

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut Asas Desentralisasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Sesuai dengan amanat Pasal 18 UU 1945 disetiap Daerah Otonom dibentuk Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD.

Dengan demikian penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang melaksanakan mandat dari masyarakat sebagai cermin pemerintahan yang Demokratis.

Namun didalam perjalanannya selama ini pelaksanaan Otonomi Daerah tidak semudah membalikkan telapak tangan dan tidak semuanya berjalan dengan mulus dan lancar. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai aspek seperti kemampuan Ekonomi, Potensi Daerah, Luas wilayah, Kependudukan, dan pertimbangan aspek Sosial Politik, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat

menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah dan diberikannya Otonomi Daerah.

Pelimpahan kewenangan yang sedemikian luas dari Pemerintah Kota kepada Pemerintah Daerah (Pemkot/Pemkab) telah membuka peluang bagi daerah untuk mengemgangkan kreativitas dan motivasi dalam membangun daerah masing-masing untuk mengimplementasikan Otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 menegaskan bahwa Pembangunan Nasional ditujuk untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam Wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung manusia Indonesia yang mandiri, bertakwa berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memiliki etos kerja yang tinggi dan berdisiplin.

Sesuai dengan amanat GBHN 1999-2004, arah kebijakan penyelenggaraan negara tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (Propenas) yang ditetapkan Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya, Propenas diperinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan oleh Presiden bersama DPR.

Tiap-tiap lembaga tinggi negara, departemen dan lembaga non departemen menyusun Rencana Strategis (Renstrat), sedangkan pemerintah daerah menyusun

Program Pembangunan Daerah (Propeda), Renstra dan Propeda harus mengacu pada Proenas. Untuk Propeda, dimungkinkan adanya penekanan prioritas yang berbeda-beda dalam menyusun program-program sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing.

Daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana yang diatur dalam pasal 22 UU No. 32 Tahun 2004, sebagai penegasan bahwa Pemerintah Daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional dalam perspektif pemberian pelayanan umum.

Dari rincian kewajiban daerah dapat dilihat bahwa upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat menjadi tujuan utama. Oleh karena itu segenap sumber daya yang dimiliki oleh daerah dialokasikan semaksimal mungkin untuk dapat memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut. Dengan semangat untuk memberi pelayanan prima kepada masyarakat itulah maka di dalam pasal 167 UU No. 32 Tahun 2004 terdapat peraturan yang menegaskan bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah

Dalam konteks ini maka upaya yang harus dilakukan oleh pemerintahan daerah adalah menjadikan daerah sebagai wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri dengan penekanan pada kewajiban-kewajiban pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (endogenous development)

dengan menggunakan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam lokal (daerah).

Keberpihakan Pemerintah Daerah terhadap pembangunan sektor pertanian perlu ditingkatkan, karena pada kenyataannya sektor pertanian mempunyai peranan besar terhadap peningkatan pendapatan Asli Daerah (PAD). Kinerja perekonomian daerah dapat diamati dengan menggunakan pendekatan produksi daerah, sedangkan pendekatan produksi daerah menunjukkan kemampuan daerah dalam memproduksi/mengelola suatu komoditi tertentu dalam jangka waktu satu tahun perhitungan. Selama ini sektor pertanian telah memberi andil yang cukup besar dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pertumbuhan perekonomian daerah secara umum dapat dilihat melalui indikator perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan PDRB per kapita. Pertumbuhan PDRB selama lima tahun terakhir (tahun 2003 s/d 2007), berdasarkan harga berlaku dan harga konstan tahun 2000, dapat dilihat pada Tabel

Tabel 1.1
Distribusi Persentase Produk Domestik Regional Bruto
Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000

