

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar belakang masalah**

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, yang diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, yang merupakan dasar dari lahirnya desentralisasi kebijakan otonomi daerah merupakan asas yang terkandung dari desentralisasi tersebut, otonomi daerah merupakan sebuah kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terkait pembagian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional, hal tersebut diwujudkan dengan pembagian dan pengaturan terhadap pemanfaatan sumber daya dan potensi yang berkeadilan serta adanya perimbangan moneter dan fiskal antara Pemerintah pusat sebagai pihak pertama dan Pemerintah daerah dipihak lainnya selain itu pembagian kewenangan tersebut juga merupakan perwujudan dari tuntutan masyarakat akan pemerataan pembangunan secara berkelanjutan.

Menurut Said, terdapat empat perspektif yang mendasari mendasari segi positif dari otonomi daerah, yaitu<sup>1</sup> : 1) Demokratisasi, 2) Membantu

---

<sup>1</sup> Seperti dikutip dalam Rudy Badrudin, 2012. *Ekonomika otonomi daerah*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta. hlm 17

meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan, 3) Mendorong stabilitas dan kesatuan nasional, dan 4) Memajukan pembangunan daerah.

Menurut Rodinelli dan Chema dalam Said, otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pusat kepada organisasi unit –unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi–otonom dan parastatal ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.

Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan asas–asas Demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Salah satu kewenangan yang menjadi dasar acuan bagi Pemerintah pusat dalam pembentukan otonomi daerah yaitu agar Pemerintah daerah dapat mengelola sektor pertanian secara optimal dan berkelanjutan.

Sektor pertanian merupakan sektor penting dalam rangka pembangunan ekonomi baik dalam jangka pendek maupun dalam rangka pembangunan perekonomian berkelanjutan. Peranan sektor pertanian adalah sebagai sumber ketersediaan bahan kebutuhan pokok, baik sandang maupun papan. Selain itu sektor pertanian juga dapat memberikan lapangan pekerjaan bagi penduduk

yang berada di pedesaan.<sup>2</sup> Sektor Pertanian berkontribusi dalam aktifitas ekspor yang mendatangkan devisa untuk negara. Sektor pertanian juga dapat menjadi basis dalam mengembangkan kegiatan ekonomi pedesaan melalui pengembangan usaha berbasis pertanian yaitu agribisnis dan agroindustri dengan pertumbuhan yang terus positif secara konsisten.<sup>3</sup>

Selaras dengan hal itu, dalam pembangunan sektor pertanian, tujuan dari pemberdayaan diarahkan pada terwujudnya perbaikan teknis bertani (*better farming*), perbaikan usaha tani (*better business farming*) dan perbaikan kehidupan petani dan masyarakatnya.<sup>4</sup>

Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki sektor pertanian sebagai komoditas utama dalam peningkatan perekonomian negara. kontribusi sektor tersebut terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia ditahun 2013, yaitu sebesar 14,4%. Besarnya kontribusi sektor pertanian hanya kalah dari sektor industri pengolahan yang memiliki kontribusi terhadap PDB sebesar 23,7% di tahun 2013.<sup>5</sup> Besarnya kontribusi sektor pertanian berbanding lurus dengan besarnya jumlah petani di Indonesia, jumlah petani di Indonesia yaitu sebanyak 31,70 juta orang yang terdiri dari petani laki-laki

---

<sup>2</sup> Henny Mayrowani.2012.*Pembangunan pertanian pada era otonomi daerah*.Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor. hlm 4.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm 8

<sup>4</sup> Totok mardikanto, Poerwoko soebiato. 2015.*Pemberdayaan Masyarakat*.Alfabeta.Bandung. hlm 109

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik.2014.*Jawa Barat dalam angka 2014*.Bandung.hlm 9

yaitu sebanyak 24,36 juta orang (76,84 %) dan jumlah petani perempuan sebanyak 7,34 juta orang atau sebesar 23,16%.<sup>6</sup>

Luas areal pertanian yang tersedia merupakan faktor penunjang besarnya kontribusi sektor pertanian di Indonesia. Pada tahun 2010-2014, Kementerian Pertanian telah berhasil mencetak areal pertanian baru seluas 347.984 Ha<sup>7</sup>. Bila dilihat kecenderungan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang diperkirakan sekitar 50-100 ribu Ha setahunnya<sup>8</sup>. maka pencetakan areal pertanian baru ini baru dapat mempertahankan luasan areal pertanian pangan yang ada. Alih fungsi lahan pertanian mayoritas dimanfaatkan oleh pengusaha properti dalam pembangunan *Real estate* yang menghabiskan lahan pertanian produktif.

Kabupaten Indramayu sebagai salah satu pelaksana otonomi daerah terus bersinergi dan mengoptimalkan potensi sumber daya manusia dengan melaksanakan pembangunan pertanian dalam peningkatan perekonomian daerah. Dalam mengoptimalkan sektor pertanian padi Pemerintah Kabupaten Indramayu telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dengan adanya Perda tersebut Pemerintah Kabupaten Indramayu dapat menekan alih fungsi sawah yang terjadi di beberapa wilayah Kabupaten Indramayu.

---

<sup>6</sup> Badan Pusat statistik.2013.*Laporan hasil sensus pertanian 2013*.Jakarta.hlm 17

<sup>7</sup> Kementerian Pertanian. 2015. *Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019*. Jakarta. hlm 34

<sup>8</sup> *Ibid*.hlm 37

Kabupaten Indramayu merupakan penghasil tanaman pangan di Provinsi Jawa Barat khususnya tanaman padi. Pertanian padi di Kabupaten Indramayu juga merupakan sektor usaha utama yang merupakan pilar penting sebagai penggerak perekonomian. Kabupaten Indramayu dijuluki sebagai daerah “Lumbung padi” dikarenakan Kabupaten Indramayu merupakan daerah penghasil beras tertinggi di Indonesia dengan luas areal pesawahan sebesar 116.805 Ha atau sebesar 55,64% dari luas wilayah Kabupaten Indramayu<sup>9</sup>. Pada tahun 2013 jumlah petani di Kabupaten Indramayu adalah 632.458 orang, yang terdiri dari petani pemilik 124.647 orang, petani pemilik penggarap 147.350 orang, petani penggarap 98.449 dan buruh tani 252.012 orang<sup>10</sup>. Berikut data produksi padi di Kabupaten Indramayu tahun 2013<sup>11</sup> :

---

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu .2013.*Indramayu dalam angka 2013*.Indramayu.hlm 31

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm 28

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm 32

Tabel 1.1 Jumlah produksi padi 21 kecamatan, Kabupaten Indramayu.

