

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik dan Administrasi Pembangunan

##### 1. Definisi Administrasi Publik

Administrasi Publik menurut Waldo dalam Zauhar (2001:31) administrasi publik mempunyai dua definisi yaitu ;

1. *Public Administration is the organization and management of men and materials to archeive the puspose of government.*
2. *Public Administration is the art and science of management as applied to affairs as state.*

Berdasarkan dua pengertian tersebut , maka dapat disimpulkan bahwa Administrasi Publik adalah pengelolaan terhadap sumberdaya manusia dan materi untuk mencapai tujuan pemerintah serta Administrasi Publik sebagai seni dan juga sebagai kajian intelektual dari pengelolaan dalam urusan kenegaraan. Kesimpulan penting yang dapat diambil bahwa Administrasi publik merupakan proses pengelolaan seluruh sumber daya yang dimiliki dalam rangka mencapai tujuan dalam konteks kenegaraan.

Administrasi Publik juga dikemukakan oleh Nigro dalam Zauhar (2001:31) memberikan pengertian sebagai berikut:

1. Usaha kerja sama kelompok di dalam suatu organisasi publik;

2. Mencakup tiga buah badan atau lembaga (Eksekutif, Legeslatif, Yudikatif);
3. Mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan kebilakan publik, dan oleh karena merupakan bagian dari proses politik;
4. Mempunyai perbedaan sangat jelas dengan administrasi privat, dan
5. Mempunyai kaitan yang erat dengan berbagai macam kelompok dan individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari pengertian-pengertian tersebut kesimpulan yang dapat diambil adalah Administrasi Publik merupakan komponen yang sangat penting dalam proses kenegaraan. Administrasi Publik merupakan sistem kerjasama antar individu yang berada dalam organisasi publik dan mencakup tiga badan atau lembaga yaitu: Eksekutif, Legeslatif dan Yudikatif sehingga hubungan antara Administrasi Publik dengan Kebijakan Publik sangat erat karena Kebijakan Publik merupakan landasan bagi individu yang ada dalam organisasi publik untuk mencapai tujuan negara. Menurut Thoah (1984:51) bahwa Kebijakan Publik (*public policy*) merupakan dimensi pertama yang menjadi pokok administrasi publik, Kebijakan Publik menjadi kajian yang penting administrasi publik karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, serta dapat pula dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi pemerintahan, selain itu dapat pula dipergunakan untuk mengetahui berapa luas dan besarnya organisasi pemerintah.

## 2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Secara umum administrasi publik dipersepsikan sebagai “*The Work of Government*”, dimana memiliki andil atau peran yang sangat vital bagi suatu negara. Hal tersebut senada dengan Karl Polanyi dalam Keban (2004:15) yang berpendapat bahwa kondisi ekonomi suatu negara tergantung pada kepada dinamikan administrasi publik. Selain itu peran administrasi publik juga dapat dilihat dari pernyataan Walter Weil dalam Keban (2004:15) yang mengemukakan bahwa pemerintah dapat menyengsarakan rakyat jika menerapkan administrasi publik dengan gaya “*Shadow Democracy*” artinya bahwa istilah tersebut menggambarkan hanya orang-orang kaya sajalah yang terus memerintah seolah-olah mempunyai hak istimewa, sehingga administrasi publik dapat menyengsarakan rakyat banyak khususnya rakyat kecil atau miskin.

Sebaliknya Frederick A. Cleveland masih dalam Keban (2004:15) menerangkan bahwa peran administrasi publik sangatlah vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Menurutnya bahwa administrasi publik perlu diadakan untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan profesional sehingga manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

Pemerintah perlu menerapkan teknik efektifitas dan efisiensi, dengan demikian akan lebih memberikan manfaat yang positif manakala pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian tugas atau tanggung jawab dari administrasi

tersebut sehingga akan terbentuk apa yang disebut “*Organized Democracy*” artinya terminologi ini menunjukkan bahwa demokrasi harus diorganisir sedemikian rupa sehingga peran masyarakat dalam menyelenggarakan negara dapat diperluas yaitu ikut ambil bagian dalam menangani sektor publik, dan masyarakat tidak hanya sekedar ikut berpartisipasi secara konvensional dalam pemilu akan tetapi juga dalam pengambilan keputusan.

Gray dalam Pasolong (2007:8), menjelaskan peran administrasi publik dalam masyarakat sebagai berikut:

- a) Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan,
- b) Administrasi Publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia,
- c) Administrasi Publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan jaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi, dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Ruang lingkup dari administrasi publik memang cukup luas dan kompleks, hal tersebut tergantung pada perkembangan dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Nicholas Henry (1995) dalam Pasolong (2007:19) memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas, antara lain adalah:

- a) Organisasi publik, pada dasarnya berkenaan dengan model- model organisasi dan perilaku organisasi;

- b) Manajemen publik, yakni berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia;
- c) Implementasi, yakni menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Selain itu Chandler dan Plano (1998:3) dalam Keban (2004:8) mengemukakan bahwa apabila kehidupan manusia menjadi semakin kompleks permasalahannya maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi publik juga semakin kompleks.

### 3. Definisi Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan Tjokrowinoto dalam suryono (2001:21) berkesimpulan bahwa beberapa definisi pembangunan sebagai citra pembangunan dalam perspektif diakronis (pembangunan menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu yang dasarnya tidak jelas) yaitu sebagai berikut:

- a. Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ketataran kehidupan masyarakat yang lebih baik.
- b. Pembangunan sebagai upaya manusia yang sadar, terencana dan melembaga.
- c. Pembangunan sebagai proses sosial yang bebas nilai (value free).
- d. Pembangunan memperoleh sifat dan konsep *transcendental*, sebagai *metadisciplinar*, bahkan memperoleh bentuk sebagai ideologi yaitu *phenomenon the ideology of developmenalism*.

- e. Pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai (*value loaded*) menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara seakin meningkat.
- f. Pembangunan menjadi *culture specific*, *situation specific* dan *time specific*.

#### 4. Paradigma pembangunan

Menurut Tjokkroamijojo dan Mustopadidjaya (1982:1) bahwa “*Development concept is not a static concept continously changing*” yang artinya pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha tanpa akhir. Pengertian pembangunan harus dilihat secara dinamis, dan bukan dilihat sebagai konsep yang statis, sehingga pembangunan harus mengikuti perkembangan zaman dan menitikberatkan pada perbaikan kualitas serta tingkat hidup masyarakat, agar lebih baik dari keadaan sbelumnya. Seharusnya pembangunan mampu mengatasi masalah kemiskinan bukan malah membuat prmasalahan kemiskinan menjadi semakin parah.

Paradigma diartikan sebagai pola atau model cara pandang terhadap suatu masalah atau persoalan yang di dalamnya terdapat sejumlah asumsi, teori, metode dan pemecah masalah tertentu.

