam membawa hasil pertanian dan peternakan ke pasar-pasar. Apalagi alat komunikasi seperti handphone dan telepon belum menjangkau daerah pengembangan usaha tani, sehingga Aparat pelaksana harus mendatangi lokasi atau desa-desa yang menjadi lokasi pengembangan usaha tani apabila ada informasi tentang kegiatan yang akan dilaksanakan oleh proyek Putkati.

Namun, bersamaan dengan masuknya program pengembangan usaha tani yang dilaksanakan melalui proyek Putkati, sarana dan prasarana tersebut mulai

disiapkan oleh pemerintah. Program pengembangan usaha tani berdampak pada perbaikan kondisi ekonomi masyarakat. Penyediaan sarana dan prasarana ini membuka akses masuknya alat transportasi seperti motor dan mobil, sehingga perkembangan ekonomi masyarakat pun lambat laun berubah menjadi lebih baik.

Dengan demikian, maka pengembangan usaha tani telah membawa perubahan terhadap kondisi ekonomi masyarakat terutama penerima bantuan ternak. Kemajuan teknologi telah dapat dinikmati pula oleh masyarakat walaupun berada di daerah yang jauh dari ibukota kabupaten. Perbaikan kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yang dicapai oleh masyarakat ini hendaknya dapat dimanfaatkan untuk menunjang keberhasilan pengembangan usaha tani terutama dalam mempercepat pencapaian tujuan proyek Putkati.

c. Budaya lokal

Budaya adalah pikiran dan akal budi. Orang atau masyarakat berbudaya artinya masyarakat yang mempunyai pikiran atau akal budi untuk memajukan diri dan bangsanya (Badudu, 1994). Sistem budaya yang tumbuh dan berkembang di masyarakat tidak lepas dari nilai-nilai yang telah dibangunnya sendiri sehingga berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Budaya menurut Koentjaraningrat (1981) adalah keseluruhan kelakuan dan hasil kelakuan manusia yang diatur oleh tata kelakuan yang harus didapatkannya dengan belajar dan semuanya tersusun dalam kehidupan masyarakat (dalam Sujarwa, 2010).

Budaya lokal merupakan keseluruhan kelakuan atau perilaku masyarakat sebagai hasil olah pikir, untuk memajukan diri dan masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini budaya dimaksud adalah berupa keseluruhan perilaku masyarakat yang ada dan mengakar dalam kehidupan masyarakat. Pada masyarakat Gorontalo misalkan, budaya-budaya yang terkait adalah budaya huyula (gotong royong), dulohupa (musyawarah), motiayo (sukarela).

Budaya ini identik dengan kebiasaan atau perilaku hidup yang mengarah kepada kebaikan. Disamping itu, ada juga budaya yang agak menyimpang dari kebiasaan hidup yang seharusnya dan seringkali muncul dalam kehidupan masyarakat Gorontalo. Pola perilaku seperti ini lahir dalam bentuk budaya *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali). Budaya ini dimiliki oleh sebagian warga masyarakat Gorontalo dan pada dasarnya dapat menghalangi kemajuan dari masyarakat itu sendiri.

Budaya lokal ini merupakan tradisi atau kebiasaan hidup yang dapat digunakan untuk memajukan kehidupan masyarakat atau juga dapat menghalangi kemajuan dari masyarakat. Hasil riset di Gorontalo menunjukkan terdapat 49 jenis budaya penghambat pembangunan, diantaranya adalah *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali), *mohimbulo* (pembongkaran), *mopitana* (memfitnah) dan sebagainya, yang semuanya berasal dari perilaku masyarakat yang menyimpang dari norma agama atau adat. Sedangkan budaya yang dapat menunjang kemajuan masyarakat antara

lain *huyula* (gotong royong), *motiayao* (sukarela) dan *dulohupa* (musyawarah) (Pateda, 2004).