Kode Kec.	Nama Kecamatan	Luas Panen (Ha)	Produktifitas per Hektar (Kw/Ha)	Jumlah Produksi (Ton)
10	Haurgeulis	8,986	75,56	67 898,56
11	Gantar	18,765	63,25	118 680,95
20	Kroya	14,799	62,02	91 790,14
30	Gabuswetan	11,900	72,34	86 084,59
40	Cikedung	12,469	74,74	93 187,43
41	Terisi	12,648	67,67	85 583,69
50	Lelea	10,000	76,06	76 057,62
60	Bangodua	7,033	71,58	50 345,30
61	Tukdana	8,93	78,24	67 234,13
70	Widasari	5,617	65,63	36 864,71
80	Kertasemaya	5,794	72,40	41 947,69
81	Sukagumiwang	5,723	74,04	42 374,57
90	Krangkeng	8,648	69,56	60 152,38
100	Karangampel	4,554	64,43	29 341,51
101	Kedokanbunder	4,224	76,16	32 171,91
110	Juntinyuat	7,864	73,90	58 112,43
120	Sliyeg	7,518	71,97	54 103,70
130	Jatibarang	5,998	76,32	45 778,12
140	Balongan	3,828	66,93	25 619,90
150	Indramayu	3,283	60,55	19 877,80
160	Sindang	3,528	66,71	23 535,07
	<b>Jumlah</b>	<b>240.341</b>	<b>70.10</b>	<b>1.684.752,83</b>

Sumber : Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Indramayu 2013

Dari data di atas didapatkan jumlah produksi padi pada tahun 2013 dari 21 Kecamatan di Kabupaten Indramayu adalah sebanyak 1.684.752,83 ton. Jumlah tersebut selalu meningkat dari tahun ke tahun, pada tahun 2012 jumlah produksi padi sebanyak 1.509.136 ton.<sup>12</sup>

Kecamatan Gantar merupakan kecamatan dengan produksi padi tertinggi di Kabupaten Indramayu yaitu dengan luas panen 18,765 Ha, produktifitas per Hektar are sebesar 63,25 Kw/Ha dan jumlah produksi

<sup>12</sup> Badan Pusat Statistik.2014.*Jawa Barat dalam angka 2014*.Bandung.hlm 34

padi sebesar 118.680,95 Ton.).<sup>13</sup> Kecamatan Gantar terdiri dari 6 desa yaitu Desa Baleraja, Desa Bantarwaru, Desa Gantar, Desa Mekarjaya, Desa Sanca, dan Desa Situraja.

Tabel 1.2 Jumlah produksi padi Kecamatan Gantar 2013

Desa	Produktifitas per Hektar (Kw/Ha)	Jumlah Produksi (Ton)
Gantar	6.22	10853.9
Baleraja	5.31	9013.1
Bantarwaru	4.05	7213.3
Mekarjaya	6.13	10591.4
Sanca	4,17	7631.5
Situraja	5.69	9312.2

Sumber : BPS kab.Indramayu 2013

Desa Gantar merupakan desa yang memiliki areal pesawahan yang terluas diantara 6 desa di Kecamatan Gantar dengan produktifitas per Hektar yaitu 6.22 Kw/Ha dan jumlah produksi padi 10853.9 ton. Jumlah produksi padi yang berlimpah merupakan dampak dari penggunaan teknologi pertanian dan luasnya areal sawah yang ada di Desa Gantar yang mencapai 1199 Ha<sup>14</sup>.

Luas lahan sawah perkapita di Desa Gantar dalam kurun waktu 5 tahun terus mengalami penurunan. Penurunan tertinggi terjadi pada 2 tahun terakhir yaitu 4,32 pada tahun 2013 menjadi 2,35% ditahun 2014.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> BPS Kabupaten Indramayu .2013.*Indramayu dalam angka 2013*.Indramayu.hlm 30

<sup>14</sup> *Ibid*.hlm 42

<sup>15</sup> *Ibid*.hlm 50

Hal tersebut mengakibatkan penurunan jumlah produksi padi dari tahun ke tahun di Desa Gantar.

Tabel 1.3 Jumlah produksi Padi Desa Gantar 2013 – 2015

Tahun	Luas panen (Ha)	Hasil per Hektar (Ton/Ha)	Produksi (Ton)
2013	1745	6.22	10853.9
2014	1744.7	6.18	10842.3
2015	1744.3	6.05	10821.2

Sumber : Data statistik kecamatan Gantar 2013-2015

Dari tabel 1.3 di atas dalam kurun waktu 3 tahun, jumlah penurunan tertinggi terjadi pada tahun 2014-2015 yaitu sebesar 21,2 Ton. Penurunan jumlah produksi padi tersebut akan terus mengalami penurunan setiap tahunnya dikarenakan banyak terjadi alih fungsi lahan sawah menjadi pemukiman atau perumahan.

Pembangunan Perumahan di atas lahan sawah produktif marak terjadi di desa Gantar, salah satu perumahan yang dibangun di atas lahan sawah produktif adalah Perumahan Griya Gantar yang memiliki luas 1,7 Ha yang terletak di sebelah barat Desa Gantar<sup>16</sup>. Perumahan Griya Gantar tidak memperhatikan zonasi wilayah dan ketentuan wilayah pembangunan yang telah tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Fenomena tersebut menimbulkan kontroversi antara pihak pengembang perumahan dan masyarakat Desa Gantar serta *Stakeholder* di Desa Gantar.

---

<sup>16</sup> *Ibid* hlm 11

Implikasi alih fungsi lahan pertanian terhadap pemberdayaan sektor pertanian dalam jangka waktu yang dekat belum terlihat secara signifikan dikarenakan efek yang ditimbulkan tidak akan terlalu mengganggu jumlah produksi padi secara keseluruhan, akan tetapi dalam jangka waktu yang panjang penurunan akan semakin terasa akibat penyusutan lahan sawah yang terus terjadi, jumlah produksi padi secara nasional akan menurun serta berdampak pada ketahanan pangan nasional. Hal tersebut juga dapat berdampak pada masalah sosial seperti kelaparan dan meningkatnya tingkat pengangguran dan kemiskinan.

Implementasi Perda Nomor 16 tahun 2013 dalam pemberdayaan sektor pertanian merupakan langkah yang perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan di atas, fokus peneliti dalam penelitian ini adalah Alih fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan, Pengawasan, Sanksi administratif serta Ketentuan pidana yang tercantum dalam Perda Nomor 16 tahun 2013.

Dengan latar belakang di atas maka penelitian ini akan melihat bagaimana proses serta faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi Perda Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Desa Gantar.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Desa Gantar ?
2. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Desa Gantar ?

### **3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Desa Gantar tahun 2013-2015.
- b. Untuk mengetahui faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Desa Gantar tahun 2013-2015.

#### **4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Manfaat praktis

- a. Bagi Pemerintah memberikan informasi yang bermanfaat, yang dapat dijadikan acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di daerahnya.
- b. Bagi Mahasiswa dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

##### 2. Manfaat teoritis

- a. Menambah kepustakaan dan dapat juga digunakan sebagai referensi untuk penelitian yang sejenis.
- b. Sebagai bahan acuan untuk mengkaji dan menganalisis tentang implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Desa Gantar tahun 2013-2015.

#### **5. Kerangka Teori**

Teori adalah suatu konseptualisasi yang umum yang diperoleh melalui jalan yang sistematis, suatu teori menunjuk pada suatu cara menerangkan

yang menggeneralisasi yang terdapat hubungan fungsional antara data dan pendapat yang teoritis.<sup>17</sup>

## **A. Kebijakan Publik**

### 1) Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Laswell dan Abraham Kaplan, Kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan – tujuan, nilai – nilai, dan praktik – praktik tertentu (*a projected program of goal, values, dan practices*)<sup>18</sup>.

David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktifitas pemerintah (*The Impact of government activity*). Thomas R. Dye mendefinisikan Kebijakan Publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Carl I. Fredrik mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu<sup>19</sup>.

Dengan demikian Kebijakan publik dapat didefnisikan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan berbagai

---

<sup>17</sup> Sugiyono.2013.*Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*.Alfabeta.Bandung.hlm 53.