Beberapa paradigma pembangunan menurut Tjokrowinoto (1995:218) adalah sebagai berikut:

##### a. *Growth Paradigm* (paradigma pertumbuhan)

Pada dasawarsawa pertama tahun 1960-1970 adanya keinginan untuk menciptakan kemajuan dibidang ekonomi dan strategi pertumbuhan ekonomi negara berkembang sekitar 5% pertahun. Ironisnya pendekatan ini membuat

negara negara berkembang justru kandas di tengah jalan paradigma ini lebih menonjolkan infrastruktur fisik yang justru memunculkan ketimpangan sosial ekonomi secara meluas. Pertumbuhan pendapatan tidak disertai dengan pemerataan pendapatan masyarakat. Masyarakat miskin hanyalah menerima sebagian kecil dari efek pertumbuhan ekonomi sedangkan kaum pemilik modal yang menguasai sebagian akses yang ada, sehingga persoalan kemiskinan menjadi semakin parah, pengangguran di mana-mana, tingkat kemiskinan semakin tinggi.

Melihat kenyataan bahwa kemiskinan yang terjadi di kalangan masyarakat semakin parah maka terjadilah pergeseran dari pertumbuhan ekonomi menjadi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Selanjutnya timbul pemikiran paradigma baru yaitu:

**b. *Welfare paradigm* ( paradigma kesejahteraan )**

Pada periode dasawarsa pembangunan kedua (1971-1989) pelaksanaan pembangunan (*Growth and Equity of Strategy Development*) menuju industrialisasi dengan pertumbuhan sebesar 6% pertahun. Dengan tujuan pemerataan pembangunan di bidang pendapatan, kesehatan, keadilan, pendidikan, kewirausahaan, keamanan, kesejahteraan sosial termasuk pelestarian dan penyelamatan lingkungan dari kerusakan. Dalam paradigma ini ternyata belum mampu merubah ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju. Hal tersebut ditandai dengan ketergantungan investasi, bantuan dan pinjaman luar negeri.

Pelaksanaan pembangunan dalam paradigma ini ternyata cenderung bersifat sentralistik (*Top-Down*) sehingga menunjukkan ketergantungan antara rakyat dan proyek pembangunan (birokrasi pemerintah). Permasalahan kemiskinan dalam paradigma ini semakin parah karena masyarakat tidak dilibatkan di dalamnya, tidak dijadikan sebagai subyek malah seakan-akan masyarakat tidak mandiri. Hal ini membahayakan kelanjutan proyek pembangunan. Karena pembangunan sifatnya tidak menumbuhkan pemberdayaan (*disempowering*) rakyat dan dianggap tidak berhasil dalam menghadapi dan menanggulangi permasalahan kemiskinan yang ada. Oleh karena itu, muncul gagasan baru untuk menjamin kelanjutan pembangunan yaitu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

**c. *Sustainable Development paradigm* (paradigma pembangunan berkelanjutan)**

Hasil pembangunan yang tidak dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat telah mengkondisikan ketimpangan dan ketergantungan berkepanjangan. Kendati sudah sangat terlambat pemerintah mulai menengok paradigma baru yaitu paradigma pembangunan berkelanjutan. Konsep paradigma ini adalah konsep pembangunan ramah lingkungan dimana pembangunan ini perpaduan bagaimana melakukan pemenuhan kebutuhan masyarakat suatu negara dengan sumberdaya yang dimiliki sekaligus mempertahankan kelangsungan generasi selanjutnya.

Permasalahan utama yang dihadapi dalam paradigma pembangunan ini adalah adanya kenyataan kebutuhan masyarakat miskin berkaitan dengan

upaya peningkatan kesejahteraan dan keterbatasan sumberdaya, teknologi, dan kemampuan organisasi sebagai penopang disisi lain. Di Indonesia pembangunan nasional yang berkelanjutan hanya menjadi slogan kebanggaan dan bukan menjadi realitas. Aktivitas produksi dalam rangka menggenjot perekonomian masih terus dilaksanakan dengan mengorbankan masyarakat miskin atau golongan lemah, hal ini terlihat dengan masih banyak pembangun yang dilakukan tanpa memikirkan dampaknya terhadap ekologi, misalnya semakin sempitnya lahan pertanian untuk industri.

#### **d. *Human Development Paradigm***

Belajar dari pengalaman lalu maka mulai tahun 1990-an ditiupkan paradigma baru yang lebih bersifat humanize. Terjadinya kegagalan tersebut telah menyadarkan akan perlunya reorientasi baru dalam paradigma pembangunan. Bermula dari pengalaman lalu, maka paradigma pembangunan lebih memperhatikan lingkungan dan lebih manusiawi. Oleh karena itu, paradigma pembangunan menempatkan manusia sebagai faktor kunci untuk memainkan peranan penting dalam segala segi. Paradigma pembangunan sebelumnya lebih bersifat elitis daripada populis sehingga pembangunan lebih memihak kepada kaum elit daripada kaum lemah.

### **B. Implementasi Program**

#### **1. Definisi Teori Program**

##### **a. Pengertian Program**

Dari berbagai takrif tentang program pembangunan, dapat diketahui bahwa program di samping bersifat alokatif dan diskriptif, program juga

bersifat inovatif dan multi fungsi. Hal ini sesuai dengan definisi yang dikemukakan oleh United Nations (1971) dalam Zauhar (1993:2) bahwa *Programme is taken to mean form of organized social activity with a specific objective, limited in space and time. It often consist of an interrelated group of projects and usually limited to one or more an going organizations and activities.*

Dengan suatu program berbagai macam masalah pembangunan dan kemasyarakatan dicoba dipecahkan. Karena demikian banyaknya problem yang muncul dalam masyarakat, maka diperlukan pula program yang banyak. Atas dasar itulah maka di kebanyakan negara sedang berkembang muncul beragam program semisal program KB, peningkatan gizi, wajib belajar, pembangunan desa, penanggulangan perencanaan lingkungan, dan lain-lain. Program tersebut disamping bertujuan untuk memecahkan suatu masalah tertentu (*problem solving*) dimaksudkan juga agar masyarakat bangkit motivasinya dan inovasinya, karena mereka tertarik pada program yang dicanangkan. Dalam mencapai tujuan tersebut disadari benar bahwa kelangkaan sumber merupakan hal yang tak dapat dihindari. Oleh karenanya maka para pengelola pembangunan harus mampu menyusun skala prioritas sehingga alokasi dan distribusi sumber daya dapat dilaksanakan secara tepat. Agar fungsi tersebut dapat terlaksana dengan baik maka suatu program harus memiliki ciri-ciri:

- a) Tujuan yang dirumuskan secara jelas;
- b) Penentuan dari peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan;

- c) Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten dan atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program selektif mungkin;
- d) Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan dari program tersebut;
- e) Hubungan dengan kegiatan-kegiatan lain dalam usaha pembangunan tidak berdiri sendiri;
- f) Berbagai upaya di bidang manajemen termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut. (United Nation, 1971) dalam Zauhar (1993: 2).

## 2. Implementasi Program

Dalam setiap perumusan kebijakan (program) selalu diiringi dengan suatu implementasi. Betapapun baiknya suatu program tanpa implementasi yang baik dan benar maka tidak akan banyak yang berarti. Suatu program hanyalah rencana bagus diatas kertas kalau tidak dapat diimplementasikan dengan baik dan benar. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan. Udoji dalam Abdul Wahab (1991:45) menyatakan bahwa pelaksanaan (implementasi) kebijakan adalah sesuatu yang lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan.