No	Lapangan Usaha	Tahun			
		2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)
1	Pertanian	24,80	24,48	24,69	24,34
2	Pertambangan,dan Penggalian	1,06	1,01	1,03	1,06
3	Industri Pengolahan	20,29	19,93	17,22	16,93
4	Listrik,Gas, dan Air Bersih	0,86	0,90	0,82	0,88
5	Bangunan	8,32	8,54	11,57	11,84
6	Perdagangan,Hotel dan Restoran	18,81	18,95	18,92	18,92
7	Pengangkutan dan Komonikasi	6,65	6,88	6,65	6,28
8	Keuangan, Persewaan,dan Jasa Perusahaan	6,06	6,34	5,68	6,66
9	Jasa-jasa	13,17	12,98	13,23	13,10
PDRB		100	100	100	100

Sumber Data: BPS Kab. Bantul tahun 2004-2007

Pada tahun 2004, lapangan usaha yang memberikan sumbangan signifikan kepada PDRB Kabupaten Bantul adalah pertanian sebesar 24,80%; industri pengolahan sebesar 20,29%; perdagangan, hotel, dan restoran sebesar 18,81%; dan jasa-jasa sebesar 13,17%. Pada tahun 2007 sumbangan keempat sektor di atas masih tetap dominan, dan terlihat selalu terjadi *trend* pergeseran dari sektor pertanian ke sektor non-pertanian. Sektor pertanian memberikan kontribusi sebesar 24,34% (turun 0,81%); industri pengolahan sebesar 16,93% (turun 3,40%); perdagangan, hotel, dan restoran sebesar 18,92% (naik 0,39%); dan jasa-jasa sebesar 13,10% (turun 0,18%).

Secara keseluruhan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 sebesar 4,88%, penurunan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 dibandingkan dengan tahun 2004 karena adanya bencana alam pada bulan Mei 2006. hal ini berakibat pada penurunan

pertumbuhan yang sangat tajam untuk sektor industri pengolahan. Selanjutnya pertumbuhan PDRB selama lima tahun terakhir di Kabupaten Bantul secara rinci dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2
Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan dan Harga Berlaku
Tahun 2000 Kabupaten Bantul Tahun 2003-2007

No	Tahun	Harga Berlaku thn 2000		Harga Konstan thn 2000	
		Nilai (juta Rp)	Pertumbuhan (%)	Nilai (juta Rp)	Pertumbuhan (%)
1	2003	3.745.733	12,23	2.932.377	4,69
2	2004	4.238.735	13,16	3.080.313	5,04
3	2005	4.898.267	15,56	3.234.172	4,99
4	2006	5.725.366	16,89	3.299.648	2,02
5	2007*	6.489.251	13,34	3.460.585	4,88

Sumber: BPS Kabupaten Bantul Dalam Angka Tahun 2007

*Angka sangat sementara

Lemahnya visi pemerintah dalam pembangunan sektor pertanian, kebijakan ekonomi makro yang tidak memihak petani, terbengkalainya reforma agraria, dan transformasi setengah matang dari sektor pertanian kesektor industri menjadi faktor utama atas kemerosotan sektor Pertanian. Belum lagi masalah perubahan iklim ekstrim, semakin resistennya hama penyakit tanaman, mahalnnya harga asupan pupuk dan benih, dan watak yang kaku sektor pertanian membuat petani terjebak dalam ekonomi subsisten. Petani pun sering merugi karena harga produk pertaniannya anjlok akibat permainan tengkulak dan melimpahnya persediaan.

Langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah Daerah (Pemda) Bantul untuk mengangkat kesejahteraan petaninya bernilai pada:

Pertama, bagaimana agar petani mendapat harga yang layak atas hasil pertaniannya.

Kedua, bagaimana menekan biaya produksi serendah mungkin.

Pemerintah Kabupaten Bantul melalui **Surat Keputusan (SK) Bupati No. 12A Tahun 2003** menetapkan dan melindungi harga dasar tujuh komoditas unggulan yang banyak ditanam petani Bantul yakni : padi, kedelai, cabai, jagung, kacang tanah, bawang merah dan tembakau agar petani biasa memperoleh harga hasil produksi yang layak.

