

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1.Implementasi Kebijakan

2.1.1.Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Budi Winarno (2014), pengertian implementasi adalah tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh sekelompok individu yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Makna implementasi menurut Nurdin Usman (2002:70), berpendapat bahwa implementasi bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Berdasarkan pandangan kedua para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu aksi atau tindakan yang dilakukan oleh sekelompok individu untuk melaksanakan sebuah aktivitas. Aktivitas yang dimaksudkan disini adalah suatu kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang ditetapkan

Adapun makna implementasi kebijakan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa, implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan

berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dapat kita pahami bahwa, makna implementasi yang dimaksudkan Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

Meter dan Horn (Subarsono, 2006:99) mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisir apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- 2) Sumber daya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- 3) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain,

sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup stuktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dari definisi-definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal berikut, yaitu:

- a) adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- b) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan

c) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan dilaksanakan dengan cara melakukan sesuatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2.1.2.Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:149) terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

a) Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di komunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang apat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel

komunikasi diatas, yaitu :

- Transmisi
- Kejelasan
- Konsistensi

b) Sumber daya, merupakan hal penting lainnya dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan maka implementasi tidak dapat berjalan efektif. Terdapat beberapa indikator dalam mengukur sumber daya, yaitu

- Staff
- Informasi
- Wewenang
- Fasilitas

c) Disposisi atau sikap pelaksana implementor adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah ;

- Efek Disposisi
- Melakukan Pengaturan Biokrasi
- Insentif

d) Struktur birokrasi, merupakan susunan komponen kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda di integrasikan atau dikoordinasikan. walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah ;

- Membuat Standar Operating Procedures
- Melaksanakan Fragmentasi

2.2.Pemberdayaan Masyarakat

2.2.1.Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau kebudayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan dan mempunyai tujuan untuk mencapai sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan, dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial (Sofa,2015). Shardlow (*dalam* Adi, 2008) melihat bahwa pengertian pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka sendiri.

2.2.2.Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah peningkatan atau kemampuan orang atau kelompok lemah terkait akses informasi ke sumber daya, partisipasi atau keterlibatan dalam pembangunan, memegang pertanggung jawaban pihak yang mempengaruhi kehidupan mereka dan kemampuan membuat keputusan dengan dukungan lembaga lokal (Bhimo, 2012).

World Bank (*dalam* Ayuningtyas, 2014) mengartikan pemberdayaan sebagai upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan kepada kelompok masyarakat (miskin) untuk mampu dan berani bersuara (voice) atau menyuarakan pendapat, ide, gagasan-gagasannya serta kemampuan dan keberanian untuk memilih (choice) sesuatu (konsep, metode, produk, tindakan, dll) yang terbaik bagi pribadi, keluarga dan masyarakatnya merupakan proses meningkatkan kemampuan dan sikap kemandirian masyarakat.

2.2.3. Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Tahapan kegiatan pemberdayaan masyarakat menurut Totok dan Poerwoko (*dalam* ayuningtyas, 2014) pada setiap individu dalam suatu organisasi merupakan suatu siklus kegiatan yang terdiri dari :

- a) Menumbuhkan keinginan pada diri seseorang untuk berubah dan memperbaiki, yang merupakan titik awal perlunya pemberdayaan.
- b) Menumbuhkan kemauan dan keberanian untuk melepaskan diri dari kesenangan/kenikmatan dan atau hambatan-hambatan yang dirasakan, untuk kemudian mengambil keputusan mengikuti pemberdayaan demi terwujudnya perubahan dari perbaikan yang diharapkan.
- c) Mengembangkan kemampuan untuk mengikuti atau mengambil bagian dalam kegiatan pemberdayaan yang memberikan manfaat atau perbaikan keadaan.

- d) Peningkatan peran atau partisipasi dalam kegiatan pemberdayaan yang telah dirasakan manfaatnya.
- e) Peningkatan peran dan kesetiaan pada kegiatan pemberdayaan, yang ditunjukkan berkembangnya motivasi-motivasi untuk melakukan perubahan.
- f) Peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pemberdayaan.