Pressman dan Wildavsky dalam Hessel Nogi (2003:17) mengartikan implementasi sebagai interaksi antara penyusun tujuan dengan sasaran-sasaran tindakan dalam mencapai tujuan tersebut atau

kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Definisi lain tentang implementasi diberikan oleh Lineberry. Menurut Lineberry dalam Putra (2003:8) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu dan kelompok yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dalam Putra (2003:84) mengatakan bahwa mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu.

Dari beberapa pemahaman yang dikemukakan di atas terlihat dengan jelas bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kebijakan tersebut mencakup, pertama, persiapan seperangkat peraturan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Dari sebuah Undang-undang muncul sebuah peraturan pemerintah, maupun peraturan daerah. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan

implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiga, adalah bagaimana mengantarkan kebijakan secara kongkrit ke masyarakat. Kelihatannya implementasi merupakan hal yang mudah, namun kenyataannya sangatlah kompleks.

Untuk mengefektikan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Abdul Wahab, (1991:36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I:

Terdiri atas kegiatan-kegiatan:

1. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
2. Menentukan standar pelaksanaan.
3. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II:

Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunaan struktur staff, sumber daya, prosedur, biaya, serta metode.

Tahap III:

Merupakan kegiatan-kegiatan:

1. Menentukan jadwal.
2. Melakukan pemantauan.
3. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa program merupakan unsur pertama yang harus ada dalam tercapainya kegiatan implementasi.

Program akan menunjang implementasi karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek antara lain:

1. Adanya tujuan yang ingin dicapai.

2. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus diambil dalam mencapai tujuan tersebut.
3. Adanya peraturan-peraturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Adanya strategi anggaran yang dibutuhkan.

Dengan adanya program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Lebih lanjut Jones (1991) dalam Hessel Nogi (2003:30) memberikan pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Unsur kedua yang harus dipenuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program sehingga masyarakat tersebut merasa ikut dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka boleh dikatakan program itu telah gagal dilaksanakan. Berhasil tidaknya suatu program diimplementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya, unsur pelaksana merupakan unsur ketiga dalam proses implementasi suatu program.

Dari wacana diatas dapat di simpulkan bahwa, apakah suatu program terimplementasi dengan efektif atau tidak dapat diukur dengan standar penilaian yaitu organisasi, interpretasi, dan penerapan. Implementasi merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat penting. Bersifat penting karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun

baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, bila menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi diimplementasikan dengan perencanaan dan strategi yang matang.

Wahab (1991) dalam Widodo (2006:86) implementasi diartikan sebagai “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effects to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak ataupun akibat terhadap sesuatu.

Jones mengartikan implementasi sebagai *Getting the job done “and” doing it*. Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan pemahaman seperti itu tidak berarti implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, menurut Jones pelaksanaan suatu implementasi kebijakan menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh karena itu, lebih jauh Jones merumuskan batasan implementasi sebagai “*a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done*”.

Dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang telah dikemukakan Jones tentang implementasi tersebut tidak kurang dari suatu tahap kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. *Pertama*, merumuskan tindakan yang akan dilakukan, *kedua*, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan sebelumnya.

Menurut Donald S. Van Mater dan Carl E. Va (1974) dalam dalam Widodo (2006:86) juga menguraikan batasan implmentasi kebijakan sebagai:

*“ policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandate by policy decisions ”.*

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok ) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya.

Pada suatu saat suatu tindakan-tindakan yang telah ditetapkan, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Widodo (2006:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

*“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impacts on people and events”.*

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Widodo (2006:87) lebih lanjut mengemukakan bahwa :

*“This definision encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended of the program”*

Maksudnya adalah bahwa definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan dengan lebih detail bahwa proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan

bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka dapat diambil suatu kesimpulan pengertian bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu dan kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses

usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*output*), serta dampak (*outcomes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Selanjutnya muncul pertanyaan, aktivitas-aktivitas apakah yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut? Menurut Darwin (1998) dalam Widodo (2006:89), persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Jones dalam Gaffar (1997) dalam Widodo (2006:89) aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut:

- a. *Organisasi; the establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect.*
- b. *Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
- c. *Application; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

Aktivitas pengorganisasian (*organization*) merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya (*resources*), unit-unit (*units*), dan metode-metode (*methods*) yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan) kebijakan menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Aktivitas interpretasi (*Interpretation*) merupakan aktivitas interpretasi (Penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang

lebih operasional dan mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi (*application*) merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada (*routine provision of service, payment, other agree upon objectives or instruments*).

Berdasarkan kedua pendapat tersebut diatas maka yang perlu mendapat perhatian dan persiapan dalam proses implementasi kebijakan interpretasi, organisasi, penyediaan risorsis, dan manajemen program, serta penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Atas dasar hal tersebut, maka masalah implementasi semakin lebih jelas dan luas. Implementasi itu merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi.

### 3. Tahapan Implementasi Program

Dibawah ini akan dijabarkan lebih operasional mengenai proses implementasi suatu kebijakan publik yang meliputi tahap interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organized*), dan tahap aplikasi (*application*).

#### 1) Tahap Interpretasi (*interpretation*)

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (*strategic policy*) akan dijabarkan ke dalam kebijakan

manajerial (*managerial policy*) dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional (*operational policy*). Kebijakan umum atau kebijakan strategis diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (perda) yang dibuat bersama sama antara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah). Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan kepala daerah (bupati atau walikota) dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

Aktivitas interpretasi kebijakan tadi tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan yang ditetapkan. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. Tidak saja mereka menjadi mengetahui dan memahami tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima,

mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tersebut.

## 2) Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi) mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya); penetapan anggaran (beberapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan mempertanggungjawabkan); penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

### a. Pelaksana Kebijakan (*policy Implementor*)

Pelaksana kebijakan (*policy implementor*) sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun stidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah.
2. Sektor swasta (*private sector*).
3. Lembaga swadaya masyarakat (LSM).
4. Komponen masyarakat.

Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang

melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

**b. Standar Prosedur Operasi (*Standard Operating Procedure*)**

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *standard operating procedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, SOP dapat pula digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat perlu dibuat prosedur tetap (Protap) atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan atau standar pelayanan minimal (SPM).

**c. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan**

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan standar prosedur operasi (SOP), langkah berikutnya perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tertentu sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan

dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat (APBN), APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

Demikian pula macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Meskipun demikian, yang lebih penting untuk diketahui dan ditegaskan adalah untuk melaksanakan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

#### **d. Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan**

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegal, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai Koordinator. Bila ditunjuk salah satu di antara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai *leading sector* bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

### e. Penetapan Jadwal Kegiatan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari “dimensi proses pelaksanaan kebijakan “, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan tadi harus diikuti dan dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

### 3) Tahap Aplikasi (*application*)

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahap yang telah disebutkan sebelumnya.

Edward III (1984) dalam Widodo (2006:96) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*.

### a. Faktor Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementator*).

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan secara signifikan.

