

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pangan merupakan kebutuhan pokok dan vital dalam kehidupan manusia, bila hal tersebut tidak terpenuhi dalam jumlah yang cukup otomatis akan menimbulkan permasalahan sosial di dalam masyarakat. Apalagi di Indonesia yang terkenal dengan sebutan Negara Agraris. Sebagai Negara agraris seharusnya mampu mensejahterakan kehidupan para petani sebagai orang "menyediakan bahan pangan" bagi kelangsungan hidup manusia. Seiring perkembangan zaman yang sudah semakin maju kehidupan para petani dikatakan jauh dari dahulu. Artinya kehidupan yang dahulu dikatakan mudah serta berkecukupan kini dapat dikatakan serba sulit. Misalkan harga pupuk yang semakin mahal, obat untuk memberantas hama pun juga mahal, dan apabila tiba masa panen raya harga gabah/ beras turun drastis. Bagaimana para petani dapat hidup sejahtera kalau kebutuhan mereka sebagai petani serba mahal.

Dalam perencanaan strategis Kabupaten Bantul dijelaskan bahwa bahwa tujuan utama pembangunan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Khususnya pembangunan bidang pertanian maka dari itu dalam rangka mewujudkannya tentu saja harus dilaksanakan dengan tahapan-tahapan pembangunan sejalan dengan dinamika kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat. Ada pun prioritas pembangunan bidang pertanian meliputi :

1. pemberdayaan pertanian tanaman pangan

2. pemberdayaan tanaman perhutanan dan perkebunan
3. pemberdayaan peternakan, perikanan dan kelautan

Dari uraian diatas telah jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Bantul benar-benar ingin meningkatkan kesejahteraan petani. Hal ini terlihat Kabupaten bantul mendapatkan penghargaan dari Presiden mengenai Ketahanan Pangan 2005. Selain menerima penghargaan dari Presiden Kabupaten Bantul juga mendapatkan award dari IPB mengenai konsekuensi dari kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Kabupaten Bantul yaitu "Kebijakan Bupati dalam bidang pertanian antara lain pengendalian dan standarisasi harga yang meliputi 6 komoditas.

Mengingat sebgaiian besar penduduk Kabupaten Bantul menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, maka sektor ini memiliki peran strategis dalam pembangunan daerah desa. Maka pemerintah Kabupaten Bantul telah melakukan langkah pembuatan kebijakan dalam upaya membangun sektor pertanian yang berdampak pada peningkatan hasil dan kesejahteraan petani.

Pengertian kesejahteraan berdasarkan literatur, konsep kesejahteraan merujuk pada 3 konsep yaitu :

1. Suatu kondisi statis atau keadaan sejahtera, yaitu terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial
2. Kondisi dinamis yaitu kegiatan atau usaha yang teroganisir untuk mencapai kondisi statis diatas
3. institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan atau pelayanan sosial.

Pemahaman kesejahteraan pada konsepsi pertama, akan memberikan pengertian pada pembangunan kesejahteraan sebagai proses perubahan terencana dan berkesinambungan yang bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Pengertian ini kemudian membawa pemahaman tujuan pembangunan kesejahteraan sosial yang sebangun dengan pembangunan sosial, bahkan dengan pembangunan nasional. Hal ini dikarenakan pada akhirnya, seluruh aspek pembangunan ditujukan untuk mencapai dan meningkatkan kesejahteraan segenap rakyatnya

Oleh karena itu dalam upaya untuk 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 tersebut untuk mengangkat tingkat pendapatan petani. Kebijakan ini juga diperkuat pula dengan SK Bupati No 12 A/2003. Yaitu PEMDA Bantul menetapkan dan melindungi harga dasar 7 komoditas unggulan yang ditanam petani Bantul, yaitu padi, kedelai, cabai, jagung, kacang tanah, bawang merah, dan tembakau. Disamping itu lewat Dinas Pertanian selalu menginformasikan dan menyediakan bibit unggul hingga sekarang sudah bisa dihasilkan padi 7,2 ton/ha, sementara untuk bawang jenis Philipine bisa mencapai 20 ton/ha.

Kebijakan ini dikeluarkan guna untuk mengantisipasi apabila harga-harga terutama padi dan seperti yang diungkapkan diatas mengalami penurunan harga dibawah harga pasar. Seperti yang terjadi pada waktu lalu dimana harga padi,

jagung, cabai, kedelai, kacang tanah dan bawang merah merosot tajam dibawah harga pasar, maka oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijakan akan membeli hasil pertanian sesuai dengan harga pasar.

Sesuai dengan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah, maka Pemerintah Kabupaten Bantul bekerja sama dengan dinas pertanian memusatkan perhatian untuk dapat meningkatkan hasil pertanian sehingga para petani dapat hidup sejahtera. Maka dengan ini Pusat Data dan Informasi Pertanian berada di bawah Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian, mempunyai tugas pokok melaksanakan pembinaan, pengembangan sistem informasi pertanian serta pelayanan data dan informasi pertanian. Hal ini dilakukan untuk membina para petani agar mengetahui cara-cara bercocok tanam yang baik serta dapat memilih bibit yang unggul.

Selama ini yang dikeluhkan oleh para petani adalah mengenai harga pupuk serta harga obat-obatan pembasmi hama yang kian mahal sehingga petani kesulitan memperoleh yang menjadi kebutuhan pokok mereka sebagai petani. Sebelum adanya kebijakan yang telah dibuat sekarang ini petani mengalami kerugian yang besar/ signifikan karena pemerintah kurang atau tidak dapat menempatkan diri sebagai mitra petani sebagai pembeli yang kemudian menyalurkan hasil produksi dari petani ke perwakilan. Penanganan pasca panen oleh pemerintah dapat dikatakan mereka kurang antisipatif karena setiap harga-harga yang seharusnya tinggi menjadi rendah.

Selain itu petani juga mempunyai keterikatan dengan para tengkulak bukan hanya dalam perdagangan, tetapi juga soal keuangan menyangkut simpan pinjam

uang. Para petani menjual hasil pertanian kepada tengkulak dan bukan kepada sembarang pedagang. Tetapi biasanya para tengkulak yang mereka kenali atau terjalin perikatan dengannya, bahkan petani berani menjual secara ijonan. Sehingga para tengkulak ini bebas menentukan harga. Artinya para tengkulak dapat mempermainkan harga yang sesuai bahkan dibawah harga standar dari harga pasaran.