2.2.4. Teknik Pemberdayaan Masyarakat

Adapun beberapa teknik pemberdayaan masyarakat petani yang terdapat pada kelompok tani yang diteliti, antara lain :

- a) Pendidikan dan pelatihan yang diharapkan dapat meningkatkan keahlian dan keterampilan petani.
- b) Penyuluhan dan pendampingan dilakukan antara lain agar petani dapat melakukan tata cara budi daya dan pengelolaan lahan
- c) Pengembangan sistem sarana pemasaran hasil pertanian dapat dilakukan dengan cara memfasilitasi pengembangan pasar hasil pertanian yang dapat dikelola oleh kelompok tani

2.2.5. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan pemberdayaan masyarakat (Hayda, 2015) sebagai berikut :

- a) Mengembangkan kemampuan masyarakat lapisan bawah dalam mengidentifikasi kebutuhan, mendapatkan sumber daya dalam memenuhi kebutuhan dan memberdayakan mereka bersama-sama.

- b) Membangun sebuah struktur masyarakat didalamnya, memfasilitasi tumbuhnya partisipasi secara demokratis ketika terjadipengambilan keputusan.
- c) Memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan.
- d) Dicapainya kemampuan seseorang untuk memahami dan mengontrol kekuatan ekonomi dan sosial sehingga dapat memperbaiki keduanya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk membuat masyarakat menjadi mandiri, mampu mengembangkan kemampuan dan bangkit dari ketidakberdayaan yang ada sehingga dapat mencapai perubahan atau perbaikan yang lebih baik lagi, baik itu dari segi ekonomi maupun segi sosial.

2.3.Gapoktan

2.3.1.Pengertian Gapoktan

Gapoktan adalah kumpulan dari beberapa kelompok tani yang bergabung dan bekerjasama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Permentan No. 273 tahun 2007 tentang pedoman pembinaan kelembagaan petani.

Kelompok tani diartikan sebagai kumpulan orang-orang tani atau petani yang terdiri atas petani dewasa (pria/wanita) maupun petani taruna (pemuda-pemudi) yang terikat secara informal dalam suatu wilayah kelompok atas dasar keserasian dan kebutuhan bersama serta berada di

lingkungan pimpinan seseorang kontak tani. Menurut Mosher dalam Mardikanto (1193), salah satu syarat pelancar dalam pembangunan pertanian adalah adanya kerjasama kelompok tani.

Berbagai macam peluang dan hambatan timbul dalam usahatani sesuai dengan lingkungan sosial ekonomi setempat. Oleh karena itu diperlukan pengembangan kelompok tani ke dalam suatu organisasi yang jauh lebih besar. Beberapa kelompok tani memilih untuk bergabung ke dalam Gapiktan. Penggabungan kedalam Gapoktan terutama dilakukan oleh kelompok tani yang berada dalam suatu wilayah administrasi pemerintah untuk menggalang kepentingan bersama secara kooperatif. Wilayah kerja Gapoktan sedapat mungkin di wilayah administrasi desa/kecamatan. (Anonimus, 2007:4)

2.3.2.Unsur-Unsur Pengikat Gapoktan

Unsur pengikat kelompok tani menurut Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 67/Permentan/Sm.050/12/2016 sebagai berikut ;

- a) Tujuan untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha tani
- b) Pengurus dan pengelola unit-unit usaha Gapoktan yang profesional untuk memajukan usaha tani gapoktan sesuai permintaan pasar dan kebutuhan anggota
- c) Pengembangan komoditas produk unggulan yang merupakan industri pertanian pedesaan

- d) Kegiatan pengembangan usaha melalui kerjasama kemitraan untuk meningkatkan posisi tawar Gapoktan mulai dari sektor hulu ke hilir
- e) Manfaat bagi petani sekitar dengan memberikan kemudahan memperoleh sarana dan prasarana produksi, modal, informasi, teknologi, pemasaran dan lain-lain

2.3.3.Fungsi Gapoktan

Menurut Kartasapoetra (*dalam* Mandasari, 2014), kelompok tani terbentuk atas dasar kesadaran, jadi tidak secara terpaksa. Kelompok tani ini menghendaki terwujudnya pertanian yang baik, usahatani yang optimal dan keluarga tani yang sejahterah dalam perkembangan kehidupannya. Para anggota terbina agar berpandangan sama, berminat yang sama dan atas dasar kekeluargaan. Sehingga dibentuklah sebuah organisasi besar seperti Gapoktan dengan tujuan untuk menghasilkan petani yang mandiri dan berdaya saing tinggi.