Komunikasi kebijakan mempunyai beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi.

Oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan, dan konsistensi. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan

kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jelas tidak jelas mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

#### **b. Sumber Daya (*Resources*)**

Sumber daya adalah salah satu bagian elemen terpenting pula dalam model implementasi sebuah kebijakan. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) menegaskan bahwa

“ Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara lebih efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif”.

Disisi lain Van Horn & Van Matter (1974) dalam Widodo (2006:98) juga menyatakan bahwa *“new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”*. Sumber daya sebagaimana telah disebutkan diatas

meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (gedung, peralatan, tanah, dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

#### a) Sumber Daya Manusia

Dalam hal ini Sumber daya (*resources*) manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) menegaskan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”*. Sumber daya manusia (*staff*), harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian). Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) pada bagian sebelumnya menegaskan bahwa: *“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack resources to do an effective job, implementation will not effective”*.

Jika sudah demikian, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif. Sekalipun demikian, agar diperoleh efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia, tetapi harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang

menjadi tanggung jawabnya. Hal itu ditegaskan oleh Edward III (1980) dalam Widodo (2006:99) menyatakan bahwa: *“it is not enough for there to be an adequate number of implementors to carry out a policy. Implementors must possess the skill necessary for the job at hand”*.

Selain itu, sumber daya manusia tersebut harus mengetahui apa yang harus dilakukan (*knowing what to do*). Oleh karena itu, sumber daya manusia pelaku kebijakan (*implementor*) tersebut juga membutuhkan informasi yang cukup tidak saja berkaitan dengan bagaimana cara melaksanakan kebijakan, tetapi juga mengetahui arti penting (esensi) data mengenai kepatuhan pihak lain yang terlibat terhadap peraturan dan pengaturan (*rules and regulations*) berlaku.

Sumber daya manusia pelaku kebijakan (*implementors*) juga harus mengetahui orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Di samping itu, sumber daya manusia pelaku kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Tidak cukupnya sumber daya berarti peraturan (*law*) tidak akan bisa ditegakkan (*enforced*), pelayanan tidak disediakan, dan peraturan yang digunakan tidak bisa dikembangkan.

Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan

dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

#### b) Sumber Daya Anggaran

Sumber daya yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan, selain sumber daya manusia adalah dana (anggaran) dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan.

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Hal tersebut ditegaskan oleh Edward III (1980) sebagaimana yang terdapat dalam Widodo (2006:100) dalam kesimpulan studinya yakni *“Budgetary limitations, and citizens opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of the service that implementors can be provide to the public”*.

Kondisi tersebut juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan mereka tidak mendapatkan *incentive* sesuai dengan yang diharapkan sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan program. Berkaitan dengan itu, Van Horn & Van Matter (1974) dalam Widodo (2006:100) menyatakan *“new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”*.

Terbatasnya insentif tersebut tidak akan mampu mengubah sikap dan perilaku (disposisi) para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, agar para

pelaku kebijakan memiliki disposisi (sikap dan perilaku) tinggi dalam melaksanakan kebijakan diperlukan insentif yang cukup. Berkaitan dengan hal tersebut, Edward (1980) dalam Widodo (2006:100) menegaskan bahwa:

*“ Changing the personnel in government bureaucracies is difficult and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors disposition is to alter the disposition of existing implementors through the manipulation of existing incentives by high-level policy makers may influence their action”.*

Besar kecilnya insentif tersebut dapat mempengaruhi sikap dan perilaku (disposisi) pelaku kebijakan. Insentif tersebut bisa diwujudkan dalam bentuk “ rewards and punishment”. Meskipun dalam pelaksanaannya diakui sulit seperti yang ditegaskan oleh Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:101) menyatakan bahwa :*“Rewards are the other side of the incentive coin, but they are even more difficult for executives to administer than penalties. In all levels of the executives and judicial branch of government, individual performance is difficult to reward with pay increases”.*

Bahkan insentif tersebut dapat mengarah pada terjadinya “goal displacement” para pelaku kebijakan, sebagaimana digambarkan oleh Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:101) bahwa:

*“incentives can be to goal displacement. Bureaucrats who are provided incentive to implement policies may begin to pursue goals others than those intended by their superior. Vague and diverse goal, poor measure of performance, and obscure implementation directives make it difficult to evaluate the success*

*of many policies. When a criterion of success is developed for a policy, bureaucrats may attempt to beat the system by emphasizing most whatever is being measured by their superiors, independent of whether or not their action advance the policy goal”.*

Dalam kondisi seperti yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya keuangan (anggaran), akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Di samping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, agar dapat mengubah perilaku (disposisi) pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu ditetapkan atau disertakan suatu sistem insentif dalam sistem akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus menyertakan atau menyediakan sistem insentif bagi para petugas pelayanan, manajer program dan mungkin juga masyarakat yang dilayani.

### **c) Sumber Daya Peralatan (*Facility*)**

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan (Edward III, 1980) dalam Widodo (2006:102).

Pernyataan yang muncul adalah bagaimana pengaruh terbatasnya fasilitas dan peralatan dalam pelaksanaan kebijakan. Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:102) menegaskan bahwa:

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementator may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won’t succeed”.*

Dengan demikian, terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Mengapa demikian, karena dengan terbatasnya fasilitas (apalagi yang sudah lama atau kuno terutama teknologi informasi) sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Terbatasnya fasilitas yang tersedia, kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaku dalam melaksanakan kebijakan.

#### **d) Sumber Daya Informasi dan Kewenangan.**

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa sumber daya informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terutama, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu, informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu, informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu

kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Di samping itu, informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasikan agar di antara mereka memiliki kemauan untuk melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

George E. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting kehadirannya ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Apabila lembaga tersebut tidak diberi kewenangan untuk membuat keputusan sendiri dalam memecahkan masalah yang dihadapinya, bukan saja wibawa lembaga akan merosot di mata masyarakat yang dilayani, tetapi jauh lebih dari itu masalah yang mengemuka tidaka akan segera dipecahkan, bahkan cenderung terus mengalami tumbuh kembang di hadapannya. Selain itu, bisa jadi pemecahan masalah yang ada di hadapannya kurang sesuai atau tepat, karena yang membuat keputusan

bukan lembaga yang lebih dekat dan lebih tahu masalahnya dan apa penyebabnya. Jika demikian, lembaga yang paling dekat dengan yang dilayani, bahkan pelaku utama kebijakan harus diberi kewenangan yang cukup membuat keputusan sendiri dalam bingkai melaksanakan kebijakan yang menjadi bidang kewenangannya.

Sumber daya sebagaimana telah disebutkan diatas, merupakan sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan atau aturan-aturan (*laws*) tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan, dan pengaturan-pengaturan (*regulation*) yang beralasan tidak akan dikembangkan .

### **c. Disposisi (*Disposition*)**

Sebagaimana ditegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul di antara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka

akan tahu bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan (*cognitive*) dan mereka sangat mendalami dan memahaminya (*Comprehension and understanding*). Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), tidak peduli (*neutrality*), dan menolak (*rejection*) terhadap kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan. Disposisi yang tinggi menurut Edward III (1980) dan Van Horn & Van Matter (1974) Sebagaimana yang dikutip dalam Widodo (2006:104) berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksana kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut. Tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut sebagaimana yang telah diungkapkan Edward III (1980) dalam Widodo (2006:105).