Hal ini membuat petani tidak atau menjual hasil panen pada tengkulak. Walaupun, memang dapat dikatakan pemasaran hasil produksi pertanian yang berlaku di Indonesia dewasa ini sangat merugikan petani sebagai produsen, baik dalam skala regional maupun nasional karena produksi pertanian lebih banyak dikuasai oleh kelompok-kelompok atau golongan-golongan bukan petani. Terhadap penguasaan ini petani menjadi golongan tak berdaya.<sup>1</sup>

Walaupun hubungan perikatan ini banyak menguntungkan kedua belah pihak, namun adakalanya juga merugikan para petani karena para tengkulak memonopoli perdangan dan petani mempunyai ikatan utang dengan para tengkulak. Panenan biasanya juga diseratai kesepakatan, apakah uangnya langsung diserahkan bersamaan dengan barang, atau akan disimpan dahulu pada juragan dan diambil untuk waktu yang tidak tertentu atau yang telah disepakati bersama.

Para tengkulak terkadang mempermainkan harga dengan sesuka hati. Apabila hasil pertanian yang diantar tidak sesuai dengan kualitas yang diharapkan harga kesepakatan bisa turun, atau bahkan mungkin kesepakatan harga yang telah

---

<sup>1</sup> PERHEPI, pola pembangunan pertanian dan pedesaan indonesia, jakarta, 1972

disepakati kadang diingkari oleh tengkulak dengan berbagai dalih. Hal ini tentu sangat merugikan petani yang mungkin dapat menjual pada pedagang lain yang memberikan penawaran harga lebih tinggi, walaupun kesempatan ini sangat jarang terjadi.

Namun sekarang para petani telah dapat menyasati agar para tengkulak tidak sewenang-wenang dalam memberikan harga pertanian dengan jalan mematok harga panen, sehingga para tengkulak akan berpikir dua kali untuk membeli hasil pertanian dengan harga dibawah harga standar pasaran. Sejak tahun 2001, setelah dikeluarkan 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 tersebut untuk mengangkat tingkat pendapatan petani, keberanian petani melawan para calo atau tengkulak sudah mulai tumbuh. Apalagi setiap tahun selalu dialokasikan dana untuk pengendalian harga komoditas strategis di tingkat petani.

Semenjak dikeluarkan kebijakan tersebut hasil pertanian di Kabupaten Bantul hasilnya cukup baik dan nyaris tidak anjlok. Calo dan tengkulak semakin sulit menekan harga. Hal itu disebabkan ketika ada petani yang terjebak dalam permainan ijon terdesak oleh kebutuhan darurat, pemerintah setempat melalui kelompok tani langsung membeli sesuai dengan harga pasar yang telah ditetapkan.

Yang menjadi pokok permasalahan kedua bagi petani adalah mengenai harga pupuk yang kian mahal. Pemicunya adalah mata rantai pemasaran yang terlalu panjang. Pupuk itu setelah keluar dari pabrik harus melewati distributor utama, agen, dan pengecer. Di pengecer itu baru petani bisa beli pupuk. Jaringan

ini telah terjalin rapi dan sulit dipotong siapa pun. Ini yang memberatkan petani. Kalau biaya pengadaan bibit, tenaga kerja, dan obat-obatan masih dapat ditekan. Sedangkan pupuk sudah berkali-kali dicoba, tetapi sulit terwujud. Oleh karena itu, Pemerintah Bantul diharapkan dapat membantu memotong mata rantai pemasaran. Harapannya harga pupuk urea bisa di bawah Rp 1.100 /kg. Selain itu dilakukan diversifikasi usaha. Artinya, petani jangan hanya bergerak di sektor pertanian, tetapi mulai menyeimbangkan dengan usah sektor perikanan, peternakan, dan sejenisnya. Untuk jangka panjang, yakni memindahkan 21% petani Bantul menggeluti usaha lain.

Meski permainan tengkulak mulai teratasi, namun sejumlah petani masih belum menerima penetapan harga dasar khususnya harga gabah kering. Harga yang menjadi patokan pemerintah di nilai oleh petani masih terlalu rendah karena perhitungan biaya produksi hanya mencakup pemupukan, obat-obatan, pembelian bibit, ongkos, serta ongkos buruh tani saat penanaman. Biaya tenaga kerja petani penggarap, biaya transportasi, ongkos lain yang dikeluarkan petani sejak persiapan lahan hingga panen dan penjemuran masi terlupakan.

Petani sudah sering menyubsidi perekonomian nasional. Hal tersebut terbukti dari biaya produksi gabah dan beras yang begitu mahal, tetapi petani sama sekali tidak berhak memutuskan harga khususnya gabah atau beras milik mereka. Jika harga agak mahal negara langsung mengimpor beras guna mengendalikan harga beras.

Seperti yang dikatakan oleh Gregorius Utomo Pr, rohaniwan yang dikenal sebagai penggerak pertanian organik Bantul di ungkapkan bahwa

"Kenyataan ini sungguh sangat memberatkan petani. Tak heran jika pendapatan mereka tetap rendah dan tingkat kesejahteraan jauh dari ideal. Dampaknya, dari hari kehari makin banyak orang muda yang semakin tidak tertarik menjadi petani. Ini yang sangat berbahaya bagi masa depan disektor pertanian."

Penderitaan petani ini merupakan akibat dari politik belah bambu yang dipraktikkan negara. Yang kuat diangkat, yang lemah diinjak.

Di kalangan petani, "ketahanan pangan" adalah slogan yang asing mengingatkan mereka untuk makan hari esok saja sudah kesulitan. Apalagi dengan adanya era globalisasi, yang diantaranya dengan membanjirnya barang-barang impor termasuk produk pertanian, membuat petani kita makin terkapar. Betapa petani buah kita tak berkulit karena harus bersaing dengan buah-buahan produk thailand yang relatif lebih murah dan kualitas lebih baik. Jadi, jangan salahkan petani jika mereka lebih baik menjual lahan pertaniannya, tidak mau jadi petani, dan generasi mudanya dipacu agar jangan "senasib" dengan orangtuanya.