Penetapan harga dasar dibuat oleh tim khusus dari Dinas Pertanian dan Sekda bagian perekonomian dengan prinsip tidak merugikan petani dan petani masih bisa mendapat untung. Dan untuk mendukung upaya meningkatkan kesejahteraan para petani maka sejak tahun 2001 pemerintah Kabupaten Bantul menerapkan **kebijakan apabila waktu panen harga pertanian jatuh terutama padi, jagung, kacang tanah, kedelai, bawang merah dan cabe maka hasil pertanian akan dibeli Pemkab Bantul sesuai dengan harga pasar, hal itu untuk meningkatkan tingkat pendapatan petani**

Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjaga stabilitas harga Petani yang saat panen raya jatuh akibat permainan tengkulak dan pengijon. Sejak tahun 2002 Pemetintah Kabupaten Bantul telah menganggarkan dana Rp 3,5 milyar dari dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk mengintervensi pasar bila harga salah satu dari 7 komoditas tersebut anilok di bawah harga dasar. Tapi bila harga

salah satu komoditas tersebut di pasar harganya lebih tinggi dibanding harga dasar, petani dipersilahkan untuk menjualnya ke pasar.

Atas dukungan 715 kelompok tani (dengan total anggota mencapai 74.376 orang) yang tersebar di setiap dusun di Kabupaten Bantul, Kebijakan penetapan harga pasca panen terhadap tujuh komoditas unggulan tersebut dapat berjalan efektif. Para anggota kelompok tani selalu menyimak dan mengikuti perkembangan harganya. Bila harga pasar anjlok di bawah harga dasar saat panen tiba, kelompok tani segera memberi tahu petugas pertanian di kecamatan. Atas informasi tersebut, petugas pertanian tersebut langsung mendata dan mencatat asal kelompok tani yang melapor dan segera meneruskannya ke petugas terkait di kabupaten. Selanjutnya petugas di kabupaten segera melakukan koordinasi dan turun ke lapangan untuk melakukan pembelian sesuai harga dasar yang ditetapkan.

Operasi pasar biasanya dilakukan di area kelompok tani itu berasal. Bila harga komoditas kembali normal sesuai harga dasar, operasi pasar dihentikan dan petani dipersilakan menjualnya ke pasar.

Sementara itu strategi Pemerintah Kabupaten Bantul untuk menekan biaya produksi adalah dengan memberi kredit pupuk, pembangunan saluran irigasi, dan penggalakkan pemberantasan hama tikus. Pembangunan saluran irigasi menjadi prioritas pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Hal tersebut bisa ditilik dari besaran sawah beririgasi yang luasnya mengalami kenaikan 10,10%, yaitu dari 13 729 ha (tahun 2002) menjadi 14 553 ha (tahun 2003). Pemerintah Daerah

(Pemda) juga telah menganggarkan dana Rp 141 miliar untuk pembangunan jaringan irigasi yang akan dilaksanakan dari tahun 2006-2009.¹

Program ini diharapkan mampu mengairi seluruh areal sawah Bantul yang luasnya mencapai 16.823,84 ha atau 33,19 % dari luas Kabupaten Bantul².

Atas berbagai upaya tersebut di atas, Bantul mampu menghasilkan panen padi 138.782 ton dari seluruh luas areal sawah dan memperoleh surplus 23 ribu ton (tahun 2004). Namun sifat kaku sektor pertanian membuat Pemerintah Kabupaten Bantul dalam jangka panjang menganjurkan petani agar melakukan diversifikasi usaha dengan sektor peternakan, perikanan, perkebunan untuk mendongkrak kesejahteraan hidup petani. Di Kecamatan Sanden misalnya, Dinas Pertanian Bantul memperkenalkan konsep *integrated farming* antara pertanian dan peternakan agar selain bertani, petani juga memelihara hewan ternak yang menghasilkan pupuk kandang, dan jerami padinya bisa digunakan untuk pakan ternak.