Secara faktual, tidak semua warga masyarakat konsisten menerapkan budaya lokal yang dimilikinya. Telah terjadi perubahan pola pemikirannya, sehingga secara tidak langsung mempengaruhi budaya yang nampak di dalam kehidupan masyarakat. Padahal budaya-budaya lokal tersebut sangat positif bagi implementasi kebijakan di bidang pertanian.

Huyula dan *motiayo* adalah kerjasama yang dilakukan atas inisiatif kelompok tani untuk membantu anggota kelompoknya, tanpa mengharapkan imbalan/balas jasa dari orang lain. Jenis pekerjaan yang dapat dilakukan dengan *huyula* dan *motiayo* tidak terbatas pada kegiatan di bidang pertanian dan peternakan. Akan tetapi dapat dilakukan terhadap seluruh kegiatan masyarakat seperti gotong royong membangun rumah, membuat kandang ternak, membuat sumur, perayaan pernikahan dan kegiatan lainnya. Budaya ini telah terbukti dapat membantu masyarakat petani terutama dalam mengembangkan kelompok tani di Gorontalo.

Sebaliknya, terdapat sejumlah kebiasa lokal yang turut menjadi penghambat bagi para petani, seperti perilaku tidak peduli. Hal ini disebabkan karena kebiasaan atau budaya *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali) bagi masyarakat Gorontalo. Perilaku ini muncul karena ada anggapan bahwa pertanian merupakan satu-satunya mata pencaharian yang sudah lama dilakukan oleh masyarakat, sehingga kegiatan memelihara ternak dianggap sebagai usaha

sampingan saja. Oleh sebab itu perhatian petani lebih banyak kepada bidang pertanian (tani sawah) dan kurang berminat terhadap upaya pemeliharaan ternak sesuai petunjuk teknis yang telah diberikan oleh proyek Putkati.

d. Dinamika politik lokal

Dinamika politik adalah suasana politik, keadaan percaturan politik seperti menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Dinamika politik ini biasanya mempengaruhi kehidupan masyarakat (Badudu, 1994). Adanya dukungan/partisipasi dari masyarakat dalam penyampaian aspirasi politiknya ini biasanya membawa pengaruh terhadap pelaksanaan suatu program yang ditujukan untuk memperbaiki tingkat hidup masyarakat.

Selain itu, pola kepemimpinan aparat, atau kepala desa juga turut berpengaruh pula terhadap keberhasilan suatu program. Sebab umumnya, masyarakat memberikan dukungan, dan mengikuti seseorang yang disegani dan dihormati dalam kehidupan masyarakat setempat. Hal ini berimplikasi juga pada tingkat keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan pemerintah.

Upaya untuk menjadikan dinamika politik tetap stabil dan kondusif untuk menunjang keberhasilan pengembangan usaha tani. Iklim politik yang kondusif, sangat baik bagi perkembangan usaha tani di daerah, ditunjang dengan pola kepemimpinan yang efektif dan proporsional. Hal ini diharapkan dapat mempengaruhi keberhasilan petani dalam pengembangan usahanya.

E. DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI

Implementasi setiap kebijakan diharapkan dapat memberikan dampak bagi sasaran kebijakannya. Dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, tujuan utamanya adalah berimplikasi bagi kehidupan petani di daerah. Studi saya di Gorontalo, menunjukkan beberapa implikasi dari implementasi kebijakan publik di sektor pertanian, khususnya dalam pengembangan usaha tani yang diuraikan masing-masing dibawah ini.

Grindle menegaskan bahwa tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari dua hal yaitu: (1) prosesnya, dengan mempertanyakan tentang kesesuaian aturan dalam kebijakan dengan aksi kebijakan yang telah dilaksanakan, dan (2) tujuan kebijakan, dengan melihat pada dua faktor yaitu pertama pada dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok dan kedua pada tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran sesuai dengan perubahan yang terjadi.

Jika dilihat dari tingkat perubahan yang terjadi dalam kehidupan petani dapat diukur melalui: peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani penerima bantuan. Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani jika dilihat dari peningkatan pendapatan petani ternak berarti dapat berupa bertambahnya jumlah pendapatan yang diterima atau adanya suatu manfaat yang diterima oleh masyarakat petani sebagai akibat dari implementasi kebijakan.