Bagaimana mereka tidak menginginkan anaknya menjadi seorang petani untuk biaya dari awal masa tanam sampai dengan pemanenan sangat tidak sesuai dengan biaya setelah pasca panen dan itupun belum tentu mendapatkan hasil yang baik, jika hasil yang diharapkan ini sesuai maka petani mengalami keuntungan yang cukup besar tetapi apabila mengalami kerugian hasilnya sangat jauh dari modal awal yang mereka keluarkan. Pada tahun 2001, PEMKAB Bantul melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan berhasil mengamankan 18 ton gabah panen petani. kala itu, harga yang diberlakukan tengkulak rata-rata di bawah Rp 1000 per kg sehingga Pemkab melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan membeli harga gabah kering simpan jauh lebih mahal, yakni Rp 1825 per kg. Total dana yang



dialokasikan APBD II senilai Rp 1,5 miliar. Setahun berikutnya, nyaris tidak anjlok kedua jenis komoditas yang diamankan ini lalu dijual kepasar induk Jakarta dan Bandung.

Didalam Grand Design Pembangunan Kabupaten Bantul menitik beratkan pada meningkatkan produksi pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan dan melestarikan swasembada pangan. Selanjutnya dalam arah Kebijakan Operasional pada satu poin disebutkan bahwa "pengendalian harga produk pertanian, terutama pada musim panen."

Hal yang dicontohkan diatas merupakan salah satu wujud dari kepedulian Pemkab Bantul dalam mensejahterakan petani, yaitu dengan membeli hasil komoditas pertanian apabila pada masa panen raya tiba harga jatuh dan tidak sesuai standar pasar.

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan diatas maka dapat dibuat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi srategi Dinas Pertanian dan Kehutanan Bantul dalam meningkatkan kesejahteraan para petani tahun 2001-2006?

### **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui sejauh mana peran pemerintah Kabupten Bantul dalam meningkatkan kemajuan dibidang pertanian.
- b. Untuk mengetahui bagaimana strategi kabupaten bantul dalam mengangkat kesejahteraan kehidupan para petani.

#### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Bagi penulis dapat mengetahui lebih jauh tentang kehidupan para petani yang sebenarnya.
- b. Penulis dapat mengetahui bagaimana pelaksanaan dari implementasi rencana dan strategi PEMKAB dalam pembuatan kebijakan guna meningkatkan kesejahteraan petani.

### **D. Kerangka Teori**

Kerangka teori dasar adalah teori-teori yang digunakan dalam penelitian sehingga aktifitas penelitian ini menjadi jelas, sitematis dan ilmiah.

Menurut Masri Singarimbun, Teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi yang merupakan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>2</sup>

Menurut Kuntjoroningrat, Teori merupakan pernyataan sebab akibat dan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu.

---

<sup>2</sup> Masri singarimbun dan sofyann effendi, Metode Penelitian Survey. LP3S, JAKARTA, 1989

Dengan kata lain teori adalah merupakan sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alam. Yang diteliti sebagai kerangka dasar teori dalam penelitian ini adalah pelaksanaan kebijakan publik.

### 1. Perencanaan Strategis

Konsep perencanaan strategis memfokuskan perencanaan pada bidang-bidang yang strategis. Perencanaan itu berkaitan dengan masa depan yang tidak dapat dipastikan karena senantiasa terjadi perubahan yang cepat. Oleh karena itu, perencanaan tidak dapat dipastikan karena akan terjadi perubahan.

Terry, seperti yang dikutip oleh Martoyo memberikan batasan tentang pengertian perencanaan sebagai berikut :

*"the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and form of proposed activities believed necessary to achieve desired results"*

Artinya perencanaan harus senantiasa berpijak pada kenyataan yang ada, disertai penggunaan asumsi-asumsi untuk masa depan sehingga sasaran yang ingin dicapai benar-benar dapat diwujudkan.

Sementara itu, Conyers mendefinisikan perencanaan sebagai suatu usaha secara sadar, terorganisir, dan terus-menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Perencanaan melibatkan hal-hal yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu atau kenyataan-kenyataan yang ada dimasa depan.

Dari beberapa pendapat diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa perencanaan berkaitan dengan penetapan tujuan masa depan yang ingin dicapai, yang dilakukan secara sadar, teroganisir, dan terus-menerus dilakukan untuk memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif yang ada dan disertai penggunaan asumsi-asumsi untuk masa depan sehingga sasaran yang ingin dicapai benar-benar dapat terwujud.

Dari konsep perencanaan lalu muncul konsep tentang perencanaan strategis. Menurut Bryson (2005 :5), perencanaan strategis merupakan :

*"a diciplined effort to produce fundamental decisions action that shape and guide what an organization (or other entity) is, what is does and why it does it"*

perencanaan strategis merupakan suatu upaya yang didisilplinkan untuk membuat keputusan yang bebentuk dan mengarahkan apakah suatu organisasi itu, apa yang dilakukan, dan mengapa organisasi tersebut melakukan itu. Artinya segala hal yang dilakukan oleh suatu organisasi tetap berada pada arah yang benar.

Sedangkan Flavel mendefnisikan bahwa perencanaan strategis merupakan suatu proses yang sistematis yang merupakan suatu proses sistematis yang menggambarkan tujuan yang ingin dicapai dan strategi-strategi, kebijakan-kebijakan dan rencana-rencana tindakan paling penting untuk mencapai tujuan tersebut. Jadi perencanaan stategis merupakan serangkaian proses perumusan tindakan kebijakan yang mendasar dalam jangka panjang yang dilakukan untuk mempermudah pencapaian tujuan organisasi.

Definisi lain tentang perencanaan strategi dikemukakan oleh Freddy Rangkuti yang mendefinisikan perencanaan stategis "sebagai penyusunan jangka

panjang, karena itu prosesnya banyak menggunakan proses analisis. Tujuannya adalah menyusun strategi sehingga sesuai dengan misi, sasaran, serta kebijakan perusahaan”

Cope, sebagaimana dikutip Flavel menjelaskan itu perbedaan antara perencanaan jangka panjang (*long range planning*) dengan perencanaan strategis. Perencanaan jangka panjang didasarkan pada ekstrapolasi kecenderungan masa lalu sedangkan perencanaan strategis memerlukan pencermatan/ penilaian perubahan lingkungan internal dan eksternal. Dengan demikian, perencanaan strategis dapat juga dikatakan sebagai suatu sistem dan cara berpikir terbuka yang senantiasa mengakomodasi perubahan lingkungan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perencanaan strategis merupakan suatu proses penyusunan strategi, dan kebijakan yang akan digunakan untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Broyson, proses perencanaan strategis dapat ditempuh dalam 8 tahapan yaitu :

1. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
2. Mengidentifikasi mandat organisasi.
3. Memperjelas misi dan menilai organisasi.
4. Menilai lingkungan eksternal : peluang dan ancaman.
5. Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan.
6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
7. merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.
8. menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

Idealnya, kedelapan langkah tersebut harus mengarah kepada tindakan, hasil, dan evaluasi. Dengan kata lain, tindakan, hasil dan penilaian evaluatif harus muncul di tiap-tiap langkah dan proses. Implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi yang menyatu dari proses dan terus-menerus.