Strategi Pemerintah Kabupaten Bantul dalam memecahkan persoalan yang membelit petaninya banyak dicontoh oleh pemerintah daerah lain. Meski upaya yang dilakukan belum maksimal dalam mengangkat kesejahteraan sebagian besar petaninya, tapi setidaknya upaya tersebut telah menjadi oase penawar kepahitan nasib petani. Pasca diberlakukannya Kebijakan populis tersebut, kehidupan petani Bantul sedikit banyak terangkat kesejahteraannya. Gayung Kebijakan populis tersebut juga disambut masyarakat petani yang makin kritis dan intensif mengorganisir diri dalam

barisan kelompok tani untuk memperjuangkan kepentingan dan memperkuat ikatan solidaritas antarsesama petani. Ini merupakan langkah positif bagi terbentuknya masyarakat madani yang demokratis. Namun perlu dicatat bahwa kebijakan populis tersebut lebih merupakan refleksi dari figur seorang pemimpin yang populis dan efektif dalam menggerakkan keputusan politiknya sampai ke sasaran (petani).

B. RUMUSAN MASALAH

Masalah adalah sebuah kesenjangan atau ketidakcocokan antara sesuatu yang telah direncanakan dengan hasil yang didapatkan atau tidak sesuai dari rencana tersebut.

Berdasarkan uraian diatas maka diambil permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana Implementasi SK Bupati No 12A Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanian Di Kabupaten Bantul Periode 2004-2007 ?

C. KARANGKA DASAR TEORI

Karangka Dasar Teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan suatu penelitian sehingga penelitian yang dilakukan menjadi lebih jelas, sistematis dan ilmiah. Karangka Dasar Teori tersebut digunakan untuk lebih menjelaskan permasalahan yang ada sehingga menjadi lebih jelas dengan kerangka dasar pemikiran yang benar. Dengan berpedoman pada Karangka Dasar Teori seorang

peneliti memahami dan menganalisis dan memecahkan sesuatu masalah menjadi fokus penelitian.

1. Implementasi kebijakan publik

Secara sederhana kebijakan publik dapat diartikan sebagai program-program pemerintah baik yang bersifat aktual maupun yang bersifat potensial yang tujuannya adalah untuk mengatasi masalah-masalah sosial. Dunn, mengemukakan bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah serangkaian yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu, yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik di antara kelompok dan tahapan³.

Adapun komponen-komponen dari kebijakan publik, terdiri dari :

- a. Niat (*intension*) yaitu tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan.
- b. Tujuan (*goals*) yaitu keadaan akhir yang hendak dicapai.
- c. Rencana atau usulan (*plans or proposals*) yaitu cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan.
- d. Program yaitu cara yang disahkan untuk mencapai tujuan.
- e. Keputusan atau pilihan (*decision or choices*) yaitu tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.

³ William N Dunn, 199. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press.

f. Pengaruh (*effects*) yaitu dampak yang dapat diukur.

Berdasarkan uraian di atas, secara umum kebijakan publik meliputi tiga lingkungan yaitu lingkungan perumusan, lingkungan pelaksanaan dan lingkungan evaluasi. Pada penelitian ini, penulis hanya memfokuskan pada kajian analisis implementasi kebijakan publik (lingkungan pelaksanaan).

Tahap implementasi dari kebijakan publik dimulai setelah arah dan tujuan ditetapkan melalui keputusan kebijakan publik. Tahapan implementasi merupakan tahapan ketiga dalam proses kebijakan publik.

Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 1997: 112) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik atau swasta, baik secara individu atau kelompok, yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan kebijakan. Dari definisi tersebut menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan ke dalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti telah didesain dalam keputusan kebijakan publik⁴.

Lebih lanjut Meter dan Horn menjelaskan bahwa tahap implementasi kebijakan publik tidak dimulai pada tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan publik sebelumnya. Tahap implementasi kebijakan publik baru terjadi setelah proses legislasi dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati. Menurut Edward III (dalam Winarno, 2002 : 198),

⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Penerapan Kebijakan*, Bumi

implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijakan publik, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dan implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk mencapai tujuan pendidikan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan tersebut⁵. Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan publik adalah untuk menetapkan agar tujuan-tujuan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah dapat direalisasikan. Hal ini menyangkut pula penciptaan sistem pelaksanaan kebijakan publik yang merupakan alat khusus yang disusun untuk mencapai tujuan⁶.