<sup>18</sup> Seperti dikutip dalam Rian Nugroho.*Public Policy. Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Kebijakan*. PT elek Media Komputindo.Jakarta.hlm 199

<sup>19</sup> *Ibid*. hlm 203

program atau strategi untuk memetakan setiap permasalahan yang ada di masyarakat.

## 2) Bentuk Kebijakan Publik

Undang – Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang – undangan pasal 7 mengatur jenis dan hierarkhi Peraturan Perundang – undangan sebagai berikut<sup>20</sup> :

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- 2) Tap MPR
- 3) Undang – Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Keseluruhan produk di atas termasuk bentuk pertama kebijakan publik, yaitu peraturan perundang – undangan yang tersusun hingga tingkat desa atau kelurahan yang merupakan struktur organisasi pemerintahan yang terkecil. Dalam pemahaman kontinentalis, kebijakan publik dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu <sup>21</sup> :

- a) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu ketujuh peraturan yang disebut di atas.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm 211

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm 131

- b) Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan menteri, surat edaran menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk surat keputusan bersama atau SK antar menteri, Gubernur, Bupati, atau Walikota.
- c) Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

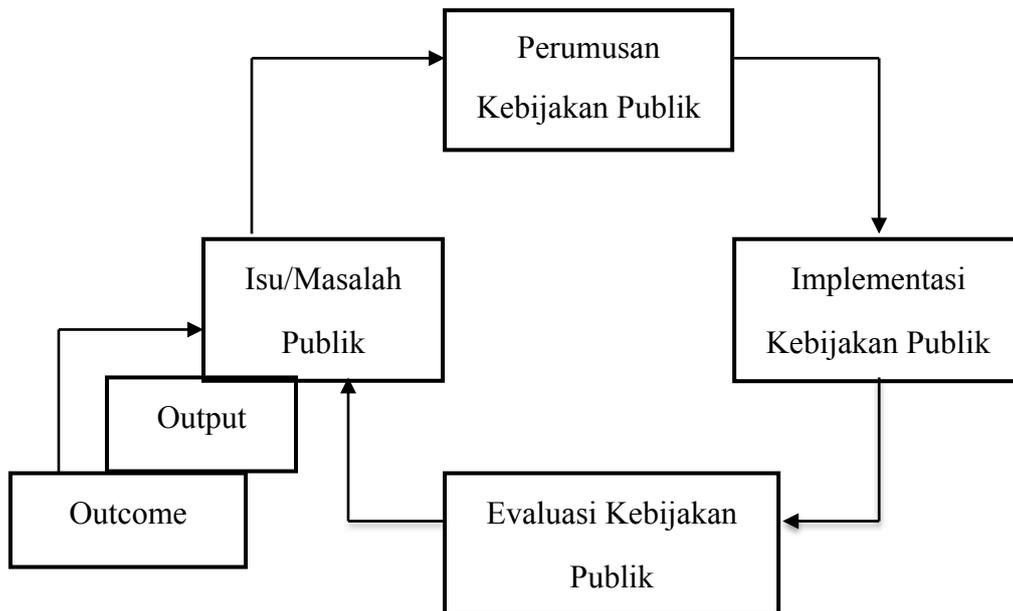
### 3) Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktifitas atau tindakan – tindakan dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Dalam proses kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yang menjelaskan setiap langkah – langkah yang dilakukan. Berikut merupakan skematik dari kebijakan publik<sup>22</sup> :

---

<sup>22</sup> Riant Nugroho D. 2012. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. Gramedia hlm 72.

Gambar 1.1 Proses kebijakan



Sumber : Riant Nugroho D.2012.*Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. Gramedia hlm 73.

Berikut merupakan penjelasan terkait skematik di atas<sup>23</sup> :

1. Terdapat isu atau masalah publik disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh seseorang, dan memang harus diselesaikan.
2. Isu diangkat sebagai isu politik yang memang harus diselesaikan.
3. Isu ini diangkat sebagai agenda politik yang harus diselesaikan, isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm 73-74

masalah kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warga negaranya termasuk pimpinan negara.

4. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah, bersama – sama dengan masyarakat.
5. Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan adanya tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru bagi penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan di implementasikan dengan baik dan benar.
6. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri bermanfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemerintah.
7. Dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

#### 4) Model Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami proses kebijakan publik maka dikembangkan beberapa model dalam pembuatan kebijakan publik, model kebijakan publik sebagai suatu proses :

### 1) Model Deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikonstruksikan dari berbagai dimensi yang paling penting diantaranya adalah membantu membedakan tujuan. Bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dan model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau memprediksikan sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

### 2) Model Normatif

Model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan atau memprediksikan tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa (*utility*) diantara beberapa jenis model-model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimal (model antri), waktu pelayanan dan waktu yang optimal (model pengganti), pengatur volume dan waktu yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi publik (model biaya-manfaat). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbentur (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang rendah diubah oleh pembuat keputusan.

### 3) Model Verbal

Model verbal (verbal model), diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simbolis dan matematika, dan mirip dengan yang kita terangkan sebelumnya sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal analisis bersandar pada penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai- nilai angka pasti.

### 4) Model simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya meniru suatu masalah.

### 5) Model Prosedural

Model prosedural (prosedural model) menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

### 6) Model sebagai pengganti dan Perspektif

Dimensi terakhir yang paling penting dari model kebijakan berhubungan dengan asumsi mereka. Model kebijakan lepas dan tujuan atau bentuk ekspresinya dapat dipandang sebagai pengganti (*surrogest*) atau sebagai (*perspektif*).

#### 7) Model Teori Pilihan Kolektif

Pentingnya tujuan dalam kebijakan negara hampir tidak dipungkiri. Yang penting dalam pengambilan keputusan publik adalah pilihan nilai-nilai yang akan digunakan untuk mengukur struktur program

#### 8) Model Pilihan Publik

Maksud dari teori pilihan publik adalah tentang determinasi kebijakan untuk menolak setiap pandangan tradisional semacam itu sebagai upaya mengejar kepentingan publik<sup>24</sup>.

### **B. Implementasi Kebijakan**

#### a. Pengertian Implementasi kebijakan

Implementasi adalah aktifitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktifitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier yang mengemukakan Implementasi merupakan pelaksanaan dari kebijakan dasar hukum juga berbentuk dalam bentuk perintah atau keputusan, atau putusan pengadilan<sup>25</sup>.

Proses pelaksanaan berlangsung setelah sejumlah tahapan seperti tahapan pengesahan undang-undang, dan kemudian *output* dalam bentuk

---

<sup>24</sup> Dunn William M,2000.*Pengantar Analisis, Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm 232

<sup>25</sup> Seperti dikutip dalam Purwanto,Dyah Ratih.2012.*Implementasi Kebijakan Publik*. Gava Media.Yogyakarta. hlm 37

pelaksanaan keputusan kebijakan, dan seterusnya sampai kebijakan korektif yang bersangkutan<sup>26</sup>.

Implementasi merupakan suatu kegiatan yang begitu kompleks yaitu melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan masing – masing. Implementasi erat kaitannya dengan kebijakan publik, Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah merupakan kegiatan yang ditujukan pada suatu program. Implementasi kebijakan adalah suatu aktifitas dalam pelaksanaan kebijakan atau program – program yang telah direncanakan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu<sup>27</sup>.