## 2. Strategi

Istilah strategi berasal dari bahasa Yunani "*stategos atau strategus*" dengan kata jamaknya "*strategi*". Strategi dapat artikan sebagai rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.<sup>3</sup> *Strategy is skill in managing or planning any affair*. Namun secara umum, strategi dapat diartikan sebagai alat untuk mencapai tujuan<sup>4</sup>. Dalam perkembangannya, konsep mengenai strategi terus berkembang. Menurut Argryis, Mintzberg serta Steiner dan Miner seperti yang dikutip oleh Rangkuti, mendefinisikan strategi sebagai respon secara terus-menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi. Pernyataan ini berbeda dengan Porter yang menyatakan bahwa strategi merupakan alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing.<sup>5</sup>

Menurut Broyson, yang dikutip oleh Salusu, strategi harus dikaitkan dengan lingkungan mengingat fungsi dari strategi adalah membuat jembatan antara misi organisasi dan dunia lingkungannya. Bahkan strategi dapat dipikirkan sebagai suatu pola dari tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau sumber daya yang menerangkan tentang organisasi yang dibuatnya dan mengapa begitu.

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia 1995 : 964

<sup>4</sup> The Hold Basic Dctionary Of American English 1966 : 706

<sup>5</sup> Rangkuti, 1988 : 3-4

Strategi yang digunakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternal. Dengan kata lain, strategi yang harus dapat menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi baik pada lingkungan internal maupun eksternal. Strategi dapat bervariasi sesuai dengan kerangka tingkat, ukuran, dan bentuk organisasi.

Bryson mengklasifikasi strategi menjadi :

- a) Strategi besar bagi organisasi secara keseluruhan
- b) Strategi unit perencanaan publik strategis (SPPU) atau unit perencanaan nirlaba strategi (SNPU)
- c) Strategi program atau pelayanan
- d) Strategi fungsional (seperti keuangan, penempatan staf, fasilitas, dan usaha pendapatan)

Suatu strategi yang baik hendaknya mampu memberi informasi kepada pembacanya yang sekaligus berarti mudah diperbaharui oleh setiap anggota manajemen puncak dan setiap karyawan organisasi. Menurut Donelly, yang dikutip oleh Salusu, ada enam (6) informasi yang tidak boleh dilupakan dalam suatu strategi, yaitu :

- a) Apa, yaitu apa yang akan dilakukan
- b) Mengapa demikian, yaitu suatu uraian tentang alasan yang akan dipakai dalam menentukan "apa" di atas
- c) Siapa yang akan bertanggungjawab untuk atau mengoperasionalkan strategi tersebut
- d) Berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mensukseskan strategi



- e) Berapa lama waktu yang diperlukan untuk operasionalisasi strategi tersebut
- f) Hasil apa yang akan diperoleh dari strategi tersebut

Dari berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam penyusunan strategi harus memperhatikan hal-hal berikut, yaitu :

- 1) Tujuan dan sasaran. Perlu dipahami bahwa tujuan berbeda dengan sasaran. Tujuan adalah keinginan yang hendak dicapai di waktu yang akan datang yang digambarkan secara umum dan relatif tidak mengenal batas waktu, sedangkan sasaran adalah pernyataan yang sudah mengarah pada kegiatan untuk mencapai tujuan, lebih terikat dengan waktu, dapat di ukur, dan dapat dihitung.
- 2) Lingkungan. Suatu organisasi tidak dapat hidup terisolasi, melainkan organisasi akan senantiasa berinteraksi dengan lingkungan.
- 3) Kemampuan internal yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi.
- 4) Kompetisi. Dalam merumuskan strategi tidak dapat diabaikan adanya kompetisi.
- 5) Pembuat stategi yaitu menyangkut siapa yang kompeten dalam menyusun stategi.
- 6) Komunikasi. Strategi akan berhasil jika terjadi komunikasi yang baik dan lancar.

Dengan demikian, untuk dapat menyusun suatu strategi yang baik maka harus diperhatikan kondisi lingkungan dimana strategi tersebut akan dilaksanakan,

sehingga strategi itu tidak bertentangan melainkan searah dan sesuai dengan kondisi lingkungan dan juga harus memperhitungkan beberapa hal lain baik biaya, waktu, hasil apakah yang akan dicapai, serta penanggungjawab dari pelaksanaan strategi tersebut.

Strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria. Strategi yang efektif harus dapat dioperasionalkan secara teknis, dan secara politik dapat diterima oleh para *stakeholder* kunci, serta harus sesuai dengan filosofi dan nilai organisasi. Strategi yang efektif harus menjadi etika, moral, dan hukum organisasi. Selain itu, strategi yang efektif harus menghadapi isu strategis yang harus diselesaikan.

Pada akhirnya, proses formulasi strategi menuntut adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh komponen organisasi karena perwujudan suatu strategi dari organisasi akan membentuk suatu rencana induk yang menyatakan bagaimana organisasi akan mencapai misi dan tujuannya.

### 3. Konsep Dasar Kebijakan Publik

Pada era tahun 1960-an ilmu kebijakan publik muncul sebagai cabang ilmu politik sebagai cabang ilmu politik yang menonjol. Dengan kata lain analisis terhadap kebijakan publik telah diupayakan sejak permulaan peradaban. Kebijakan publik menurut Thomas Dye.<sup>6</sup> Berkaitan dengan "memilih dan tidak memilih, pilihan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan"

#### a) Thomas Dye

"Public policy is whatever governments to do or not to do"

---

<sup>6</sup> Thomas R, Dye, *Understanding Public Policy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1981)

Artinya kebijakan public menurut Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan (sesuatu), bahwa kebijakan public itu mencakup hal-hal yang yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.

b) Menurut James Andeson<sup>7</sup>

Kebijakan publik adalah kebijakan public sebagai yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.

c) Sedangkan menurut pendapat lain

Harold Laswel & Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tinjauan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.

Jadi dari ketiga pendapat yang ada dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah wewenang pemerintah untuk membuat serta tidak membuat kebijakan guna memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat serta mencari solusi.