Pendapat lain dikemukakan oleh Presman dan Wildavsky (dalam Wahab, 1997: 73) bahwa implementasi kebijakan publik merupakan sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang dapat untuk mencapainya⁷. Memahami implementasi kebijakan publik berarti usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa atau kejadian negara baik yang menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa (Sebatier dan Mazmanian, dalam Wahab, 1997 : 86)⁸.

Berdasarkan beberapa pandangan ahli di atas, maka pemahaman tentang implementasi kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai “Serangkaian proses

⁵ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Penerapan Kebijakan*, Bumi Aksara: Jakarta, h. 112.

⁶ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo: Yogyakarta, 2002, h.198.

⁷ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Penerapan Kebijakan*, Bumi

penghantaran (*delivery of service system*) kebijakan publik kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran kebijakan publik seperti yang diharapkan". Rangkaian kegiatan tersebut mencakup; pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan publik tersebut. Dari sebuah UU muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah dan lain-lain. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi kebijakan publik termasuk di dalamnya sumber daya manusia, sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan publik secara kongkrit menuju sasaran kepada masyarakat.

Implementasi kebijakan publik merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Bahkan menurut Udaji (dalam Wahab, 1997: 59) dengan tegas dikatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting, dan bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan publik. Kebijakan publik akan sekedar menjadi sebuah impian belaka yang tersimpan rapi dalam susunan arsip kalau tidak diimplementasikan⁹.

Sekilas implementasi kebijakan publik merupakan hal yang mudah, namun kenyataannya sangat kompleks. Kebijakan publik yang sudah dirumuskan dan disahkan oleh pihak yang berwenang tidak dengan sendirinya kebijakan

Pada studi implementasi kebijakan publik, sebelum melakukan analisis implementasi kebijakan publik, pertama-tama yang perlu diperhatikan adalah pemahaman terhadap karakteristik tujuan dari kebijakan publik, yaitu membuat klasifikasi sebagai sarana untuk memahami berbagai tujuan dari kebijakan pemerintah, serta memahami dimensi politik dari suatu kebijakan publik. Tentang hal ini Winarno membuat klasifikasi kebijakan publik dalam empat tipe¹⁰, yaitu :

- a. *Distributif Regulatory* yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk mengembangkan aktivitas-aktivitas privat yang dipikirkan melalui dukungan dan manfaat yang diinginkan bagi masyarakat sebagai suatu keseluruhan.
- b. *Competitive Regulatory* yaitu kebijakan publik yang bertujuan membatasi penyediaan barang-barang atau jasa yang spesifik atau menjadi hanya satu atau beberapa calon yang dipilih dari sejumlah besar kompetitor, dan memilih satu kompetitor sebagai pemenang.
- c. *Protective Regulatory* yaitu kebijakan publik yang didesain untuk melindungi masyarakat dengan menghimpun kondisi-kondisi, dimana berbagai aktivitas privat akan terjadi.
- d. *Redistributive Regulatory* yaitu kebijakan publik yang yang diharapkan dapat menyesuaikan kembali alokasi kesejahteraan, kekayaan, hak-hak atau beberapa nilai lain diantara kelas-kelas sosial atau kelompok rasial di dalam masyarakat.

¹⁰ ¹⁰ Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo : Yogyakarta, 2002, h.77.

Berdasarkan klasifikasi kebijakan publik yang diuraikan di atas, implementasi kebijakan pajak hotel dan restoran dan retribusi pasar yang merupakan upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kontribusi PAD terhadap APBD, yang harapannya dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka dapat diklasifikasikan ke dalam bentuk “Tipe kebijakan distributif” (*distributive policy*).