Terdapat tiga macam elemen respons yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan, sebagaimana yang dikatakan Van Mater & Van Horn (1974). Dalam Widodo (2006:105) antara lain: terdiri atas pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan;

arah respons mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*); intensitas terhadap kebijakan .

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standard an tujuan kebijakan adalah penting karena bagaimanapun juga, implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standard an tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standard an tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan karena mereka menolak apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan, Van Mater & Van Horn (1974) dalam Widodo (2006:105). Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan di antara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan hal ini dikatakan oleh Van Mater & Van Horn, (1974) dalam Widodo (2006:105).

Pada akhirnya intensitas disposisi para pelaku (*implementor*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

#### **d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan

mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya. Namun menurut Edward III (1980) sebagaimana yang dikutip dalam Widodo (2006:106), implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencangkup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) mencangkup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standar operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi (*fragmentation*) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita atau instruksi nya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya langka.

Dengan kata lain organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) akan menjadi distorsi dalam pelaksana kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin

membutuhkan koordinasi yang insentif. Hal ini berpeluang terjadi distorsi komunikasi yang akan menjadi penyebab gagalnya pelaksana suatu kebijakan.

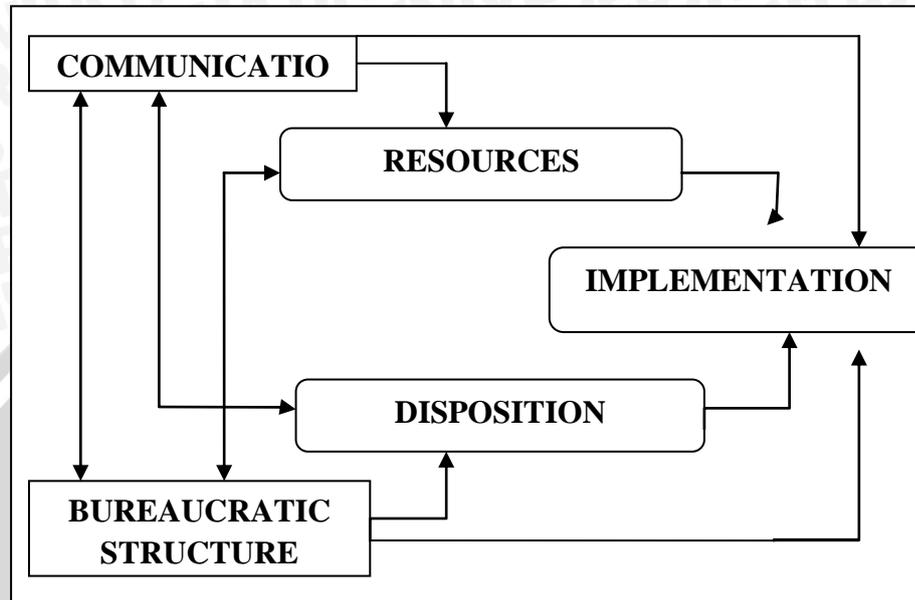
Keberhasilan implementasi kebijakan yang menyeluruh, perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintang koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka. Adanya perubahan yang tidak diinginkan (perubahan-perubahan tidak seperti biasanya) menciptakan kegaduhan, kebingungan, yang semua itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakn yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Demikian pula tidak jelasnya *standard operating procedure*, baik menyangkut mekanisme sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab di antara organisasi pelaksana satu dengan lainnya, ikut pula menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana telah disebutkan akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik.

Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat

pada gambar I dibawah ini:



Gambar 1 : Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi

Sumber: George E. Edward III, *Implementing Public Policy*, (1980) dalam Widodo (2006:107).

Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada para pelaku kebijakan (*policy implementors*), tetapi juga kepada kelompok sasaran (*target groups*) dan lembaga sosial masyarakat (LSM) yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui proses komunikasi tersebut, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas (*clarity*) apa yang menjadi substansi kebijakan, mencangkup apa yang menjadi tujuan, sasaran, dan arah kebijakan.

Dengan diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun *standard operating procedure* (SOP) sebagai dimensi dari struktur birokrasi. Kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan

semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan.

Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan kebijakan. Baik sumber daya manusia, informasi, keuangan, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok atau figure pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.

Struktur birokrasi merupakan variabel kedua yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan diatas meliputi aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, dimensi struktur birokrasi ini dibedakan menjadi dua macam, yakni dimensi fragmentasi dan dimensi *standard operating procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan. Semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor

kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP (*standard operating procedure*), semakin mudah pula menentukan risorsis, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketepatan dalam menentukan risorsis yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, niscaya akan memberi peluang keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau terbatasnya risorsis yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik di antara mereka. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis di antara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan.

Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan, semakin memudahkan para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil apa

yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakala manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasi, sehingga disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian diatas, semakin jelas bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan tidak terkecuali di dalam implementasi program Hutan desa di Desa Jambi Kecamatan Baron dalam mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) sebagai bagian dari penerapan suatu proses kebijakan untuk keberhasilan suatu program artinya memang harus ada integrasi diantara ke empat variabel tersebut meskipun itu tidak mudah karena rintangan ataupun tantangan serta hambatan juga akan terjadi sebagai bagian kesempurnaan pelaksanaan program Hutan desa ini nantinya ketika berjalanya program, namun dengan tanggung jawab dan kesadaran semua pihak yang terlibat serta semua elemen yang ikut menjadi bagian program ini nantinya diharapkan hambatan dapat diatasi dengan baik dan sukses . Oleh karena itu, apabila pelaksanaan kebijakan publik bisa berhasil, keempat variabel tersebut perlu dilakukan dan disediakan secara konsisten dan penuh rasa tanggung jawab yang tinggi.

## C. Pembangunan Pertanian

### 1. Definisi Pembangunan Pertanian

Konsep atau teori pertanian yang berkelanjutan terus berkembang, diperkaya dan dipertajam dengan kajian pemikiran, model, metode, dan teori berbagai disiplin ilmu sehingga menjadi suatu kajian ilmu terapan yang diabdikan bagi kemaslahatan umat manusia untuk generasi sekarang dan mendatang. Pertanian berkelanjutan dengan pendekatan sistem dan bersifat holistik mempertautkan berbagai aspek atau gatrns dan disiplin ilmu yang sudah mapan antara lain agronomi, ekologi, ekonomi, sosial, dan budaya.