Dalam proses Impelentasi kebijakan, kendala yang dapat terjadi adalah ketika kebijakan yang diimplementasikan tidak dirumuskan secara jelas sebagai akibat kompromi – kopromi politik yang mewarnai proses perumusan kebijakan tersebut. Kondisi yang sedemikian rupa akan memberikan ruang kepada para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan untuk membuat interpretasi tentang maksud dan tujuan suatu kebijakan sesuai dengan kepentingan mereka masing – masing. Konsekuensi lebih lanjut dari kondisi yang demikian tersebut adalah terjadinya deviasi atas tujuan kebijakan atau program yang telah ditetapkan.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm 43

<sup>27</sup> Winarno, Budi.2002.*Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo.Yogyakarta hlm. 56

Berbagai kegagalan implementasi kebijakan mengakibatkan keprihatinan para ahli administrasi publik, bentuk keprihatinan tersebut diwujudkan dalam wujud inisiatif untuk memahami bagaimana proses implementasi kebijakan. Berkaitan dengan fenomena tersebut Laswell mengemukakan tahapan dan proses dalam implementasi kebijakan di bagi menjadi empat bagian yaitu : Agenda setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi.<sup>28</sup>

Istilah implementasi oleh Laswell digunakan hanya untuk menunjukkan bahwa implementasi merupakan salah satu tahapan dalam proses besar kebijakan publik, Laswell belum memberi penekanan secara khusus tentang arti pentingnya implementasi. Tetapi dalam perkembangannya kemudian istilah implementasi kemudian menjadi suatu konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik, ilmu administrasi publik dan lebih khusus lagi dalam ilmu kebijakan publik yang mulai dikembangkan.

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan publik selanjutnya Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky merupakan dua ilmuwan pertama yang secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya. Hal inilah yang menjadikan kedua ahli ini layak diberikan kredit besar sebagai *pioneer* dalam pengembangan studi implementasi kebijakan publik. Menurut mereka, implementasi dimaknai

---

<sup>28</sup> *Ibid.* hlm 58

dengan beberapa kata kunci yaitu, untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).<sup>29</sup>

b. Pendekatan Implementasi kebijakan

Dalam memahami implementasi dapat menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan (*Part of the stage of the policy process*). Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. Dalam hal ini implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum dengan mengerahkan semua sumberdaya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Pendekatan kedua, Implementasi kebijakan dilihat dari sebagai suatu studi atau suatu bidang kajian, persepektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Implementasi sebagai studi, tentu memiliki berbagai elemen penting yaitu *subject matter*, cara memahami obyek yang dipelajari, dan rekomendasi tindakan yang diperlukan. Secara kronologis tahapan – tahapan ilmiah implementasi sebagai suatu studi tersebut adalah :

---

<sup>29</sup> Seperti dikutip dalam Purwanto, Dyah Ratih. 2012. *implementasi Kebijakan Publik*. Gava Media. Yogyakarta. hlm 65

1. Menemukan masalah atau fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji.
2. Merumuskan pertanyaan penelitian yang hendak diteliti.
3. Merumuskan landasan teoritis, konsep, dan variabel – variabel penelitian.
4. Menetapkan metodologi yang hendak dipakai untuk mengumpulkan data.
5. Mengolah dan menganalisis data.
6. Rekomendasi kebijakan.

Dari keseluruhan pendekatan yang harus dilakukan untuk memahami implementasi, bagian yang terpenting adalah merumuskan atau menemukan fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji, berbagai fenomena implementasi yang menarik dikaji dan memerlukan penjelasan adalah :

- a. Mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik melalui proses deliberasi yang panjang, kemudian gagal diimplementasikan. Padahal sebagaimana dipercayai oleh penganut aliran dikhotomi politik administrasi, tahapan yang tersulit dalam membuat kebijakan adalah merumuskan kebijakan. Sedangkan tahapan implementasi diasumsikan sebagai tahapan yang paling mudah untuk dilakukan. Realitas yang ada ternyata menunjukkan bahwa implementasi kebijakan yang sebelumnya dianggap hanya sebagai urusan teknis ternyata sulit untuk dilakukan.

- b. Mengapa kebijakan nasional yang sama ketika diimplementasikan oleh Pemerintah daerah yang berbeda – beda memiliki variasi keberhasilan yang berbeda ? fenomena ini tentu menarik untuk dijelaskan karena secara hipotetikal berarti keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh variabel – variabel yang ada pada masing – masing daerah sehingga berujung pada adanya perbedaan keberhasilan implementasi.
- c. Mengapa kebijakan tertentu lebih berhasil diimplementasikan dibanding dengan yang lainnya ? Kebijakan publik, meskipun didefinisikan secara sama sebagai instrumen untuk memecahkan masalah publik, bukanlah suatu yang seragam. Kebijakan publik bervariasi menurut wilayah yang diintervensi, tujuan yang ingin dicapai, kelompok sasaran yang dituju, dan substansi perubahan yang diharapkan. Berbagai variasi tersebut menyebabkan ada jenis kebijakan yang lebih mudah diimplementasikan dibanding dengan kebijakan lainnya.
- c. Model – model implementasi kebijakan

Dalam memahami lebih lanjut terkait dengan implementasi kebijakan publik, terdapat beberapa model implementasi kebijakan yaitu :

- a. Model George C. Edwards III

Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan

konsekuensi - konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mempengaruhi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.<sup>30</sup>

Dalam kajian implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yaitu: prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil ? Kedua, hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal ? Menurut Edwards, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi (Kecenderungan) dan struktur birokrasi<sup>31</sup>.

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi

---

<sup>30</sup> Solihin Abdul Wahab.1997.*Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi*. Bumi Aksara Jakarta. hlm. 76

<sup>31</sup> *Ibid*.hlm 78

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.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud komunikasi adalah menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

Adapun hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi yakni, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi sehingga mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan, faktor penghambat terakhir adalah prespektif selektif dan ketidakmauan para pelaksana kebijakan untuk mengetahui prasyarat-prasyarat suatu kebijakan.

Faktor kedua yang dikemukakan oleh George Edwards III adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang tidak salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm 80

Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Tindakan yang sangat longgar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

b. Sumber daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumberdaya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumberdaya dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumberdaya yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik.

c. Kecenderungan (Disposisi)

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif, jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka pemecahan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur- prosedur kerja atau sering disebut *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi<sup>33</sup>.

Pertama, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pada pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan

---

<sup>33</sup> Seperti dikutip dalam Solihin Abdul Wahab.1997.*Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi*. Bumi Aksara.Jakarta. hlm.85

tersebar. Kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah. Di Indonesia sering terjadi infektifitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan pemerintahan.

b. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Dalam memahami Implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn menawarkan suatu model dasar yang memiliki enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Van Meter dan Van Horn merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan.<sup>34</sup>

Model ini seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, tidak hanya menentukan hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Selain itu dengan model ini indikator-indikator yang memuaskan dapat dibentuk dan data yang tepat dapat dikumpulkan. Dengan digunakannya model implementasi ini, dalam pandangan Van Meter dan Van Horn, dalam memahami proses implementasi akan lebih

---

<sup>34</sup> Samudra Wibowo, Yuyun Purbokusumo. 2002. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada. hlm 113

mudah dengan melihat berbagai kebijakan publik yang diuraikan dibandingkan dengan hanya menghubungkan antar variabel. Menurut Van Meter dan Van Horn, variabel – variabel tersebut yaitu<sup>35</sup>:

1) Standar dan tujuan penelitian

Dalam suatu kebijakan tentu memiliki tujuan yang akan dicapai sesuai dengan perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya, hal tersebut tentunya telah memiliki standar yang dipatok untuk dijadikan suatu ukuran dalam menilai sebuah kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan.

Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah terealisasikan. Ukuran-ukuran dasar (standar kebijakan) dan tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

2) Ketersediaan Sumberdaya

Hal yang perlu diperhatikan dalam memahami implementasi tentu harus diperhatikan ketersediaan sumberdaya, ketersediaan sumberdaya yang mumpuni dapat menjadi percepatan sebuah implementasi kebijakan di lapangan, karena saat ini terdapat banyak fenomena kurangnya sumberdaya pendukung baik

---

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm 118

materil maupun non materil sehingga mengakibatkan penundaan atau bahkan kegagalan dalam implementasi kebijakan.

### 3) Aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

Implementasi akan berjalan efektif bila standar dan tujuan dipahami oleh individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Dengan demikian, tujuan dan standar yang jelas, komunikasi yang tepat dengan pelaksana, konsistensi dan keseragaman tujuan dan standar yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi sangat perlu diperhatikan. Komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit.

Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi ataupun sumber yang sama memberikan interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau bahkan bertentangan, maka para pelaksana kebijakan akan mendapatkan kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud dari kebijakan.

Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan

oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan tersebut.

4) Karakteristik dari agen pelaksana

Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa karakteristik dari badan pelaksana dilihat dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri- ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka. Disamping itu, perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan- ikatan badan pelaksana dengan pemeran-pemeran serta dalam sistem penyampaian kebijakan

5) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn. kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Ini merupakan implikasi dari perspektif sistemik.

6) Kecenderungan dari implementator

Dari keseluruhan variabel di atas membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, untuk

pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas dan obyektivitas para individu pelaksana sangat berpengaruh bentuk respon mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respon individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi. Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan maka implementasi tidak akan efektif.

c. Model Sabatier dan Mazmanian

Menurut Mazmanian dan Sabatier ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan/undang-undang dan variabel lingkungan. Kerangka berpikir yang mereka tawarkan juga mengarah pada dua persoalan mendasar yaitu, kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Dari model Sabatier dan Mazmanian terlihat bahwa Peraturan merupakan hal terpenting dalam sebuah implementasi, Tanpa peraturan yang jelas, Implementasi tidak akan berjalan dengan baik<sup>36</sup>.

---

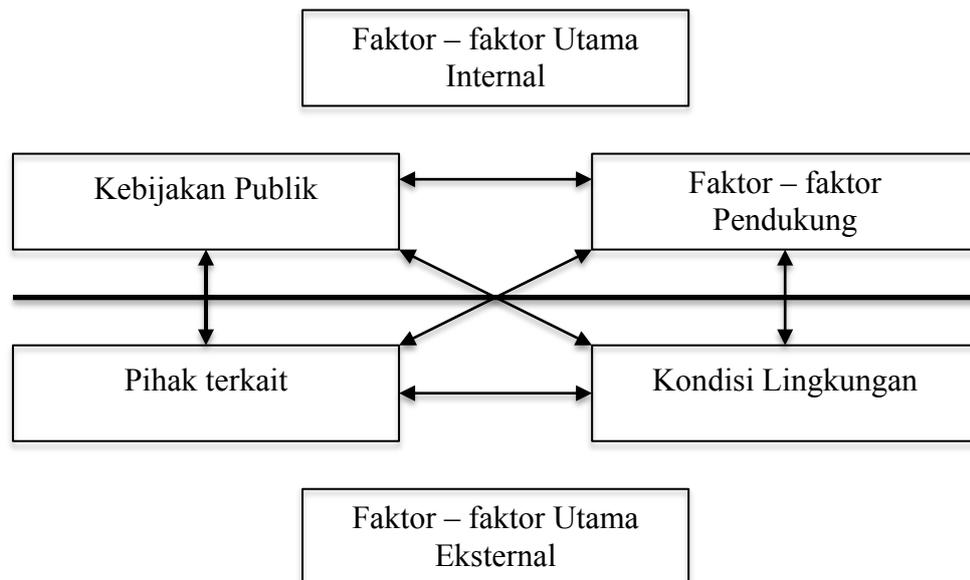
<sup>36</sup> Solihin Abdul Wahab.2002. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi*. Bumi Aksara. Jakarta, hlm. 80

d. Faktor – faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan.

Dalam Proses implementasi kebijakan berkaitan dengan faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama internal meliputi kebijakan yang akan diimplementasikan dan faktor – faktor – faktor pendukung.

Sementara faktor eksternal meliputi kondisi lingkungan dan pihak –pihak terkait.

Gambar 1.2 Faktor Faktor Pendukung Implementasi kebijakan.



Sumber : Said Zainal Abidin.2012.*Kebijakan Publik. Salemba Humanika*.Jakarta. hlm 147.

Kondisi Kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan justru kebijakan itu sendiri. Tanpa ada kebijakan maka tidak ada yang diimplementasikan. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya implementasi sautu kebijakan

ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi implementasi. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk diimplementasikan. Strategi implementasi yang tidak tepat sering kali tidak mampu memperoleh dukungan dari masyarakat. Oleh karena itu, banyak kegagalan yang terjadi tidak hanya disebabkan oleh lemahnya substansi dari suatu kebijakan, tetapi juga karena strategi implementasi yang tidak tepat. Secara umum, suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu diimplementasikan ditentukan oleh beberapa elemen sebagai berikut<sup>37</sup> :

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik jika tujuan atau alasan itu memenuhi kriteria berikut:
  - a. Rasional. Artinya tujuan tersebut dapat dipahami atau dapat diterima oleh akal sehat. Ini terutama dilihat dari faktor – faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung, tidak dapat dianggap sebagai kebijakan yang rasional.
  - b. Diinginkan, Tujuan dari kebijakan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga memperoleh dukungan dari banyak pihak.

---

<sup>37</sup> Said Zainal Abidin.2012.*Kebijakan Publik. Salemba Humanika*.Jakarta. hlm 147.

2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. asumsi tersebut tidak mengada-ada. Asumsi ini menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat apabila didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa). Sementara itu, kebijakan yang di dasarkan pada informasi yang akan kurang lengkap.

Faktor utama internal kedua dalam proses implemementasi adalah sumber daya yang merupakan faktor pendukung (*Supporting Factor*) terhadap kebijakan. Faktor pendukung ini dalam pengertian ekonomi bisnis ( *Macro Economic*) biasa disebut sebagai *Inputs*. Namun, dalam beberapa hal ada perbedaan antar input dalam pengertian bisnis dengan faktor pendukung dalam pengertian manajemen publik atau kebijakan publik ini. *Input* dalam pengertian mikro ekonomi atau manajemen bisnis meliputi apa yang biasa disebut dengan 6M : *Men, money, material, method, machine, dan market.*<sup>38</sup>

Faktor Pendukung terakhir adalah partisipasi dari masyarakat. Menurut Huntington, partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Di negara – negara yang belum modern, sebagian besar masyarakatnya belum merasa bahwa kebijakan pemerintah mempunyai pengaruh besar terhadap kehidupannya, apalagi untuk berpikir bahwa mereka mempunyai hak dan mampu memengaruhi kebijakan pemerintah itu untuk kepentingannya.