Pada proses implementasi kebijakan publik, sebenarnya tidak hanya menyangkut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran (*target groups*) dari lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program, tetapi perlu juga memperhatikan secara cermat adanya berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program (*implementor*). Sedikit banyak perilaku pelaksana program akan punya pengaruh positif atau negatif terhadap pelaksanaan program¹¹

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers*

¹¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Penerapan Kebijakan*, Bumi Aksara : Jakarta, h. 123.

untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literatur administrasi klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut menurut Frank Goodnow yang menulis pada paska tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, di pihak lain, berhubungan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh negara. Administrasi berhubungan dengan pertanyaan fakta, bukan yang seharusnya. Konsekuensi dari pendapat di atas, administrasi memfokuskan perhatian mencari cara yang efisien, *one best way* untuk mengimplementasikan kebijakan publik¹². Namun, dalam praktik badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua (*anthiguous*), sehingga memaksa mereka membuat diskresi, untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan¹³.

¹² Anderson, James E Anderson, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, Chapter 4, 1999, h. 93.

¹³ Nicholas Hendry. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*. (terjemahan), Rajawali :

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya “kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan” usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Randall B. Ripley dan Graace A. Franlin menulis sebagai berikut¹⁴:

Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government program and who are affected by powerful factors beyond their control (Ripley and Franklin, 1996 :11).

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pengertian tentang berbagai variabel yang terlibat di dalam implementasi, maka akan dielaborasi beberapa teori implementasi dari George C. Edwards III (1980),

¹⁴ Randall B Ripley dan Franklin, Grace A., *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey

Merilee S. Grindle (1980), dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meler dan van Horn (1985), Cheema dan Rondinelli (1983), dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999).

a. Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain¹⁵.

1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran kebijakan tidak jelas, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia, sebagai contoh, salah satu sebabnya adalah karena Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur (PUS) melalui berbagai media.

¹⁵ George Edwards III. *George. Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press:

2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda, dengan pembuatan kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara dunia ketiga, seperti Indonesia adalah contoh kongkrit dari rendahnya komitmen dan

kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki 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 implementor 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 fleksibel.

b. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*)¹⁶. Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah *slum areas* lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima

¹⁶ Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 19980, Chapter 1.

program kredit sepeda; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika BKKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga pra sejahtera, banyak orang yang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKKBN; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

c. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/ undang-

undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)¹⁷.

1) Karakteristik Masalah

a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan

Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain ada masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Ini berarti bahwa suatu program akan relatif lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Sebuah program akan relatif lebih sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah

¹⁷ Daniel A. Mazmanian dan Sabatier, Paul A., *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman and Company, New Jersey, 1983, Chapter 1-2.

program relatif lebih mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, Undang-Undang No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.

2) Karakteristik kebijakan

a) Kejelasan isi kebijakan

Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis

Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.

- c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan

Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.

- d) Besar kecilnya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

- e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan

Kasus korupsi yang terjadi di Negara-Negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonsia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.

- g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan

Suatu program yang memberi peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan realtif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masvarakat. Masvarakat akan merasa terasing atau

teraliensi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

3) Lingkungan kebijakan

a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif lebih mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat *dis-insentif*, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.

c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*)

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai

komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mengambil badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor

Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

d. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1985)

Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik¹⁸.

1) Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan

¹⁸ Donald S. Van Meter dan Horn, Carl E. Van., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" di dalam *Administrasi dan Society*. 1985. Vol.6. No.4.

terjadi multi implementasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

2) Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*nonhuman resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.

3) Hubungan antar organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4) Karakteristik agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5) Kondisi sosial, politik dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-

kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni:

(a) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

e. Teori G Shabbir Cheem dan Dennis A. Rondinelli (1983)

Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni: (1) kondisi lingkungan; (2) hubungan antar organisasi; (3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana¹⁹.

f. Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999)

Dalam pandangan Weimer dan Vining (1999: 396) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu

¹⁹ G. Shabbir Cheema dan Rondinelli, dennis A., *Implementing Decentralization Programmers in Asia: Local Capacity for rural Development*. UNCRD, Nagoya, 1983.

program, yakni: (1) logika kebijakan; (2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; dan (3) kemampuan implementor kebijakan²⁰.