1. Peningkatan Pendapatan Petani Ternak

Peningkatan pendapatan petani ternak sebagai salah satu dampak dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani dapat dilihat melalui:

a. Pemanfaatan Ternak dalam Kehidupan Sehari-Hari

Dampak implementasi kebijakan pengembangan usaha tani dapat dilihat melalui pemanfaatan ternak oleh petani, seperti ternak digunakan untuk mengolah sawah atau lahan pertanian miliknya atau milik orang lain. Secara empirik menunjukkan bahwa ternak yang diterima oleh petani sangat membantu dalam kehidupan sehari-hari. Pemanfaatan ternak ini bukan saja hanya untuk mengolah sawah milik sendiri, akan tetapi dapat membantu petani lainnya. Hal ini dapat menjadi peluang bagi petani untuk mendapatkan penghasilan tambahan dari ternak yang dipeliharanya tersebut.

Tingkat pendapatan petani juga cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Dengan pendapatan yang diterima sebagai balas jasa atas kegiatan pengolahan sawah rata-rata petani dapat menerima pendapatan sebesar Rp.50.000,- per hari. Dalam sebulan kalau ternak dimanfaatkan dengan baik dan menghasilkan pendapatan sebesar Rp.50.000,- per hari maka pendapatan yang diterima oleh petani adalah sebesar Rp.1.500.000,-. Pendapatan ini adalah merupakan pendapatan sampingan yang diperoleh petani selama melakukan pemeliharaan ternak. Namun, tidak semua petani yang biasanya melakukan kegiatan

ini secara rutin setiap hari, sehingga pendapatan sampingan pun tidak dapat diterimanya pula.

Ternak bantuan juga dimanfaatkan untuk mengangkut pasir yang diperlukan oleh masyarakat dalam membangun rumah dan mengangkut hasil pertanian ke pasar-pasar. Dengan demikian, manfaat yang diterima oleh petani dapat berupa pemanfaatan ternak untuk mengolah sawah atau lahan pertanian, dan juga untuk mengangkut pasir dan hasil-hasil pertanian. Dari kegiatan ini petani mendapatkan penghasilan tambahan yang dapat digunakan untuk membantu kebutuhan sehari-hari.

Pendapatan yang diterima oleh petani dalam seminggu mencapai jumlah Rp.300.000,- sampai Rp.400.000,-, sehingga rata-rata dalam sebulan petani akan memperoleh pendapatan sebesar Rp.1.200.000,- sampai Rp.1.600.000,-. Pendapatan ini berasal dari pemanfaatan ternak sebagai alat angkut atau transportasi pasir dan hasil pertanian, jika ternak diupayakan untuk dimanfaatkan dalam kegiatan sehari-hari. Hal ini tentunya dapat meningkatkan jumlah pendapatan yang diterima oleh petani sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Namun demikian, tidak semua petani memanfaatkan ternaknya untuk kegiatan seperti ini, sehingga pendapatan sampingan pun tidak didapatkan oleh seluruh petani pemilik ternak.

b. Penerimaan dari Hasil Penjualan Ternak

Dampak lain dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani dapat dirasakan melalui

penerimaan hasil penjualan ternak. Petani yang telah melaksanakan kewajibannya (menyetor) kepada proyek Putkati sudah dapat menjual anak ternak yang dipeliharanya. Sesuai dengan aturan dan ketentuan dalam Kepmen Pertanian tentang Putkati, bahwa anak pertama dari ternak yang dipeliharanya menjadi hak dari petani. Sedangkan anak kedua, ketiga dan seterusnya harus disetorkan kepada proyek Putkati.