Dalam mempelajari ilmu tentang kebijakan publik ada sudut pandang etis yang secara implisit harus diperhatikan yaitu bahwa masyarakat dan kesejahteraannya merupakan hal yang penting. Bahwa kita harus mencoba mempelajari semua hal yang berkaitan dengan kekuatan atau potesi yang mempengaruhi kesejahteraan individu khususnya dan masyarakat umumnya. Keinginan untuk memperbaiki sistem yang sedia ada merupakan basis bagi kebijakan publik.

---

<sup>7</sup> James Anderson, *Public Policy Making*, (New York: Rinehart and Winston, 1973)

#### 4. Mekanisme Kebijakan

##### a. Analisis

Dalam kebijakan publik proses pertama yang dilakukan adalah sebuah tindakan atau kegiatan yang diperlukan untuk membuat sebuah kebijakan, baik kebijakan baru sama sekali atau kebijakan baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada (sudah ada sebelumnya).<sup>8</sup>

Analisis kebijakan adalah sebuah proses untuk melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah-masalah publik yang perlu mendapat perhatian serius dan diatur dalam sebuah kebijakan. Hasil identifikasi ini kemudian disusun prioritas isu atau masalah yang strategis mulai dari yang utama/pokok sampai pada hal-hal yang sifatnya tersier yang kemudian melahirkan sebuah rekomendasi kebijakan. Peran analisis kebijakan adalah pertama; memberi gambaran yang jelas kepada pengambil keputusan (decision maker), untuk merancang kebijakan publik, kedua; memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik atau masyarakat.

##### b. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan merupakan inti dari proses kebijakan publik sebab disinilah diformulasikan atau dirumuskan isu atau masalah-masalah sosial menjadi produk kebijakan. Produk kebijakan merupakan produk hukum yang mempunyai sifat memaksa dan

---

<sup>8</sup> Riant Nugroho D, Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, (Jakarta: Elek Media Komputindo, 2003), 84

intervensi terhadap kehidupan publik. Produk kebijakan dapat berupa undang-undang, peraturan, keputusan, maupun program-program yang bersifat mengikat. hal yang perlu mendapatkan perhatian serius dalam perumusan kebijakan tersebut. agar kebijakan yang dihasilkan *qualified* perlu adanya SDM yang juga kompeten.

c. Implementasi Kebijakan

Produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.<sup>9</sup> Sebelum diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar masyarakat siap dan memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variabel dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor), dan tatanan hukum yang berlaku. Dalam suatu pemerintahan, kebijakan publik diimplementasikan oleh agar kebijakan mencapai target-target yang diinginkan.

d. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Evaluasi kebijakan berkenaan

---

<sup>9</sup> ibid 158

dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Evaluasi akan memberikan penilaian yang valid terhadap kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut prioritasnya kebijakan dibedakan menjadi:

1) Kebijakan Primer

Yaitu kebijakan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat pokok dan utama yang mengatur kehidupan masyarakat dimana keberadaan kebijakan ini harus menjadi prioritas utama, tidak bisa ditunda atau ditangguhkan. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan tentang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan masyarakat.

2) Kebijakan Sekunder

Yaitu kebijakan yang mengatur dan mengakomodasi kepentingan masyarakat dimana adanya kebijakan ini menjadi penting setelah kebijakan utama (primer terutama). Contoh kebijakan ini adalah pembangunan infrastruktur, penyediaan sarana dan prasarana dan lain-lain.

3) Kebijakan Pelengkap

Merupakan kebijakan penyempurna dimana dibuatnya kebijakan ini setelah kebijakan utama dan kebijakan sekunder telah terpenuhi. Kebijakan ini dibuat sesuai dengan kemampuan dan kepentingan daerah masing-masing. Sebagai contoh, untuk menciptakan lingkungan kota yang asri maka dibuat tamanisasi, pengangkatan asisten-asisten

tiap-tiap anggota dewan, penyediaan rumah dinas dan kendaraan dinas dan lain sebagainya.

#### **5. Lingkup Kebijakan Publik**

Lingkup kebijakan sangat luas dan kompleks meliputi bidang ekonomi, politik, pendidikan, pertahanan, dan keamanan dan lain-lain. Juga mencakup berbagai sektor pembangunan, seperti kebijakan publik dalam bidang kesehatan, keamanan, pertanian, transportasi, dan lain sebagainya. Apabila dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat regional, nasional regional maupun lokal. Contohnya undang-undang, peraturan, Pemerintahan, Peraturan Propinsi, Keputusan, Perda dan lain-lain.

Berkenaan dengan pembuatan kebijakan publik beberapa dapat dijelaskan disini, pertama, sebagaimana dalam konsep *Trias Politica* kebijakan publik tertinggi dibuat oleh lembaga legislatif, sedangkan eksekutif hanya sebagai eksekutor atau pelaksana dari kebijakan yang dihasilkan dan yudikatif sebagai lembaga yang mengawal apabila dalam pelaksanaannya terdapat hal-hal yang melanggar maka yudikatif berhak untuk mengadili dan menjatuhkan punishment.

Kedua, kebijakan publik dapat dibuat dalam bentuk kerja sama antar lembaga legislatif dan eksekutif. Ini dimungkinkan melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi yang tidak memungkinkan lembaga legislatif bekerja sendiri. Ketiga, kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif sendiri. Dikarenakan permasalahan kehidupan bernegara yang begitu kompleks maka diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksana yang merupakan turunan dari kebijakan publik yang di atasnya, atau sebagai kebijakan penjelas dari kebijakan di atasnya.

Sebagai contoh misalnya, Peraturan Pemerintah, Keppres, Keputusan Kepala Daerah.

Bentuk-bentuk kebijakan yang ada di Indonesia dari yang tertinggi (nasional) sampai yang terendah (lokal):