### 2. Teori Pembangunan Pertanian

Sistem pertanian berkelanjutan juga beisi suatu ajakan moral untuk berbuat kebajikan pada lingkungan sumber daya alam dengan memepertimbangkan tiga matra atau aspek sebagai berikut:

1. Kesadaran Lingkungan (*Ecologically Sound*), sistem budidaya pertanian tidak boleh mnyimpang dari sistem ekologis yang ada. Keseimbanganadalah indikator adanya harmonisasi dari sistem ekologis yang mekanismena dikendalikanoleh hukum alam.
2. Bernilai ekonomis (*Economic Valueable*), sistem budidaya pertanian harus mengacu pada pertimbangan untung rugi, baik bagi diri sendiri dan orang lain, untuk jangka pandek dan jangka panjang, serta bagi organisme dalam sistem ekologi maupun diluar sistem ekologi.
3. Berwatak sosial atau kemasyarakatan (*Socially Just*), sistem pertanian harus selarasdengan norma-noma sosial dan budaya yang dianut dan

di junjung tinggi oleh masyarakat disekitarnya sebagai contoh seorang petani akan mengusahakan peternakan ayam diperkaangan milik sendiri. Mungkin secara ekonomis dan ekologis menjanjikan keuntungan yang layak, namun ditinjau dari aspek sosial dapat memberikan aspek yang kurang baik misalnya, pencemaran udara karena bau kotoran ayam.

Lima kriteria untuk mengelola suatu sistem pertanian berkelanjutan

1. Kelayakan ekonomis (*economic viability*)
2. Bernuansa dan bersahabat dengan ekologi (*ecologically sound and friendly*)
3. Diterima secara sosial (*Social just*)
4. Kepantasan secara budaya (*Culturally appropriate*)
5. Pendekatan sistem holistik (*system and holistic approach*)

Sejak tahun 1980an kajian dan diskusi untuk merumuskan konsep pembangunan berkelanjutan yang operasional dan diterima secara universal terus berlanjut. Pezzy (1992) mencatat, 27 definisi konsep berkelanjutan dan pembangunan berkelanjutan, dan tentunya masih ada banyak lagi yang luput dari catatan tersebut. Walau banyak variasi definisi pembangunan berkelanjutan, termasuk pertanian berkelanjutan, yang diterima secara luas ialah yang bertumpu pada tiga pilar: ekonomi, sosial, dan ekologi (Munasinahe, 1993). Dengan perkataan lain, konsep pertanian berkelanjutan berorientasi pada tiga dimensi keberlanjutan, yaitu: keberlanjutan usaha

ekonomi(*profit*), keberlanjutan kehidupan sosial manusia (*people*), dan keberlanjutan ekologi alam (*planet*).

Visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal skenario kondisi zaman keemasan, yang dalam bahasa konstitusi Indonesia disebut adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usaha tani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia.

Teori Pembangunan Pertanian – Masalah dan tantangan yang dihadapi dalam sistem pertanian berkelanjutan yaitu:

1. Membangun pemerintah yang baik dan memposisikan pertanian sebagai sektor andalan perekonomian nasional.
2. Mewujudkan kemandirian pangan dalam tatanan perdagangan dunia yang bebas dan tidak adil
3. Mengurangi jumlah petani miskin, membangun basis bagi partisipasi petani dan pemerataan hasil pembangunan
4. Meningkatkan pertumbuhan sektor pertanian
5. Membangun sistem agribisnis terkoordinatif
6. Melestarikan sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup

## 7. Membangun sistem iptek yang efisien

(<http://fev777.com/teori-pembangunan-pertanian.html>)

### 3. Definisi Sarana Produksi Pertanian

Menurut Sutarno dkk (1997) Sarana produksi merupakan bahan yang sangat menentukan di dalam budidaya tanaman pada suatu wilayah tertentu. Sarana produksi berperan penting didalam usaha mencapai produksi sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Sarana yang ada hubungannya langsung dengan pertumbuhan tanaman di lapangan adalah benih atau bibit, pupuk, bahan kimia pengendali musuh tanaman atau perangsang tumbuh tanaman dan alat-alat pertanian. Sarana produksi pertanian atau saprotan terdiri atas bahan yang meliputi benih, pupuk, pestisida, zat pengatur tumbuh, dan obat-obatan dan peralatan serta sarana lainnya yang digunakan untuk melaksanakan proses produksi pertanian. Sarana-sarana tersebut harus sudah dipersiapkan sebelum memulai kegiatan budidaya tanaman. Pada dekade terakhir ini segala upaya telah dicoba supaya semua tanaman diperkebun memberikan hasil maksimum. Ini terlihat dari beragamnya sarana penunjang pertanian baik berupa pupuk, pengolah tanah, pemberantas penyakit, dan zat-zat perangsang pertumbuhan.

#### 4. Secara singkat sarana produksi dibedakan menjadi lima golongan yaitu:

##### 1. Benih

Benih adalah bagian tanaman yang digunakan untuk budidaya. Benih dibagi menjadi 2, yaitu :

a. Ortodoks

Benih ortodoks adalah benih yang dapat tahan lama disimpan dan kadar airnya bisa diturunkan.

b. Rekalsitran

Benih rekalsitran adalah benih yang tidak dapat disimpan lama dan kadar airnya tidak dapat diturunkan.

Menurut Sutarno dkk (1997) secara teknologi dikenal benih yang bersifat ortodoksdan rekalsitran. Benih ortodoks tidak mati walaupun dikeringkan sampai kadar air yang relative sangat rendah dengan cara pengeringan cepat dan juga tidak mati kalau benih itu disimpan dalam keadaan suhu yang relative rendah. contoh benih yang bersifat ortodoks antara lain adalah benih *Acacia mangium* Wild (Akasia), *Dalbergialatifolia* Roxb (sonobrit), *Eucalyptus urophylla* S.T (ampupu), *Eucalyptus deglupta* Blume (leda), *Gmelina arborea* Linn (gmelina), *Paraserianthes falcataria* Folsberg(sengon), *Pinus mercurii* Jung et de Vriese (tusam), dan *Santalum album* (cendana) Benih yang bersifat rekalsitran, akan mati kalau kadar airnya diturunkan sebelum mencapai kering dan tidak tahan di tempat yang bersuhu rendah.

2. Pupuk

Pupuk adalah material yang ditambahkan pada media tanam atau tanaman untuk mencukupi kebutuhan hara yang diperlukan tanaman sehingga mampu berproduksi dengan baik. Material pupuk dapat berupa bahan organik atau anorganik ( mineral ). Pupuk berbeda dari suplemen, pupuk mengandung bahan baku yang diperlukan tumbuhan dan perkembangan tanaman, sementara suplemen seperti hormon tumbuhan membantu kelancaran proses metabolisme. Meskipun demikian, ke dalam pupuk, khususnya pupuk buatan, dapat ditambahkan sejumlah material suplemen. Dalam pemberian pupuk perlu diperhatikan kebutuhan tumbuhan tersebut, agar tumbuhan tidak mendapat terlalu banyak zat makanan. Terlalu sedikit atau terlalu banyak zat makanan dapat berbahaya bagi tumbuhan. Pupuk dapat diberikan lewat tanah ataupun disemprotkan ke daun. Salah satu jenis pupuk organik adalah kompos. Macam-macam pupuk dalam praktek sehari-hari, pupuk biasa dikelompokkan untuk kemudahan pembahasan. Pembagian itu berdasarkan sumber bahan pembuatannya, bentuk fisiknya, atau berdasarkan kandungannya. Pupuk berdasarkan sumber bahan dilihat dari sumber pembuatannya, terdapat dua kelompok besar pupuk:

- (1) pupuk organik atau pupuk alami (bahasa Inggris: *manure*) dan
- (2) pupuk kimia atau pupuk buatan (*Ingfertilizer* ). Pupuk organik mencakup semua pupuk yang dibuat dari sisa-sisa metabolisme atau organ hewan dan tumbuhan, sedangkan pupuk kimia dibuat melalui proses pengolahan oleh manusia dari bahan-bahan mineral. Pupuk kimia biasanya lebih "murni" daripada pupuk organik,

dengan kandungan bahan yang dapat dikalkulasi. Pupuk organik sukar ditentukan isinya, tergantung dari sumbernya;

keunggulannya adalah ia dapat memperbaiki kondisi fisik tanah karena membantu pengikatan air secara efektif. Pupuk berdasarkan bentuk fisiknya, pupuk dibedakan menjadi pupuk padat dan pupuk cair. Pupuk padat diperdagangkan dalam bentuk onggokan, remahan, butiran, atau kristal. Pupuk cair diperdagangkan dalam bentuk konsentrat atau cairan. Pupuk padatan biasanya diaplikasikan ke tanah/media tanam, sementara pupuk cair diberikan secara disemprot ke tubuh tanaman. Pupuk berdasarkan kandungannya terdapat dua kelompok pupuk berdasarkan kandungan: pupuk tunggal dan pupuk majemuk. Pupuk tunggal mengandung hanya satu unsur, sedangkan pupuk majemuk paling tidak mengandung dua unsur yang diperlukan. Terdapat pula pengelompokan yang disebut pupuk mikro, karena mengandung hara mikro (*micronutrients*). Beberapa merk pupuk majemuk modern sekarang juga diberi campuran zat pengatur tumbuh atau zat lainnya untuk meningkatkan efektivitas penyerapan hara yang diberikan.

### 3. Zat pengatur tumbuh (ZPT)

zat pengatur tumbuh (ZPT) adalah senyawa organik yang bukan nutrisi tanaman yang dalam jumlah kecil atau konsentrasi rendah akan merangsang dan mengadakan modifikasi secara kualitatif terhadap pertumbuhan dan perkembangan tanaman. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa semua hormon adalah zat pengatur tumbuh tetapi tidak

sebaliknya karena ZPT dapat dibuat atau disintesa oleh manusia tetapi hormon tidak

#### 4. Pestisida

Pestisida adalah bahan yang digunakan untuk mengendalikan, menolak, memikat, atau membasmi organisme pengganggu.

Nama ini berasal dari *pest* ("hama") yang diberi akhiran *cide* ("pembasmi"). Sasarannya bermacam-macam, seperti serangga, tikus, gulma, burung, mamalia, ikan, atau mikrobia yang dianggap mengganggu.

Pestisida biasanya, tapi tak selalu, beracun. Dalam bahasa sehari-hari, pestisida seringkali disebut sebagai "racun". Tergantung dari sarasannya, pestisida dapat berupa

- (1) insektisida (serangga)
- (2) fungisida (fungi/jamur)
- (3) rodentisida (hewan pengerat/Rodentia)
- (4) herbisida (gulma)
- (5) akarisisida (tungau)
- (6) bakterisisida (bakteri)

Penggunaan pestisida tanpa mengikuti aturan yang diberikan membahayakan kesehatan manusia dan lingkungan, serta juga dapat merusak ekosistem. Dengan adanya pestisida ini, produksi pertanian meningkat dan kesejahteraan petani jugasemakin baik. Karena pestisida tersebut racun yang dapat saja membunuh organisme berguna bahkan nyawa pengguna juga bisa terancam bila penggunaannya tidak sesuai prosedur yang telah ditetapkan. menurut depkes riau kejadian keracunan tidak bisa ditanggulangi lagi sebab

para petani sebagian besar menggunakan pestisida kimia yang sangat buruk bagi kesehatan mereka lebih memilih pestisida kimia dari pada pestisida botani (buatan) kejadian keracunan pun sangat meningkat di provinsi tersebut. menurut data kesehatan pekan baru tahun 2007 ada 446 orang meninggal akibat keracunan pestisida setiap tahunnya..dan sekitar 30% mangalami gejala keracunan saat menggunakan pestisida.

Usaha atau tindakan pencegahan yang perlu dilakukan adalah :

1. Ketahui dan pahami dengan yakin tentang kegunaan suatu pestisida. Jangan sampai salah berantas. Misalnya, herbisida jangan digunakan untuk membasmi serangga. Hasilnya, serangga yang dimaksud belum tentu mati, sedangkan tanah dan tanaman telah terlanjur tercemar.
2. Ikuti petunjuk-petunjuk mengenai aturan pakai dan dosis yang dianjurkan pabrik atau petugas penyuluh.
3. Jangan terlalu tergesa-gesa menggunakan pestisida. Tanyakan terlebih dahulu pada penyuluh.
4. Jangan telat memberantas hama, bila penyuluh telah menganjurkan menggunakannya.
5. Jangan salah pakai pestisida. Lihat faktor lainnya seperti jenis hama dan terkadang usia tanaman juga diperhatikan.
6. Gunakan tempat khusus untuk pelarutan pestisida dan jangan sampai tercecer.
7. Pahami dengan baik cara pemakaian pestisida. Pestisida adalah zat kimia yang beracun untuk pengendalian musuh-musuh tanaman. Berdasarkan

kegunaannya pestisida dapat dibagi kedalam beberapa jenis, yaitu insektisida, herbisida, moluskarida, akarisisida, rodentisida, fungisida, bakterisida, dan nematisida. Pestisida juga mempunyai beberapa bentuk formulasi pestisida yaitu berupa cairan semprot (sprayer), tepung hembus (dust), butiran (granular), pasta, uap (smoke), kabut dan gas.

#### 5. Inokulan

Inokulan adalah bakteri yang diinokulasikan atau dikembangkan ketanaman baru. Inokulan terjadi pada kebanyakan budidaya tanaman leguminosa yang memerlukan inokulasi bakteri rhizobium. Mekanisme kerja sama antara bakteri rhizobium dan tanaman legum dalam bentuk simbiosis mutualisme, yaitu simbiosis saling menguntungkan.

### D. Komoditas

#### 1. Definisi Komoditas

Dalam ilmu linguistik, kata “Komoditas” ini dikenal dan dipergunakan di Inggris pada abad ke-15 yang berasal dari bahasa Perancis yaitu “*commodite*” yang berarti “sesuatu yang menyenangkan” dalam kualitas dan layanan. Dalam akar bahasa Latin disebut *commoditas* yang merujuk pada berbagai cara untuk pengukuran yang tepat dari sesuatu; keadaan waktu ataupun kondisi yang pas, kualitas yang baik; kemampuan untuk menghasilkan sesuatu atau properti; dan nilai tambah atau keuntungan. Di Indonesia dapat diartikan sebagai: barang dagangan, benda niaga, atau bahan mentah yang dapat digolongkan menurut mutunya sesuai dengan standar perdagangan internasional, misalnya gandum, karet, kopi.