Realitas yang ada, di beberapa kecamatan menunjukkan bahwa ternak yang dipelihara oleh petani telah berkembang dengan baik. Anak pertama dari ternak yang diberikan oleh proyek Putkati telah berkembang biak dan menghasilkan keturunan. Disamping itu, petani telah melaksanakan kewajibannya (menyetor) ke proyek Putkati. Petani dapat menjual ternak setelah petani melaksanakan kewajibannya (menyetor) ke proyek Putkati. Pendapatan yang diterima petani dari hasil penjualan ternak ini dapat digunakan untuk membangun rumah dan menyekolahkan anak mereka ke Perguruan Tinggi.

Hasil survei yang penulis lakukan di Gorontalo misalkan menunjukkan bahwa petani memiliki penghasilan yang cukup dari hasil penjualan ternak. Jika harga jual satu ekor ternak sapi adalah sebesar Rp.6.000.000,- sampai Rp.8.000.000,- dan petani memiliki tujuh ekor ternak sapi setelah mengembalikan kewajibannya kepada proyek Putkati, maka petani dapat memiliki pendapatan Rp.42.000.000,- sampai Rp.56.000.000,-.

Hal ini menunjukkan bahwa pendapatan yang

bisa diperoleh petani cukup besar, dibandingkan jika petani tersebut melakukan pekerjaan lainnya seperti berdagang. Namun, kebanyakan petani tidak langsung menjual ternak sapi yang dimilikinya tetapi mengembangbiakkannya terlebih dahulu sehingga perkembangan ternak semakin bertambah setiap tahun.

Namun, perilaku petani berbeda satu dengan lainnya. Terdapat sejumlah petani yang memiliki keinginan untuk segera menjual ternaknya tanpa mengembangbiakkannya terlebih dahulu. Sehingga pendapatan dari hasil jualnya akan cenderung terbatas, dibandingkan dengan dibudidaya terlebih dahulu. Untuk itu, pengawasan terhadap kegiatan kelompok tani penting untuk dilakukan. Sedapat mungkin ternak yang keluar dari desa harus diperhatikan oleh pemerintah desa dan tidak diberikan surat keterangan yang diperlukan jika ternyata ternak tersebut merupakan ternak (assets) dari proyek Putkati. Hal ini diharapkan dapat mencegah terjadinya penjualan ternak yang dikembangkan melalui proyek Putkati, sebagai akibat dari kelalaian petani yang ingin segera mendapatkan uang dari hasil penjualan ternak tersebut.

2. Peningkatan Kesejahteraan Petani Ternak

Peningkatan kesejahteraan petani melalui program pengembangan usaha tani (Putkati) telah dilaksanakan sejak tahun 1999 sampai sekarang dan hasilnya telah dirasakan oleh masyarakat petani penerima bantuan ternak. Petani yang telah menyetorkan ternak ke proyek Putkati juga telah

menjual sebagian ternaknya untuk membangun rumah. Sebagian petani juga telah mampu membeli peralatan rumah tangga yang tergolong mahal seperti televisi, parabola, kulkas dan peralatan lainnya.

Suatu kondisi yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya oleh masyarakat sebelum menerima bantuan ternak, dan sekarang telah dinikmati oleh sebagian besar masyarakat di lokasi pengembangan usaha tani. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat sudah meningkat yang dapat ditunjukkan dengan kemampuan daya beli dan perbaikan tingkat hidup masyarakat tersebut.

Walaupun kondisi masyarakat penerima bantuan ternak telah berubah, namun kondisi empirik lapangan menunjukkan kondisi yang berbeda pada setiap kelompok tani. Kelompok tani yang kurang baik dalam pengelolaan usaha taninya kurang merasakan dampak dari kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini diakibatkan oleh lambatnya perkembangan ternak yang dipelihara oleh petani, sehingga petani tidak dapat menyetorkan kewajibannya kepada proyek Putkati sesuai dengan kontrak gaduhan ternak. Dampaknya adalah petani tidak dapat menjual ternak dan merasakan manfaat dan usahanya.

BAB X

PENUTUP

Kebijakan publik merupakan suatu proses politik untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang berhubungan dengan penyelesaian masalah-masalah publik (*public problem*) maupun pemenuhan kepentingan publik (*public interest*). Secara teoritis maupun empirik, terdapat korelasi yang kuat antara berbagai siklus kebijakan, yaitu formulasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, maupun luaran dan dampaknya terhadap kehidupan publik.