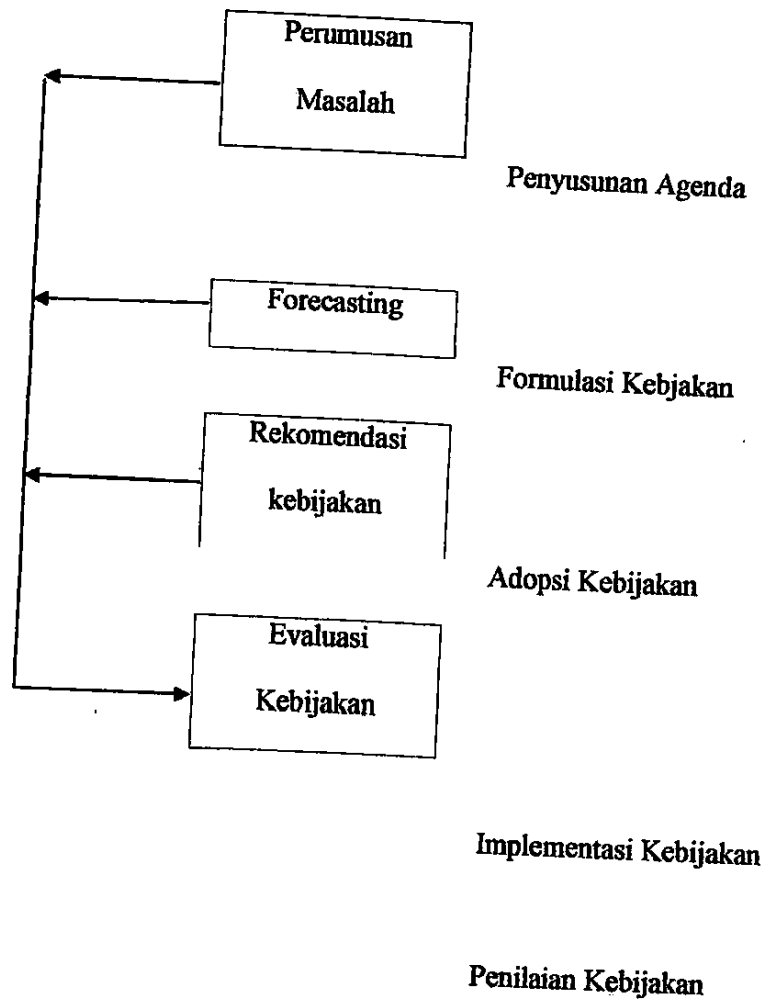
- a) UUD
- b) Ketetapan MPR
- c) UU
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Keputusan Presiden (Keppres)
- f) Keputusan Menteri (Kepmen)
- g) Peraturan Daerah
- h) Keputusan Kepala Daerah
- i) Keputusan Bupati

#### **6. Proses Kebijakan Publik**

Proses kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan dalam upaya menentukan keputusan-keputusan politik untuk mengatasi atau menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik. Proses kebijakan publik digambarkan dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian sebuah kebijakan.

Proses sebuah kebijakan publik diterangkan dalam skema proses kebijakan di bawah ini :





**Keterangan:**

- a. Perumusan Masalah: Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
- b. Forecasting: Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan.

- c. **Rekomendasi Kebijakan:** Memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan dan memberikan alternatif kebijakan yang memberikan paling tinggi.
- d. **Monitoring Kebijakan:** Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan yang termasuk kendala-kendalanya.
- e. **Evaluasi Kebijakan:** Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari sebuah kebijakan.

#### **7. Model-model Proses Kebijakan**

Ada banyak model dalam proses kebijakan publik sebagaimana terdapat banyak teori dalam kebijakan publik. Model yang dikembangkan oleh Anderson tentang proses kebijakan terdiri dari enam tahap yaitu:

- 1) Identifikasi masalah
- 2) Perumusan agenda
- 3) Formulasi
- 4) Adopsi
- 5) Implementasi
- 6) Evaluasi

Sedangkan Quade juga melihat pada lima elemen yaitu:

1. Perumusan masalah
2. mencari alternatif-alternatif
3. Peramalan lingkungan masa depan
4. modelling the impacts of alternatives

### 5. dan evaluasi alternatif-alternatif kebijakan

Di lain sisi, Patton dan Sawicki meletakkan lebih jauh enam tahap di dalamnya seperti:

#### 1. Verifikasi, definisi dan detail masalah

Sebelum memulai untuk melihat masalah kebijakan, langkah awal adalah spesifikasi dulu apa masalah sebenarnya yang muncul. Ini merupakan suatu hal yang tidak ringan untuk mendefinisikan masalah dalam sektor publik dimana tujuan mungkin tidak jelas. Juga suatu masalah yang rumit untuk mendefinisikan permasalahan dalam bidang kebijakan yang luas seperti bidang kesehatan dan kesejahteraan. Tetapi tanpa dapat mendefinisikan masalah secara benar menjadi tidak mungkin.

#### 2. Menetapkan Kriteria Evaluasi

Kriteri-kriteria evaluasi yang digunakan termasuk di dalamnya seperti: *effectvenes*, *political accépability* atau bahkan pemungutan suara dan persamaan. Kriteria ini sangat mungkin diturunkan dari pernyataan atau latar belakang masalah atau dari sebuah analisis yang dihasilkan.

#### 3. Identifikasi Alternatif Kebijakan

Ketika tujuan telah diketahui dan kriteria telah dspesifikasi, adalah mungkin untuk mengembangkan sebuah alternatif cara untuk memahami tujuan-tujuan. Sebab sebuah alternatif dapat

diidentifikasi melalui analisis research, eksperimen, brainstorming, dll.

#### 4. Evaluasi Alternatif Kebijakan

Dalam proses kebijakan evaluasi alternatif kebijakan merupakan bagian yang paling penting. Ketika alternatif kebijakan telah dapat diidentifikasi maka secara paling penting. Ketika alternatif kebijakan telah dapat diidentifikasi maka secara pasti dengan menentukan poin-poin tertentu yang berlawanan dengan proposal alternatif tersebut.

#### 5. Display dan Seleksi Diantara Alternatif Kebijakan

Hasil dari evaluasi harus dipresentasikan kepada klien dalam list alternative atau sebagai alternatif yang dipersiapkan.

#### 6. Monitoring Outcome Kebijakan

Monitoring kebijakan atau evaluasi kemajuan adalah hal yang fundamental untuk setiap kebijakan.

### 8. Implementasi

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

"Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai denganskenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang sering acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan

antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.”<sup>10</sup>

Akan tetapi banyak sekali kebijakan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekan di lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam memahami pelaksanaan kebijakan publik tersebut perlu diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan pelaksanaan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Namun demikian keberhasilan pelaksana kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh aktor-aktor di luar birokrasi.

Menurut Abdul Wahab suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Muhajir Darwin, Hasil Loka Karya, Analisa Kebijakan Sosial, UGM, Yogyakarta, 1992

<sup>11</sup> Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dan Formulasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf: Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang terpilih.<sup>12</sup>

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpunya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpunya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebab. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijakan itu dapat dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memberikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwerf mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

"Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari

---

<sup>12</sup> Hoogerwerf, Ilmu Pemerintahan, Erlangga, 1983, hal 157.

aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.”<sup>13</sup>

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga sering kali adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah kabupaten/ kota dan daerah Prtopinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

Menurut Ripley dan Franklin dalam organisasi publik di Amerika Serikat aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik adalah para aktor di tingkat federal, state dan lokal yang meliputi :

1. executive official and organizations
2. legislatif official and organizations
3. bureacratic official and organizations
4. non governmental individuals and organizations
5. judicial official and organizations<sup>14</sup>

Jadi para aktor baik kalangan eksekutif, legislatif maupun masyarakat berpengaruh kepada implementasi kebijakan publik.