Fungsi Gapoktan dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 67/permentan/sm.050/12/2016 sebagai berikut :

a) Unit Usaha Penyedia Sarana dan Prasarana Produksi

Gapoktan sebagai fasilitator layanan kepada seluruh anggota untuk memenuhi kebutuhan sarana produksi antara lain pupuk, benih bersertifikat, pestisida, alat mesin pertanian dan permodalan usahatani yang bersumber dari kredit/permodalan usahatani maupun dari swadana petani/sisa hasil usaha.

b) Unit Usahatani/Produksi

Gapoktan memiliki yang memproduksi komoditas untuk memenuhi kebutuhan anggotanya dan kebutuhan pasar sehingga dapat menjamin kuantitas, kualitas dan kontinuitas hasil

c) Unit Usaha Pengelolaan

Gapoktan dapat memberikan pelayanan baik berupa penggunaan alat mesin pertanian, maupun teknologi dalam pengelolaan hasil produksi komoditas, mencakup proses pengelolaan, sortasi/grading dan pengepakan untuk meningkatkan nilai tambah produk.

d) Unit Usaha Pemasaran

Gapoktan dapat memberikan pelayanan atau fasilitasi pemasaran hasil pertanian anggotanya , baik dalam bentuk pengembangan jejaring dan kemitraan usaha dengan pihak lain, maupun pemasaran langsung . dalam pengembangannya Gapoktan memberikan pelayanan informasi harga komoditas kepada anggotanya agar tumbuh dan berkembang menjadi usahatani mandiri

e) Unit Usaha Keuangan Mikro (Simpan Pinjam)

Gapoktan dapat memfasilitasi permodalan Usaha tani kepada anggota melalui kredit/permodalan Usaha tani maupun dari swadana petani /sisa hasil usaha

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi dari Gapoktan adalah sebagai Unit Usaha Penyedia Sarana dan Prasarana Produksi, unit usahatani produksi, Unit Usaha Pengelolaan, unit usaha pemasaran dan unit usaha keuangan mikro, sehingga dapat mempengaruhi peningkatan produktivitas padi anggotanya.

2.3.4.Ciri-Ciri Gapoktan

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 67/Permentan/sm.050/12/2016 tentang Pembinaan Kelembagaan Petani. Dengan ciri-ciri Gapoktan sebagai berikut :

- a) Memiliki aturan tertulis yang di sepakati dan ditaati bersama
- b) Melaksanakan pertemuan berkala antara lain rapat anggota dan pengurus
- c) Menyusun dan melaksanakan rencana kerja gapoktan sesuai dengan kesepakatan dan melakukan evaluasi secara partisipatif
- d) Memfasilitasi kegiatan usahatani secara komersial berorientasi Agribisnis
- e) Menjalin kerjasama melalui kemiraan usaha antara gapoktan dengan pihak lain
- f) Melakukan pemupukan modal usaha baik melalui iuran anggota maupun dari penyisihan hasil usaha gapoktan dan sumber lainnya yang sah dan tidak mengikat

2.4 Kerangka Pikir

Implementasi kebijakan Program Pemberdayaan Pertanian adalah suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan sesuatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Program pemberdayaan pertanian yang ada pada Gapoktan Nirwana diselenggarakan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Ende. Program ini bertujuan untuk meningkatkan hasil pertanian masyarakat. Gapoktan Nirwana memiliki beberapa kegiatan-kegiatan seperti memanen padi, memacul kebun, menyangi rumput, arisan dan amal, semuanya dilakukan secara bersama.

Untuk melihat kembali kejelasan tujuan program, penulis secara mendalam akan melihat kembali soal implementasi program ini apakah tepat sasaran dan sesuai dengan hasil yang diinginkan dengan menggunakan model implementasi George C. Edward III. Penulis berpendapat bahwa penggunaan model implementasi George C Edward III sudah sesuai dengan konteks penelitian yang akan penulis lakukan. Hal ini didasarkan atas indikator-indikator yang ada pada model implementasi George C Edward III sudah mencakup dengan para pelaksana kebijakan dan masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Model George C Edward III adalah dengan faktor-faktor sebagai berikut;

- a) Komunikasi
- b) Sumber Daya
- c) Disposisi
- d) Struktur Birokrasi

Dengan berpatokan pada indikator diatas maka akan diketahui bagaimana implementasi program pemberdayaan pertanian pada gapoktan nirwana di Kelurahan Detusoko, Kecamatan Detusoko, Kabupaten Ende

Gambar 1. Kerangka Pikir