Negara-negara dengan sistem kebijakan yang baik dan mapan, akan menunjukkan kemajuan yang berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan publik. Demikian sebaliknya, negara-negara yang gagal, umumnya memiliki potret kebijakan publik yang kurang baik, apakah dari sisi formulasi, implementasi maupun evaluasi.

Keberhasilan kebijakan di setiap negara juga

ditentukan oleh karakteristik negaranya. Negara maju umumnya menggantungkan keberhasilan pembangunannya pada formulasi kebijakan, sebab mereka telah memiliki perangkat yang baik dalam implementasi kebijakan. Sebaliknya, dalam konteks Indonesia, keberhasilan pembangunan sebagian besar ditentukan oleh Implementasi kebijakannya. Penyebabnya adalah perangkat dan daya dukung implementasi masih sangat lemah, baik dari sumber daya manusia, infrastruktur dan sarana prasarana, anggaran, data dan lainnya.

Desain dan implementasi kebijakan publik juga cenderung variatif pada saat diadaptasikan atau diterapkan pada masing-masing sektor. Kebijakan pertanian misalnya, akan berbeda karakteristiknya dengan kebijakan di bidang pariwisata, pendidikan, perdagangan dan lainnya. Walaupun secara normatif, memiliki siklus yang sama satu dengan lainnya. Namun, konteks dan konteks kebijakan berbeda antar sektor, sehingga dibutuhkan analisis yang baik dan tepat pada konten dan konteks kebijakan, demikian juga pada tataran implementasinya.

Faktor-faktor determinan keberhasilan kebijakan juga cenderung berbeda, namun terdapat kebijakan yang keberhasilannya ditentukan oleh faktor internal pelaksana kebijakan, dan terdapat kebijakan yang keberhasilannya dominan dipengaruhi oleh faktor eksternal. Serta, terdapat implementasi kebijakan yang dipengaruhi oleh kedua faktor tersebut. Semakin kompleks sebuah kebijakan, baik lingkup, sasaran,

dan variabelnya, maka semakin banyak juga faktor determinannya, demikian juga sebaliknya.

Secara umum, semangat dan orientasi kebijakan publik adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan kehidupan yang lebih baik dalam lingkup individu, keluarga, masyarakat maupun bangsa dan negara. Untuk itu, ilmu dan praktek kebijakan publik harus terus dikembangkan dan diperbaiki, sehingga penyelenggaraan urusan-urusan publik juga semakin baik, muaranya adalah kesejahteraan masyarakat tadi.

Daftar Pustaka

- A.R. Mustopadidjaja. 1992. *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta : LP-FEUI.
- _____. 2005. *Manajemen Proses Kebijakan*, Makassar : LAN
- Abipraja, Soedjono. 2002. *Perencanaan Pembangunan di Indonesia; Konsep, model, kebijaksanaan, instrumen serta strategi*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Adisasmita, Rahardjo. 2006. *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Advanced English – Indonesia Dictionary, 1988, Jakarta, Modern English Press.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Alex, 2005. *Kamus Ilmiah Populer Kontemporer*. Surabaya : Karya Mandiri.
- Anderson, James E, 1984. *Public Policy-Making*. USA : CBS College Publishing
- Badudu, Yusuf, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*,

- Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- _____. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif* . Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Chourmain, Imam. 2008. *Acuan Normatif Penelitian Untuk Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*. Jakarta : Al- Haramain Publishing House.
- Danim, Sudarwan. 2005. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Departemen Pertanian Ditjen Produksi Peternakan. 2000. *Proyek Pengembangan Usaha Tani dan Ternak di Kawasan Timur Indonesia*. Jakarta.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Terjemahan). Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- _____. 2017. *Public Policy Analysis: An Integrative Approach*. Sixth Edition. New York: Routledge
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Of Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Fahmal, Muin. 2008. *Peran Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Yogyakarta : Penerbit Kreasi Total Media.
- Gogging, Malcolm L. Tanpa tahun. *Implementation Theory And Practice Toward A Third Generation*. London England : Glenview, Illinois.