Disamping itu implementasi kabijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik

<sup>13</sup> Ibid, hal 6

<sup>14</sup> Randal B. Ripley A Franklin, Policy Implentation and Bureucracy, 2ed, The Drsey Press, Illunois, p 12.

lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakaan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada kelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content Of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu; pertama, kepentingan yang dipengaruhi (*interst affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); kedua, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh penjelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan *implementable*; ketiga, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; keempat, pusat-pusat pengambilan



keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan implementable biar pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (*setralis/ pusat*) dan sebaiknya menjadi unimplementable bila dilakukan banyak tempat dan oleh banyak pelaku; kelima, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementator yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan implementable; keenam, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.

*Context of Policy* meliputi 3 faktor penting yaitu :

- 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat (*power, interest and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dalam suatu sistem politik terenteng melibatkan banyak kepentingan, baik dipusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tersebut seringkali bertentangan antar satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu "siapa mendapat apa" akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya.

2) karakteristik lembaga atau rezim (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi

3) ketaatan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan,

komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari kebijakan tersebut. Performasi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.

Sementara itu Sabaiter dan Mazmanian mengidentifikasi ada tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu :

a) Tractability of the problem

Maksudnya yaitu bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh mudah tidaknya masalah dikendalikan. Hal ini meliputi kesukaran-kesukaran teknis keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran berbanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

b) Ability of statute to structure in implementation

Pada prinsipnya pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan suatu kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, hal ini meliputi kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakan teori clausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana serta akses formal pihak luar.

c) **Non statutory variables affecting implementastation**

Keberhasilan proses implementasi dipengaruhi oleh implementasi dipengaruhi oleh variabel di luar kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan publik sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompoik, dukungan dari pejabat atasan serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

**9. Erosi Ikatan Patron-Klien dan Perubahan Sosial**

**a. Arus Patron ke Klien**

*Penghidupan subsistensi dasar.* Pada banyak daerah agraria utama dapat berupa pemberian pekerjaan tetap atau tanah untuk bercocok tanam dan juga mencakup penyediaan benih, peralatan, jasa pemasaran, nasihat teknis dan seterusnya.

*Jaminan krisis subsistensi.* Umumnya, patron diharapkan memberikan jaminan pada saat bencana ekonomi, membantu menghadapi keadaan sakit atau kecelakaan, atau membantu pada waktu panen kecil atau saat panen gagal. Jadi, patron sering menjadi "dasar" subsistensi bagi kliennya dengan menyerap kerugian-kerugian (dalam pertanian atau pendapatan) yang akan merusak kehidupan klien jika tidak dilakukan oleh patron.

*Makelar dan pengaruh.* Jika patron melindungi kliennya dari perusakan yang berasal dari luar, ia juga menggunakan kekuatan dan pengaruhnya untuk menarik hadiah dari luar bagi kepentingan kliennya. Perlindungan merupakan

peran defensifnya dalam menghadapi dunia luar; kemakelaran adalah peran agresifnya.

Jasa patron kolektif. Secara internal, patron sebagai kelompok dapat melakukan fungsi ekonomi secara kolektif. Mereka mengelola dan mensubsidi sumbangan dan keringanan, menyumbangkan tanah untuk kegunaan kolektif, mendukung sarana umum setempat (seperti sekolah, jalan kecil, bangunan masyarakat), menjadi tuan rumah bagi pejabat yang berkunjung, dan mensponsori festival serta perayaan desa. Dalam berurusan dengan pihak luar, para patron dapat melakukan sesuatu yang dilakukan oleh seorang patron tertentu untuk kliennya, secara bersama-sama untuk desanya. Artinya, mereka bisa saja melindungi masyarakat dari kekuatan luar apakah --negara atau bandit-- dan mereka bisa memajukan kepentingan masyarakat dengan melakukan pekerjaan dan jasa publik, keuntungan administratif, pinjaman masyarakat, bantuan pertanian, dan seterusnya.

#### **b. Arus Klien ke Patron**

Arus barang dan jasa dari klien ke patron amat sukar untuk digolongkan karena, sebagai "orang" patronnya, seorang klien umumnya menyediakan tenaga dan keahliannya untuk kepentingan patron, apa pun bentuknya. Unsur-unsur tipikal mencakup jasa pekerjaan dasar (biasanya pekerjaan pertanian) bagi rumah tangga patron, jasa kosmetik pribadi, pemberian makanan secara periodik, dan biasanya berfungsi sebagai anggota setia dari faksi lokal sang patron.

### c. Tanah dan Pertukaran Patron - Klien

Dampak dari peningkatan perdagangan ekspor dan komersialisasi kehidupan desa merupakan fakta konstituen utama dari transformasi hubungan-hubungan kelas agraris di Asia Tenggara antara tahun 1970 dan 1930. karena penyandang doktrin liberal abad ke-19 yakin bahwa peraturan-peraturan yang mengatur hak atas dan penggunaan tanah serta pola tradisional pertukaran tenaga kerja merupakan penghalang bagi kemajuan, kebanyakan rezim kolonial mulai membuat tanah dan tenaga kerja menjadi komoditi yang dipasarkan dengan harga dan penggunaan akan ditentukan oleh kekuatan persediaan dan permintaan.

**Tabel . 1. 1**  
**Komersialisasi Pertanian dan Neraca Pertukaran Patron-Klien**

No	Sifat Perubahan	Dampak pada Hubungan Patron-Klien
1	Meningkatnya pemilikan lahan yang tidak seimbang	Kendali akan lahan dasar utama dari patronisasi; posisi pemilik lahan menguat dalam berurusan dengan klien yang mencari akses terhadap lahan yang dikuasai secara sempit
2	Pertumbuhan populasi	Posisi pemilik lahan menguat dalam penawaran dengan kaum tani yang meningkat yang mencari akses terhadap tanah
3	Fluktuasi harga produsen konsumen di bawah pertanian komersial	Posisi pemilik lahan menguat selagi petai makin memerlukan kredit, peringanan, bantuan pemasaran, dan lain-lain
4	Hilangnya sumberdaya lepas (lahan yang belum alternatif dibuka, padang gembala bersama, bahan bakar gratis, dan lain-lain)	Melemahnya mekanisme keamanan melemahkan posisi tawar klien-petani dengan elit
5	Memburuknya mekanisme pemerataan desa	Sama dengan atas
6	Negara kolonial melindungi hak milik dari kelas pemilik tanah	Pemilik lahan kurang memerlukan klien lokal yang setia; karenanya insentif untuk mempertahankan neraca pertukaran yang melahirkan legitimasi berkurang

### **E. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual adalah suatu istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu, yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial.<sup>15</sup> Melalui konsep peneliti diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan suatu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lainnya.