1) Logika dari suatu kebijakan

Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis. Contoh: kebijakan atau program dari pemerintah kabupaten untuk meningkatkan mutu pelajaran science di Sekolah Menengah Tingkat Atas (SMA) melalui pemberian bantuan dana. Kebijakan ini akan berhasil apabila didukung hipotesis sebagai berikut: pertama, ada SMA cukup berprestasi di kabupaten dan mau melamar untuk menggunakan dana untuk program tersebut; kedua, ada proses seleksi untuk memilih SMA yang ikut dijadikan sasaran program; ketiga, dana yang telah dikururkan benar-benar digunakan untuk tujuan yang telah ditetapkan; keempat, hasil yang dicapai dapat dibuktikan secara valid; dan kelima, dinas pendidikan kabupaten mampu mengenali bahwa pengalaman yang telah berhasil dapat diterapkan di SMA lain. Ini berarti bahwa isi dari suatu kebijakan atau program harus mencakup berbagai aspek yang dapat memungkinkan kebijakan atau program tersebut dapat diimplementasikan pada tataran praktis.

²⁰ David L. Weimer dan Vining, Aidan R., 1999, *Policy Analysis: Concepts and Practice, third edition*. Prentice Hall. New Jersey. 1999. chapter 13.

2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan

Akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu, tetapi ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain, karena kondisi lingkungan yang berbeda. Sebagai contoh, untuk saat ini belum semua Sekolah Menengah Tingkat Pertama (SMP) dan SMA dapat mengimplementasikan program “kurikulum berbasis kompetensi” sebagaimana dicanangkan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Ini disebabkan kondisi sekolah yang sangat bervariasi.

3) Kemampuan implementor kebijakan

Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan. Untuk kasus implementasi program kurikulum berbasis kompetensi di SMP dan SMA, maka kualitas, komitmen dan jumlah guru yang memadai memberikan sumbangan yang signifikan bagi keberhasilan program tersebut, karena merekalah implementor dari program tersebut.

D. DEFINISI KONSEPTUAL

Salah satu fungsi dari konseptual adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian yang akan diuji antara konsep yang satu dengan konsep yang lain, agar tidak terjadi kesalah pahaman.

Definisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan

3. Kebijakan Daerah

Kebijakan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu serta dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat

E. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan terjemahan secara terperinci konsep yang ada dalam penelitian atau operasi variabel-variabel sehingga peneliti terarah dengan baik dan benar.²¹

Penelitian terhadap implementasi SK Bupati No 12A Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanian di Kabupaten Bantul Periode 2004-2007 akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut :

²¹ Riant Nugroho. D, Kebijakan publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, (Jakarta : PT. Elex

1. Latar Belakang permasalahan kebijakan pertanian di Kabupaten Bantul
2. Indikator dari implementasi kebijakan
 - a. Isi SK Bupati No 12A Thn 2003
 - b. Hasil implementasinya

Pelaksanaan program dan kegiatan dalam Implementasi SK No 12A Thn 2003 yang dilakukan oleh pemerintah Kab Bantul yaitu :

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan
 - a. Komunikasi
 - b. Sumber daya
 - c. Disposisi
 - d. Srtuktur Birokrasi
2. Pelaksana kebijakan
3. Dampak dari kebijakan

F. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian adalah merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsin-arsin untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Menurut Sevilla dkk, metode deskriptif dirancang untuk informasi tentang keadaan-keadaan nyata sekarang (sementara berjalan)²². Tujuan utama dalam menggunakan metode ini adalah untuk menggambarkan sifat suatu keadaan yang sementara berjalan pada saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu (Travers dalam Sevilla dkk, 1993: 71)²³.

Jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Bila peneliti melakukan penelitian terinci tentang seseorang atau sesuatu unit selama kurun waktu tertentu, kita melakukan yang disebut studi kasus. Metode ini melibatkan peneliti dalam penyelidikan yang lebih mendalam dan pemeriksaan secara menyeluruh terhadap objek. Peneliti akan memperhatikan bagaimana objek penelitian berubah ketika menyesuaikan diri dan memberikan reaksi terhadap lingkungannya. Juga, peneliti mengidentifikasi variabel penting yang mempunyai sumbangan terhadap pengembangan objek penelitian. Ini berarti melakukan pengumpulan data yang meliputi keadaan masa lampau dan keadaan lingkungan objek penelitian²⁴.