- Grindle, S, Merilee. 1980. *Politics And Policy Implementation In The Third World*, New Jersey in The United Kingdom : Princeton University Press
- Hogwood Brian and Gunn Lewis. 1984. *Policy Analysis For The Real World*. New York : Oxford University Press.
- Iljas, Achjar. 2004. *Reformasi Sistem Pembiayaan Usaha Kecil*. Jakarta : Global Mahardika.
- Islamy, Irfan. 2003. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)* Terjemahan Ricky Ismanto. Jakarta : Penerbit PT Raja Grafindo Persada
- Kartasapoetra, G dkk. 1985. *Manajemen Pertanian – Agribisnis*. Jakarta : Bina Aksara.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gaya Media
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: PT Ghalia Indonesia.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. 2020. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. California: CQ Press.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Mangkunegara, Anwar Pasaribu. 2006. *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*, Bandung : PT Refika Aditama.
- Mantja, W. 2007. *Etnografi ; Desain penelitian kualitatif pendidikan dan manajemen pendidikan*. Malang :

Elang Mas.

Mubyarto. 1995. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta : LP3ES.

Muhammad, Arni. 2009. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta : Bumi Aksara.

Muhammad, Fadel. 2008. *Reinventing Government ; Pengalaman dari daerah*. Jakarta : PT Alex Media Komputindo.

Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang ; Model-model, perumusan, implementasi dan evaluasi*. Jakarta : Gramedia.

Nuhung, Iskandar Andi. 2006. *Bedah Terapi Pertanian Nasional*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer.

Osborne, David dan Plastrik, Peter. 2000. *Memangkas Birokrasi ; Lima strategi menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta : Penerbit PPM

Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik Bandung* :Alfabeta.

Pateda, Mansur, 2004, *Budaya Penghambat Pembangunan Di Gorontalo*, Gorontalo.

Pieris, John dkk. 2007. *Etika Bisnis dan Good Corporate Governance*. Jakarta : Pelangi Cendekia.

Program Pascasarjana, 2010. *Pedoman Penulisan Tesis dan Disertasi*, Makassar : Universitas Negeri Makassar.

Repley Randall B. 1985. *Policy Analysis In Political Science*. Chicago : Nelson Hall Inc

Rufaidah Loedin Anne. 2000. *Komunikasi Efektif Dalam Penyelenggaraan Administrasi Publik*. Jakarta : LAN.

- Sai'id, Gumbira. 2004. *Manajemen Agribisnis*,. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Santoso, Pandji. 2008. *Administrasi Publik ; Teori dan aplikasi good governance*,. Bandung : Refika Aditama.
- Santoso, Undang. 2008. *Mengelola Peternakan Sapi Secara Profesional*. Jakarta : Penebar Swadaya.
- Schneider, Anne Larason and Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Sekretaris Daerah Provinsi Gorontalo. 2006. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Gorontalo tahun 2005-2007.
- Siagian, Renville. 2003. *Pengantar Manajemen Agribisnis*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Sidnye, M. S. 2007. Policy Formulation: Design and Tools. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 79-87). Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik ; Teori, kebijakan dan implementasi*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Siswanto, H.B. 2008. *Pengantar Manajemen*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2008. *Analisis Kebijakan Publik ; Konsep, teori dan aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sudjana. 2005. *Metode Statistika*. Bandung : Tarsito.
- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung : Penerbit Alfa Beta.

- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik ; Panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan sosial*. Bandung : Alfabeta.
- Sujarwa, 2010, *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Supardi. 2001. *Manajemen Produksi dan Operasi Agribisnis Hortikultura*, Jakarta : Gramedia.
- Surono. 2008. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Keluarga*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : Penerbit AIPI Bandung- Puslit KP2W lemlit UNPAD
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta : Kencana.
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta : Visi Media.
- Usman, H. 2000. *Metodologi Penelitian Sosial*,. Jakarta : Bumi Aksara.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik : Analisis empiris seputar isu-isu kontemporer dalam administrasi publik*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Vedung, E. 2006. Evaluation Research. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Handbook of Public Policy* (pp. 397-416). Wiltshire: Cromwell Press Ltd.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan ; Dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*.

- Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Wartaya, dkk. 2004. *Bela Petani ; Kajian Keanekaragaman Pangan dan Gizi*. Jakarta : Sekretariat Komisi PSE/APP-KAJ
- Wasistiono, Sadu. 2002. *Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung : CV Fokus Media.
- Wasistiono, Sadu. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung : CV Fokus Media.
- Widodo, Joko. 2008. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Bayu Media Publishing.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.
- Wollmann, H. 2007. Policy Evaluation and Evaluation Research. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 393-402). Boca Raton: Taylor & Francis Group, LLD
- Younis, Talib, Ed.1990. *Implementation of Public Policy*, Sydney, Dartmouth.
- Zainal Abidin, Said. 2008. *Strategi Kebijakan dalam Pembangunan Ekonomi dan Politik*. Jakarta : Suara Bebas
- Zauhar, Soesilo. 2007. *Reformasi Administrasi ; Konsep, dimensi dan strategi*, Jakarta : Bumi Aksara.

Profil Penulis



Dr. Irawaty Igrisa, S.Pd., M.Si. merupakan Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo dengan jabatan Lektor Kepala. Lahir di Gorontalo, pada tanggal 28 September 1971. Menyelesaikan program Sarjana – (S1) Pendidikan Dunia Usaha –

Akuntansi di STIKIP Negeri Gorontalo tahun 1995, Program Magister (S2) Administrasi Pembangunan di Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2004, dan Program Doktoral (S3) Universitas Negeri Makassar tahun 2011. Selain aktif mengajar, penulis juga sangat produktif dalam penelitian yang dipublikasi di berbagai Jurnal Nasional maupun Internasional. Program pengabdian pada masyarakat juga rutin dilakukan untuk membantu pengembangan usaha pertanian, UMKM, ekonomi kreatif, dan usaha kerakyatan lainnya di Provinsi Gorontalo. Penulis juga telah menerbitkan sejumlah buku sebelumnya, diantaranya adalah buku *Kebijakan Publik dan Pengembangan Usaha Tani* yang diterbitkan oleh Mandiri Publishing Gorontalo, dan buku *Teknologi Pertanian dan Perkebunan* yang diterbitkan oleh Zahir Publishing, Yogyakarta. Penulis dapat dihubungi melalui Irawatyigrisa17@ung.ac.id.



Kebijakan publik yang unggul, tidak saja berkenaan dengan kepatuhan pada prosedur perancangan dan pelaksanaan kebijakan, melainkan pada kualitas perumusan, implementasi, maupun evaluasi dan tindak lanjutnya. Kebijakan publik harus dirumuskan dengan pendekatan saintifik, empiris serta partisipatif, serta diimplementasikan dengan profesional dan partisipatif, sehingga hasilnya akan memberikan dampak yang berarti.

Buku ini berusaha menyajikan konsep kebijakan publik secara umum, maupun secara operasional dari tiga siklus utama yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, secara empiris penulis menguraikan kasus kebijakan publik di sektor pertanian, khususnya berkenaan dengan kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini dimaksudkan agar pembaca bisa memahami bagaimana proses kebijakan publik, sekaligus mengevaluasi tingkat efektivitas dari implementasi kebijakan di tataran praktis.

Diterbitkan Oleh:


tanah air
Beta

Jl. Lintas Alam, Dsn. Pedes RT 04, Argomulyo
Sedayu, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta 55753
T: (0274) 6498157
E: kantor@tabgrafika.com
W: www.tabgrafika.com

KEBIJAKAN-ADMINISTRASI
PUBLIK-UMUM-DEWASA

ISBN 978-623-6392-19-5



9 786236 392195