- a. Implementasi adalah pelaksanaan dari sebuah strategi atau rencana yang telah disepakati bersama. Dalam hal ini implementasi dari kebijakan yang telah ditetapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya bagi para petani.
- b. Rencana adalah prediksi masa depan yang belum dilakukan dan masih bersifat fiktif, yang akan dilakukan untuk mendapatkan hasil sesuai dengan apa yang diharapkan.
- c. Strategi adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus. Strategi sangat dibutuhkan dalam setiap implementasi kebijakan yang telah dibuat. Sehingga nantinya kebijakan yang telah dibuat dan terencana dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.
- d. Kesejahteraan adalah terpenuhinya segala kebutuhan hidup. Artinya segala apa yang dibutuhkan baik itu jasmani maupun rohani tercukupi, misalnya terpenuhinya kebutuhan sehari-hari seperti

---

<sup>15</sup> Masri Singarimbun, dan Sofyan Efendi Metode Penelitian Survey, LP3S Jakarta, 1989

makan minum dan lain-lain sedangkan dari sudut rohani yaitu hup dengan tenaga tanpa gangguan dari orang lain.

#### **F. Definsi Operasional**

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Perumusan Rencana Strategis Kabupaten Bantul dalam meningkatkan kesejahteraan petani yaitu :

1. Perumusan Visi dan Misi
2. Perumusan Strategi dan Arah Kebijakan
3. Analisis faktor internal dan eksternal dalam perumusan Rencana Strategis,

yang dapat dilihat dari :

- a) Kekuatan (*Sterength*)
- b) Kelemahan (*Weakness*)
- c) Peluang (*opportunity*)
- d) Ancaman (*Threatment*)

Pelaksanaan program dan kegiatan dalam implementasi Rencana Strategis tersebut yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul yaitu :

- a) Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan
- b) Pelaksanaan kebijakan
- c) Dampak dari kebijakan



## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama dalam melaksanakan penelitian, metode penelitian memandu penulis tentang unsur-unsur bagaimana suatu penelitian akan dilakukan. Dalam melakukan suatu penelitian perlu diketahui tentang metode yang digunakan untuk mendapatkan suatu cara yang digunakan untuk mendapatkan data dalam rangka analisis dan interpretasi data yang ada. Metodologi adalah suatu cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Untuk itu perlu ditetapkan:

### **1) Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif analisis, dimana penelitian deskriptif adalah suatu metode didalam meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu kilas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian dekriptif adalah membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan dengan fenomenayang diteliti atau diselidiki.<sup>16</sup>

Ciri-ciri/ karakteristik penelitian kualitatif adalah:

- a) Latar alamiah
- b) Manusia sebagai alat/ instrumen
- c) Metode kualitatif
- d) Analisa secara induktif
- e) Teori dari dasar

---

<sup>16</sup> Mohammad Nazir, *Dalam Metode Penelitian*, jakarta: Ghalis Indonesia, hal. 63

- f) Deskriptif : data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar
- g) Lebih mementingkan proses dari pada hasil
- h) Adanya "batas" yang ditentukan oleh "fokus"

Ciri- ciri/ karakteristik metode deskriptif:

- a) Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual
- b) Data-data yang diumpulkan disusun dijelaskan dan kemudian dianalisa

Dalam penelitian ini menggambarkan fenomena masalah bagaimana implementasi rencana dan strategi PEMDA Bantul dalam meningkatkan kesejahteraan petani ditengah-tengah kehidupan yang serba mahal.

## 2. Lingkup Penelitian

fokus dari penelitian ini adalah implementasi rencana dan strategi PEMDA Bantul dalam meningkatkan kesejahteraan para petani.

## 3. Unit Analisis Data

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan penelitian ini, maka unit analisis yang menjadi pokok penelitian adalah PEMDA Bantul, Dinas Pertanian serta lembaga-lembaga yang berhubungan dengan penelitian.

#### 4. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 2 jenis data yaitu data primer dan data sekunder, adapun pengertian dari kedua data tersebut adalah:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang menggunakan data yang tersedia berupa bahan-bahan pustaka seperti buku ilmiah, jurnal, artikel, undang-undang yang berkaitan dan lain-lain yang dianggap perlu.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data, peneliti terjun langsung ke lapangan. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan studi pustaka atau teknik dokumentasi, yaitu dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi-informasi, teori-teori, serta peraturan dan informasi lain dari buku literatur yang berhubungan dengan penelitian ini.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a. Interview

Yang dimaksud metode interview adalah proses tanya jawab lisan dalam upaya orang atau lebih berhadap-hadapan

secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri.<sup>17</sup>

Jadi metode interview merupakan metode atau teknik pengumpulan data dengan jalan tanya jawab langsung terdiri dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik dalam kedudukan yang berbeda, yaitu antara pencari informasi dengan nara sumber dengan obyek penelitian yang telah ditentukan. Metode ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.

**b. Dokumentasi**

Teknik ini dipergunakan untuk mendapatkan data dengan cara melihat data catatan, buku-buku, surat-surat, dokumen-dokumen, serta yang lainnya guna untuk melengkapi hasil penelitian ini.

**6. Teknik Analisa Data**

Analisa data merupakan upaya untuk mencari dan menata secara sistematis. Catatan hasil pengamatan, wawancara dan yang lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikan sebagai temuan bagi orang lain.<sup>18</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisa kualitatif interpretatif, yaitu penulis akan berusaha menginterpretasikan fenomena-fenomena yang

---

<sup>17</sup> Sutrisno Hadi, Metodologi Research, Andi Offset, Yogyakarta, 1994, hal 04

<sup>18</sup> Loc.cit.

ada, yang muncul dan yang terjadi dari data-data yang terkumpul tanpa menggunakan perhitungan statistik. Data-data yang telah terkumpul kemudian disusun dan dianalisa.