---

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm 158

Bagi mereka, urusan pemerintah adalah urusan para elite, yakni mereka yang berada di luar dunia kehidupan mereka. Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu<sup>39</sup> :

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci. Sarana - sarana dan penerapan prioritas atau program - program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan internal maupun eksternal dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

---

<sup>39</sup> Bambang sunggono.1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*.Rajawali pers.Jakarta. hlm 149-153

Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi

Sebab akibat yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

- c. Analisis faktor - faktor Implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 tahun 2012 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Dalam penelitian ini peneliti cenderung mengacu pada teori implementasi dari George C. Edward III karena lebih fokus kepada efektifitas implementasi kebijakan serta tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan fokus kepada variabel komunikasi, Sumber daya, Disposisi (kecenderungan), dan Struktur birokrasi.

Pentingnya peran Komunikasi antara masyarakat khususnya para petani dengan Pemerintah Kabupaten Indramayu khususnya Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Indramayu dalam mengimplementasikan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 tahun 2013, dengan adanya komunikasi tersebut diharapkan petunjuk – petunjuk kebijakan dikomunikasikan secara jelas dan konsisten. Sumber daya yang akan diteliti merupakan jumlah staf yang memadai yang mempunyai keahlian dan keterampilan dalam implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 selain itu kewenangan implementator meliputi tingkat pemahaman dan pendidikan terhadap pengarah dan penyampaian kebijakan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Kecenderungan (Disposisi) para implementator

melakukan inisiatif guna kelancaran pelaksanaan implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Desa Gantar. Dan untuk struktur birokrasi adanya SOP (*Standart Operating Procedures*) yang jelas dan mudah dipahami dalam Proses implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013.

Teori Van Meter dan Van Horn lebih spesifik menekankan kepada kinerja kebijakan. sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari konstituen/pemilih. Pada unsur kelima yaitu *commitment and leadership skill of implementing officials*, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada komitmen dan kemampuan kepemimpinan dari implementor.

### **C. Pemberdayaan**

#### **a. Pengertian Pemberdayaan**

Pemberdayaan merupakan perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen yang dapat membantu menciptakan suatu lingkungan di mana setiap individu dapat menggunakan kemampuan dan energinya untuk meraih tujuan organisasi. Pemberdayaan memungkinkan orang membuat keputusan lebih besar dan lebih banyak tanpa harus mengacu pada seseorang yang lebih senior.

Memberdayakan orang berarti mendorong mereka lebih terlibat dalam mengambil keputusan dan aktifitas yang memengaruhi kegiatan mereka. Hal itu berarti memberikan mereka kesempatan menunjukkan bahwa mereka dapat memberi gagasan yang lebih baik dan mereka

mempunyai keterampilan menempatkan gagasan dalam praktik. Pemberdayaan berkaitan dengan pendistribusian tanggung jawab.

Suatu pemberdayaan tentunya berkaitan dengan masyarakat, Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat terutama mereka yang miskin sumber daya, kaum perempuan dan kelompok yang terabaikan lainnya, didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri. Dalam proses ini, LSM berperan sebagai fasilitator yang mendampingi proses pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat adalah proses partisipatif yang memberi kepercayaan dan kesempatan kepada masyarakat untuk mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan – kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi proses program daerah, regional, bahkan Nasional<sup>40</sup>.

Dalam Pemberdayaan masyarakat, masyarakatlah yang menjadi aktor dan penentu pembangunan. Dalam kaitan ini, usulan – usulan masyarakat merupakan dasar bagi program pembangunan lokal, regional, bahkan menjadi titik pijak bagi program nasional. Di sini, masyarakat difasilitasi untuk mengkaji kebutuhan, masalah, dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga menemu-kenali solusi yang tepat dan mengakses sumber

---

<sup>40</sup> Totok mardikanto, Poerwoko soebiato. 2015. *Pemberdayaan Masyarakat*. Alfabeta. Bandung. hlm 118.

daya yang diperlukan, baik sumber daya eksternal maupun sumber daya milik masyarakat itu sendiri.

b. Proses Pemberdayaan

Selaras dengan Perkembangan peradaban manusia, telah terjadi peradaban – peradaban di dalam kehidupan manusia, yang bersifat alami atau disebabkan oleh perubahan – perubahan kondisi lingkungan fisik maupun perubahan – perubahan kondisi lingkungan fisik maupun di dalam kehidupannya sehari – hari.

Pemberdayaan sebagai proses memerlukan inovasi yang berupa ide –ide, produk, gagasan, metode, peralatan atau teknologi. Dalam praktik, inovasi tersebut seringkali harus berasal atau didatangkan dari luar. Tetapi, Inovasi juga dapat dikembangkan melalui kajian, pengakuan, atau pengembangan terhadap kebiasaan, nilai – nilai tradisi, kearifan lokal atau kearifan tradisional.

Selain itu dalam proses pemberdayaan, mensyaratkan fasilitator yang berkompeten dan memiliki integritas tinggi terhadap perbaikan mutu hidup masyarakat yang di fasilitasi. Fasilitator ini, dapat terdiri dari aparat pemerintah, Aktivis LSM, atau tokoh masyarakat.

Untuk itu pemberdayaan juga memerlukan fasilitator yang berperan atau bertindak sebagai agen perubahan yang berlewatjiban untuk memotivasi, memfasilitasi, dan melakukan advokasi, demi mewujudkan perubahan – perubahan yang diperlukan.

## **D. Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**

### a. Pengertian Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Menurut Sabiham, pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumberdaya untuk menghasilkan kebutuhan pokok manusia, yaitu sandang, pangan dan papan, sekaligus mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikannya. Definisi tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut: mantap secara ekologis, bisa berlanjut secara ekonomis, adil, manusiawi dan luwes<sup>41</sup>.

Menurut Undang–Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan<sup>42</sup>.

Menurut Rustiadi dan Reti, tersedianya sumberdaya lahan pertanian pangan yang berkelanjutan merupakan syarat untuk ketahanan pangan nasional. Ketersedian lahan pertanian pangan berkaitan erat dengan beberapa hal, yaitu<sup>43</sup> :

- a. Potensi sumberdaya lahan pertanian pangan
- b. Produktivitas lahan

---

<sup>41</sup> Sukino.2013. *Membangun Pertanian dengan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Baru Press.Yogyakarta.hlm 116

<sup>42</sup> Republik Indonesia, *Undang – Undang Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*.Bab 1 Pasal 1.

<sup>43</sup> Seperti dikutip dalam Sukino.2013. *Membangun Pertanian dengan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Baru Press.Yogyakarta.hlm 119

- c. Fragmentasi lahan pertanian
- d. Skala luasan penguasaan lahan pertanian
- e. Sistem irigasi
- f. Land rent lahan pertanian
- g. Konversi
- h. Pendapatan petani
- i. Kapasitas SDM pertanian serta
- j. Kebijakan di bidang pertanian.

Penetapan lahan pertanian abadi merupakan salah satu opsi kebijakan yang oleh sebagian pihak dianggap paling tepat untuk mencegah proses alih fungsi lahan pertanian. Pada dasarnya lahan pertanian abadi adalah penetapan suatu kawasan sebagai daerah konservasi, atau perlindungan, khusus untuk usaha pertanian.

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian dilarang dengan suatu ketetapan peraturan perundang-undangan. Jika dapat dilaksanakan secara efektif maka konversi lahan di kawasan konservasi tersebut tidak akan terjadi. Secara teoritis, dengan asumsi dapat diefektifkan, opsi kebijakan inilah yang paling ampuh untuk mencegah konversi lahan pertanian.