Komoditas adalah sesuatu benda nyata yang relatif mudah diperdagangkan, dapat diserahkan secara fisik, dapat disimpan untuk suatu jangka waktu tertentu dan dapat dipertukarkan dengan produk lainnya dengan jenis yang sama,

1. mineral seperti: bijih besi, minyak, ethanol, alumunium, emas, berlian, perak dll.
2. Pertanian seperti: beras, gula, kopi, gandum, kelapa dll.  
(<http://id.wikipedia.org/wiki/Komoditas>).

## **2. Komoditas Unggulan**

Menurut Martani Huseini komoditas unggulan adalah komoditas yang memberikan nilai tambah dan sumbangan pendapatan tertinggi pada suatu perekonomian daerah. Pendapat dari Martani Huseini ini didasari pada aspek nilai dan kontribusi suatu komoditas / produk. Komoditas yang memberikan nilai tambah tertinggi sepanjang rantai nilai dan memberikan kontribusi terbesar dari suatu perekonomian daerah adalah komoditas unggul. Sehingga untuk mengetahui komoditas yang memberikan nilai tambah maka perlu dianalisis dengan dua pendekatan yaitu pendekatan pohon industri dan rantai nilai (*value chain*).

Pohon industri suatu komoditas pada dasarnya menggambarkan urutan suatu komoditas dari komoditas awal sampai produk akhir. Contoh : komoditas pala (layer 1), diolah menjadi minyak asirin (layer 2) dan kemudian minyak asirin diolah menjadi bahan obat-obatan (layer 3). Selanjutnya untuk menentukan nilai tambah maka digunakan konsep value

chain (rantai nilai), dengan cara kita menghitung nilai dari tiap layer. Contoh : untuk komoditas pala, layer 1 (untuk 1kg kering pala) seharga Rp. 60.000, jika diolah menjadi minyak asirin, untuk satu kg pala akan bernilai Rp. 120.000, dan jika keseluruhan minyak asirin ini diolah menjadi obat-obatan maka akan bernilai Rp.200.000. berdasarkan pendapat dari Martani Huseini maka obat-obatan ini yang memiliki nilai tambah lebih besar sehingga disebut sebagai komoditas / produk unggulan. Untuk syarat kedua, yaitu sumbangan pendapatan tertinggi pada suatu perekonomian daerah, dapat dianalisis dari nilai ekspor pada komoditas / produk pala dan turunannya. Jika nilai ekspor lebih besar pada produk *layer 3* maka produk itu disebut unggul. Namun yang menjadi masalah adalah ketika suatu komoditas (pada *layer 3*) tidak seluruhnya menggunakan input bahan baku pada *layer 2*, sehingga walaupun memiliki *value added* yang tinggi namun secara total rendah. Atau walaupun memiliki *value added* tinggi, namun hanya dikuasai oleh beberapa orang atau perusahaan saja, tidak melibatkan masyarakat banyak (tidak mengakar di masyarakat).

Berdasarkan kondisi itu maka minimal ada tiga hal menarik menyangkut komoditas unggulan , yaitu :

1. Penentuan komoditas unggulan memegang peran kunci dalam pengembangan perekonomian daerah.
2. Tidak semua daerah sukses dalam pengembangan komoditas unggulan di daerahnya.

3. Penentuan komoditas unggulan dapat dilakukan dengan metode yang berbeda-beda.

Bank Indonesia memiliki sudut pandang lain dalam penentuan komoditas unggulan, yaitu menggunakan potensi dasar sehingga dapat dikatakan unggul, yaitu :

1. Aspek pasar dan pemasaran untuk memastikan bahwa komoditas yang dihasilkan dapat dipasarkan dengan baik.
2. Aspek teknik dan produksi untuk menentukan kapasitas produksi daerah sekaligus pengendalian kualitas hasil produksi.
3. Aspek sosial ekonomi dan lingkungan untuk menentukan daya dukung sumber daya ekonomi daerah serta kaitannya dengan lingkungan.
4. Aspek manajemen dan legalitas untuk menjamin kelancaran proses produksi komoditas unggulan
5. Aspek keuangan untuk memastikan dukungan dana yang cukup bagi pelaksanaan proses produksi.

### **3. Teori Komoditas Unggulan**

Menurut Syafaat dan Supena (2000), konsep dan pengertian komoditas unggulan dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penawaran (*supply*) dan sisi permintaan (*demand*). Dilihat dari sisi penawaran, komoditas unggulan merupakan komoditas yang paling superior dalam pertumbuhannya pada kondisi bio-fisik, teknologi dan kondisi sosial ekonomi petani di suatu wilayah tertentu. Kondisi sosial ekonomi ini

mencakup penguasaan teknologi, kemampuan sumberdaya manusia, infrastruktur misalnya pasar dan kebiasaan petani setempat. Pengertian tersebut lebih dekat dengan *locational advantages*, sedangkan dilihat dari sisi permintaan, komoditas unggulan merupakan komoditas yang mempunyai permintaan yang kuat baik untuk pasar domestik maupun pasar internasional dan keunggulan kompetitif. Secara umum pengertian komoditi adalah produk yang dihasilkan secara kontinyu oleh suatu produsen. Komoditi dikatakan unggulan jika memiliki kontribusi yang besar minimal untuk produsen itu sendiri, berdasarkan kriteria tertentu. Ada beberapa cara dalam menentukan sebuah komoditi dikatakan sebagai suatu komoditi unggulan. Berikut ini adalah pendekatan yang dilakukan untuk menentukan suatu komoditi dikatakan sebagai komoditi unggulan bagi suatu daerah, yaitu:

1. *Value added*, yaitu nilai tambah cukup besar dari total outputnya, yaitu di atas rata-rata dari nilai tambah seluruh kegiatan perekonomian regional
2. *Input domestic*, kandungan input domestik besar, di atas rata-rata total dari input domestic seluruh kegiatan ekonomi.
3. Spesialisasi Ekspor, peran suatu industry dalam *ekspor netto* (baik antar propinsi dan Negara) cukup besar, diatas rata-rata
4. Investasi/output, peran suatu industry dalam pembentukan investasi cukup besar (di atas rata-rata)

5. Penyebaran (*forward linkages*), indeks penyebaran besar lebih dari 1, yang merupakan keterkaitan ke depan atau serapan terhadap output sektor industri.
6. Kepekaan (*backward linkages*), indeks kepekaan besar lebih dari 1, yang merupakan keterkaitan ke belakang atau kemampuan *sector industry* untuk menyerap output dari beberapa usaha
7. Kontribusi terhadap perekonomian (PDRB), peran komoditas terhadap pembentukan PDRB yang cukup tinggi di atas, rata-rata peran seluruh usaha perekonomian daerah.

Identifikasi *industry* unggulan berdasarkan kriteria di atas merupakan salah satu pertimbangan dalam suatu metode penentuan *industry* unggulan. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan lebih jauh adalah:

1. Mempertimbangkan besarnya serapan tenaga kerja
2. *Industry* yang relative aman terhadap lingkungan
3. Pemberiaan tekanan (bobot) yang berbeda-beda pada masing-masing kriteria unggulan, bahkan bila perlu dilakukan pentahapan bobot untuk beberapa kurun waktu atau pencapaian tertentu.