Dalam melakukan penelitian ada dua jenis metode yaitu metode kualitatif dan metode kuantitatif. Penelitian kuantitatif didasarkan pada perhitungan-perhitungan statistik sebagai dasar analisis, sedangkan penelitian kualitatif menghasilkan data-

²² Consuelo G. A. Ochave, Twila G. Punsalan, Bella P. Regala dan Gabriel G. Uriarte., *Pengantar Metode Penelitian*. Penerjemah Alimuddin Tuwu. Jakarta : UI Press. 1993. h. 71.

data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif²⁵.

2. Alasan pemilihan lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta. Dipilihnya Kabupaten Bantul sebagai lokasi penelitian adalah daerah yang mengalami pertumbuhan penduduk dan mengalami kendala dalam menghadapi permasalahan terhadap tingkat pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditengah-tengah kehidupan yang serba mahal. Hal ini memberikan konsekuensi terhadap Pemda untuk melakukan perubahan terhadap permasalahan yang terjadi. Kenyataan ini dapat ditunjukkan bahwa kontribusi dari sektor pertanian terhadap PAD di Kabupaten Bantul dalam empat tahun terakhir (2004-2007) mengalami peningkatan yang signifikan.

3. Sumber data penelitian

b) Data primer

Data yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan penelitian yang dilakukan. Pihak-pihak tersebut adalah pegawai pemerintah yang berhubungan dengan masalah implementasi Sk Bupati No 12A Thn 2003 tentang Kebijakan Pertanian di Kabupaten Bantul thn 2004-2007 diantaranya Kantor Dinas Pertanian dan Kehutanan di Kabupaten Bantul.

²⁵ Lexy J. Moloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karva, Bandung, 1995, h.21.

c) Data sekunder

Data yang diperoleh melalui buku-buku, media massa, makalah dan pustaka-pustaka lainnya yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

4. Metode pengumpulan data penelitian

a) Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara teliti dan sistematis atas gejala-gejala (fenomena) yang sedang diteliti²⁶. Pada penelitian ini observasi dilaksanakan dengan tanpa partisipasi, yang berarti pengamat bertindak sebagai non partisipan²⁷.

b) Wawancara

Wawancara merupakan salah satu cara pengumpulan informasi dengan tanya jawab secara bertatap muka dengan responden.²⁸ Pada penelitian ini wawancara dilaksanakan dengan pejabat dan staf yang berwenang di Pemerintahan Daerah dan masyarakat di Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan penelitian ini, dengan menggunakan wawancara berstruktur. Wawancara berstruktur adalah wawancara dilakukan apabila pewawancara menggunakan daftar pertanyaan²⁹.

Adapun wawancara yang akan dilakukan pada penelitian ini adalah:

²⁶ Suratno dan Lincoln Arsvat. *Metodologi Penelitian*. Edisi Revisi. Yogyakarta : UPP AMP YKPN,

1. Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul, atau yang mewakilinya.
2. Warga Bantul dalam hal ini para petani Bantul

c) Dokumentasi

Dokumen adalah teknik pengambilan data melalui dokumen, arsip dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti pada penelitian ini.

5. Teknik analisis data penelitian

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif (*interactive model of analysis*) yang terdiri dari tiga komponen analisis berupa³⁰ :

- a) Reduksi data (*reduction data*), yakni data yang diperoleh di lokasi penelitian/data lapangan yang dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian.
- b) Sajian data (*data display*), yakni memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.

³⁰ B. Mathew Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta,

c) Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*), yakni melakukan verifikasi secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung, yaitu sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisis data yang dikumpulkan dengan cara mencari pola, tema, hubungan persamaan hal-hal yang sering muncul dan lain sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif, akan tetapi dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, dan setiap kesimpulan senantiasa dilakukan verifikasi selama berlangsungnya penelitian.