Menurut Undang – Undang nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan<sup>44</sup> :

- a. Melindungi kawasan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

#### **E. Sektor pertanian**

Sektor Pertanian merupakan salah satu sektor penting dan strategis searah dengan arus perubahan lingkup nasional dan internasional. Sektor pertanian memegang peranan dalam peningkatan perekonomian negara. Perubahan mendasar yang sangat mewarnai peranan sektor pertanian adalah<sup>45</sup> :

1. Transformasi struktur
2. Perekonomian nasional

---

<sup>44</sup> Republik Indonesia, *Undang – Undang Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Bab 1 Pasal 1.

<sup>45</sup> Henny Mayrowani. 2012. *Pembangunan pertanian pada era otonomi daerah*. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor. hlm 9

3. Globalisasi perekonomian
4. Meningkatnya ancaman terhadap perubahan lingkungan hidup dan sistem pertanian berkelanjutan
5. Perubahan-perubahan institusional.

Sektor Pertanian di era otonomi daerah merupakan sebuah tantangan bagi pemerintah maupun masyarakat untuk mengoptimalkan pembangunan pertanian yang berkelanjutan, pembangunan pertanian pada hakekatnya adalah pendayagunaan potensi secara optimal sumber daya pertanian dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yaitu<sup>46</sup> :

1. Membangun SDM aparatur profesional, petani mandiri dan kelembagaan pertanian yang kokoh.
2. Meningkatkan pemanfaatan sumber daya pertanian secara berkelanjutan.
3. Memantapkan ketahanan dan keamanan pangan.
4. Meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk pertanian.
5. Menumbuh kembangkan usaha pertanian yang akan memacu aktifitas ekonomi perdesaan.
6. Membangun sistem manajemen pembangunan pertanian yang berpihak kepada petani.

---

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm 12

Sektor pertanian masih menjadi sektor basis dalam setiap daerah, karena di negara berkembang seperti Indonesia, banyak penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani. Selain itu, kemudahan mendapatkan lahan garapan untuk pertanian yang masih tersedia di setiap daerah menjadikan jumlah petani di setiap daerah menjadi dominan.

Dalam lima tahun terakhir, kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian nasional semakin nyata. Selama periode 2010-2014, rata-rata kontribusi sektor pertanian terhadap PDB mencapai 10,26 % dengan pertumbuhan sekitar 3,90 %.<sup>47</sup>

Prasarana dan sarana memiliki peranan yang penting sebagai penggerak pembangunan pertanian. Komponen prasarana dan sarana yang meliputi lahan, air/irigasi, bibit/benih, pupuk, pestisida, investasi dan pembiayaan merupakan elemen penting dalam proses produksi dan sebagai pendukung utama kegiatan usaha tani dan usaha lanjutannya.

Kementerian Pertanian melalui kewenangan yang dimilikinya melakukan pengaturan dalam optimalisasi pemanfaatan prasarana dan sarana ini dengan mengeluarkan berbagai regulasi. Selain itu melalui anggaran pembangunan yang ada, telah dilakukan berbagai inisiatif awal untuk peningkatan kapasitas prasarana dan sarana yang ada.

Sektor pertanian merupakan sektor yang paling stabil dalam menghadapi perekonomian global karena sektor pertanian dapat menjadi

---

<sup>47</sup> Kementerian Pertanian. 2015. *Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019*. Jakarta. hlm 45

basis dalam mengembangkan kegiatan ekonomi pedesaan melalui pengembangan usaha berbasis pertanian yaitu agribisnis dan agroindustri. Dengan pertumbuhan yang terus positif secara konsisten, sektor pertanian berperan besar dalam menjaga laju pertumbuhan ekonomi nasional.

Peran serta Pemerintah daerah tentu menjadi pilar penting dalam pembangunan pertanian di daerah khususnya di pedesaan, Dinas Pertanian di setiap daerah memiliki program yang ditujukan untuk mengoptimalkan sektor pertanian yang berada regionalnya. Tantangan yang dihadapi oleh setiap pemerintah daerah dalam mengembangkan sektor pertanian adalah sebagai berikut<sup>48</sup> :

a. Bencana alam banjir dan kekeringan

Tingkat ancaman bencana alam banjir dan kekeringan masih cukup tinggi, di mana kejadian bencana masih banyak yang belum tercegah dan tertangani dengan tuntas serta adanya kecenderungan semakin meluasnya dampak dari bencana yang ditimbulkan.

b. Alih fungsi lahan

Semakin banyaknya alih fungsi lahan yang mengakibatkan semakin berkurangnya lahan pertanian, alih fungsi lahan yang sering terjadi adalah digunakannya lahan pertanian untuk pemukiman seperti perumahan.

c. Produktivitas Lahan

---

<sup>48</sup> Sukino.2013.*Membangun Pertanian dengan Pemberdayaan Masyarakat*.Pustaka Baru Press. Yogyakarta.hlm 170

Semakin menurunnya produktifitas lahan yang disebabkan karena penggunaan pupuk kimia yang terus - menerus.

d. Sumber daya Manusia

Kurang atau terbatasnya sumber daya manusia yang menangani di bidang pertanian baik secara kuantitas maupun kualitas.

e. Organisme Pengganggu Tanaman (OPT)

Serangan OPT yang banyak menyerang pertanaman, khususnya padi yaitu tikus, Wereng Batang Coklat (WBC), PBPP dll yang mengakibatkan berkurangnya hasil produksi.

f. Penyakit Hewan Menular Strategis (PHMS)

Sampai saat ini ancaman penyakit menular pada hewan ternak yang bersifat *zoonosis* (dapat menular pada manusia) masih cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang serius agar kesehatan hewan ternak dan kesehatan masyarakat *veteriner* terjamin.

Dari pengalaman pembangunan pertanian yang telah dilaksanakan di Indonesia selama tiga dasawarsa terakhir, menunjukkan bahwa, untuk mencapai indikator keberhasilan Pembangunan pertanian masih memerlukan perbaikan – perbaikan yang menyangkut<sup>49</sup> :

- a. Perbaikan kelembagaan pertanian demi terjalinnya kerjasama dan kemitraan antar *Stakeholder* .
- b. Perbaikan kehidupan masyarakat yang tercermin dalam perbaikan pendapatan, stabilitas keamanan dan politik, yang sangat diperlukan bagi

---

<sup>49</sup>*Ibid.* hlm 121.

terlaksananya pembangunan pertanian yang merupakan subsistem pembangunan masyarakat .

- c. Perbaiki usaha dan lingkungan hidup demi kelangsungan usaha taninya.

Sektor pertanian memiliki beberapa indikator yang menjadi tolak ukur keberhasilan suatu pembangunan pertanian dalam suatu wilayah yaitu sebagai berikut<sup>50</sup> :

- a. Produk Domestik Bruto (PDB)
- b. Investasi
- c. Nilai tukar petani
- d. Kesempatan kerja

## **6. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual yaitu suatu definisi yang masih berupa konsep dan maknanya masih sangat abstrak walaupun secara intuitif masih bisa dipahami maksudnya.<sup>51</sup>

- a. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan tindakan – tindakan atau usaha – usaha yang dilakukan oleh suatu badan usaha, organisasi, dan instansi tertentu untuk kemajuan, perkembangan dan keberhasilan.

---

<sup>50</sup> Nizwar syafaat, Adreng purwoto. 2013. *Indikator Makro Sektor Pertanian Indonesia*. Pusat Analisis Sosial dan Kebijakan. Bogor. hlm 83

<sup>51</sup> Saifuddin azwar. 2009. *Metode Penelitian*. Pustaka pelajar. Yogyakarta. hlm 72

b. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan tersebut.

c. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

d. Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah proses partisipatif yang memberi kepercayaan dan kesempatan kepada seseorang untuk mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan – kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi proses program daerah , regional, bahkan nasional.

e. Sektor Pertanian

Sektor pertanian adalah sektor yang di dalamnya terdapat penggunaan lahan untuk tanaman pangan dan tanaman hortikultura yang dikelola oleh Pemerintah sebagai sektor unggulan dalam peningkatan perekonomian negara. Sektor pertanian merupakan sektor basis suatu daerah yang memiliki korelasi positif terhadap kesejahteraan petani.

## 7. Definisi operasional

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur. Dalam penelitian ini, peneliti merujuk pada teori Implementasi kebijakan George Edwards III, Edwards menyarankan empat isu Pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *Communication, Resource, Disposition or attitudes* dan *bureaucratic structures*. Dari Ke empat isu tersebut sehingga dapat disimpulkan apa yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi sebuah kebijakan. Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Desa Gantar yaitu sebagai berikut :

1. Komunikasi
  - a. Kebijakan ditransmisikan secara tepat dan benar
  - b. Petunjuk – petunjuk kebijakan dikomunikasikan secara jelas
  - c. Petunjuk – petunjuk kebijakan dikomunikasikan secara konsisten
2. Sumber daya
  - a. Jumlah staf yang memadai yang mempunyai keahlian dan keterampilan dalam implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013.

- b. Kewenangan implementator meliputi tingkat pemahaman dan pendidikan terhadap pengarah dan penyampaian kebijakan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.
  - c. Tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan kebijakan
  - d. Tersedianya dana meliputi berapa dana yang akan dialokasikan dan estimasi kekuatan dana dan besaran biaya untuk implementasi kebijakan.
3. Kecenderungan (Disposisi)
- a. Para implementator melakukan inisiatif guna kelancaran pelaksanaan implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Desa Gantar.
  - b. Kesiapan dan komitmen dari pelaksana kebijakan untuk mensukseskan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi
- a. Adanya SOP (*Standart Operating Procedures*) yang jelas dan mudah dipahami dalam Implementasi kebijakan Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013.
  - b. Adanya Fragmentasi dengan Pihak/instansi lain dalam pelaksanaan kebijakan.

## 5. Metode Penelitian

### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai metode deskriptif kualitatif, penelitian deksriptif kualitaif adalah studi untuk menemukan fakta dengan implementasi yang tepat, melukiskan atau menggambarkan informasi apa adanya sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti sesuai dengan keadaan terkini. Penelitian dekriptif bermaksud memuat pernyataan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi serta pemanfaatan data primer dan sekunder..<sup>52</sup>

### B. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini lokasi yang dipilih adalah di Desa Gantar, Kecamatan Gantar, Kabupaten Indramayu dengan alasan :

- a. Desa Gantar merupakan daerah penghasil padi terbesar di wilayah Kabupaten Indramayu.
- b. Peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi Perda Kabupaten Indramayu Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan faktor apa saja yang berpengaruh terhadap implementasi Perda tersebut di Desa Gantar.

---

<sup>52</sup> Sugiyono.2013.*Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.Bandung.hlm 8.

### C. Unit Analisa Data

Unit analisa data adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktifitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian.<sup>53</sup> Unit analisa yang akan diteliti adalah informan awal yang ada dalam penelitian ini yang akan memberikan informasi awal berupa informasi yang akurat yang dapat mendukung kelengkapan data terkait yang implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 16 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pemberdayaan sektor pertanian padi di Kabupaten Indramayu, adapun Informan pertama dalam penelitian ini adalah Ahmad Bachtiar, SH selaku Sekrertaris Daerah Kabupaten Indramayu dan kemudian dilanjutkan wawancara Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Indramayu yaitu Ir. Firman Muntako serta untuk analisa akhir yakni Kuwu Desa Gantar dan Camat gantar serta Petugas Peyuluh Lapangan dan Tokoh masyarakat untuk mendapatkan fakta seputar fenomena yang terjadi di lapangan.

### D. Teknik pengumpulan data

#### a. Metode Wawancara (interview)

Wawancara adalah bertanya secara lisan untuk mendapatkan jawaban atau keterangan dari yang diwawancar<sup>54</sup>. Menurut Moleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan dilakukan oleh

---

<sup>53</sup> Burhan bungin.2013.*Metodologi penelitian sosial dan ekonomi*.Kencana.Jakarta. hlm 118.

<sup>54</sup> Sugiyono.2013.*Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.Bandung.hlm 45.

dua Pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Dalam konteks penelitian, peneliti mewawancarai beberapa Informan yang terkait dengan objek penelitian ini yaitu<sup>55</sup> :

- a) Sekertaris Daerah Kabupaten Indramayu
- b) Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Indramayu.
- c) Camat Gantar
- d) Kuwu Gantar.
- e) Petugas Penyuluh Lapangan
- f) Tokoh masyarakat yang ada di Kabupaten Indramayu sebanyak 2 (dua) orang.

b. Metode Observasi

Observasi menurut Raco adalah bagian dalam pengumpulan data. Observasi berarti mengumpulkan data langsung dari lapangan. Adapun menurut Nasution observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi.<sup>56</sup>

Dalam melakukan observasi peneliti menggunakan observasi terbuka dimana peneliti dalam melakukan pengumpulan data menyatakan sebenarnya kepada Informan, bahwa peneliti sedang melakukan penelitian terkait objek penelitian, sehingga setiap informan mengetahui tujuan

---

<sup>55</sup> Seperti dikutip dalam Sugiyono.2013.*Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D.* Alfabeta.Bandung.hlm 67.

<sup>56</sup> *Ibid.* hlm 5

peneliti sedari awal. Observasi yang akan dilakukan yaitu terkait dengan bagaimana Implementasi kebijakan Perda Nomor 16 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Pemberdayaan Sektor Pertanian Padi di Desa Gantar.

c. Metode Dokumentasi

Yaitu pengumpulan data dengan menggunakan dokumen – dokumen dari pemerintah daerah Kabupaten Indramayu dan Desa Gantar serta dokumentasi berupa foto yang dapat menunjang kelengkapan data yang relevan sesuai dengan objek penelitian.

E. Teknik analisa Data

Teknik analisa data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit – unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.<sup>57</sup>

Teknik analisa data yang digunakan untuk menjawab setiap rumusan masalah yang berkaitan dengan obyek penelitian yaitu menggunakan Pendekatan kualitatif, pendekatan ini menekankan kepada analisis data yang diperoleh dari kegiatan teknik perolehan data, baik observasi, dokumentasi, ataupun studi lapangan yang tidak menggunakan perhitungan angka – angka dan data data statistik dalam menganalisanya tetapi dengan menganalisa

---

<sup>57</sup> Sugiyono.2013.*Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.Bandung.hlm 24

berdasarkan fakta di lapangan dan informasi dari hasil wawancara sehingga peneliti dapat menggambarkan serta mengambil kesimpulan akhir dari penelitian ini.