

BAB III

KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

3.1 Kerangka Pemikiran

Suriasumantri dalam Sugiyono mengemukakan, “seorang peneliti harus menguasai teori - teori ilmiah sebagai dasar menyusun kerangka pemikiran yang membuahkan hipotesis. Kerangka pemikiran merupakan penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan. Kriteria utama agar suatu kerangka pemikiran bisa meyakinkan ilmuwan, adalah alur - alur pemikiran yang logis dalam membangun suatu berpikir yang membuahkan kesimpulan yang berupa hipotesis. Jadi kerangka berpikir merupakan sintesa tentang hubungan antara variabel yang disusun dari berbagai teori yang telah dideskripsikan. Selanjutnya dianalisis secara kritis dan sistematis, sehingga menghasilkan sintesa tentang hubungan antara variabel penelitian. Sintesa tentang hubungan variabel tersebut, selanjutnya digunakan untuk merumuskan hipotesis”. (Suriasumantri, 1986 dalam Sugiyono, 2009).

Uma Sekaran (2006) dalam Sugiyono (2010) berpandangan, kerangka berpikir merupakan hasil analisis secara kritis dan sistematis terhadap teori yang telah dideskripsikan sehingga menghasilkan sintesa hubungan antara variabel yang akan diteliti. Sintesa variabel kemudian menjadi dasar dalam penyusunan hipotesa. Teori yang dideskripsikan harus mencakup uraian penjelasan pendapat pakar / ahli dan hasil penelitian terdahulu mengenai variabel yang akan diteliti sehingga hubungan antar variabel menjadi jelas dan terarah. Dalam penelitian ini teori yang mendasari adalah teori Edward III tentang faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Menurut Edward III (1980) faktor-faktor atau variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan adalah:

(1) Komunikasi

Implementasi akan terlaksana dengan efektif, jika informasi diketahui oleh para pengambil keputusan dengan komunikasi yang baik. “Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Ketiga indikator tersebut yaitu: (1) Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidori di tengah jalan; (2) Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu / mendua; (3) Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan”. (Edward III, 1980 dalam Agustino, 2006).

(2) Sumber Daya

Kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*) merupakan syarat berjalannya suatu organisasi. Schermerchorn mengelompokkan sumberdaya ke dalam, “*Information, Material, Equipment, Facilities, Money, People*”. (Schermerchorn, Jr, 1994). Adapun Hodge (1996) mengelompokkan sumberdaya ke dalam, “*Human resources, Material resources, Financial resources and Information resources*”. Kemudian Hodge (1996) membagi

sumber daya tersebut dengan lebih spesifik sebagaimana dijelaskan sebagai berikut : *“Human resources- can be classified in a variety of ways: labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc; Material resources:equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc; Financial resources: cash on hand, debt financing, owner’s investment, sale reveue, etc; Data resources : historical, projective, cost, revenue, manpower data etc”*. (Hodge, 1996). Edwards III (1980) mengategorikan sumber daya organisasi yaitu, *“Staff, Information, Authority, Facilities, Building, Equipment, Land and Supplies”*. *“Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed “*. (Edward III,1980). Menurut Edward III (1980) dalam Agustino (2006), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari: (1) Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf / pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan *implementor* saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan; (2) Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan

regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. (3) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya; (4) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

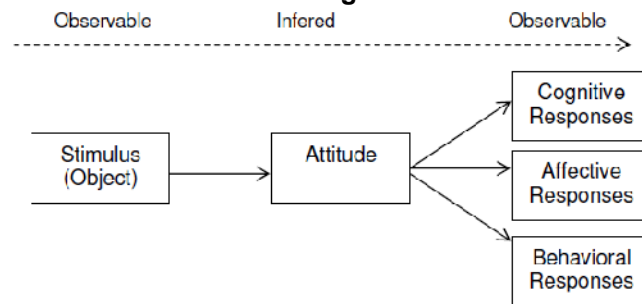
(3) Sikap Birokrasi atau Pelaksana

Edward III (1980) dalam Winarno (2005) mengemukakan bahwa, “kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik

kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius”.

Eagly dan Chaiken (1993) mengemukakan bahwa sikap dapat diposisikan sebagai hasil evaluasi terhadap objek sikap yang diekspresikan ke dalam proses-proses kognitif, afektif, dan perilaku, sebagaimana digambarkan pada gambar 3.1. Sebagai hasil evaluasi, sikap yang disimpulkan dari berbagai pengamatan terhadap objek diekspresikan dalam bentuk respon kognitif, afektif (emosi), maupun perilaku. (Katz & Stotland, 1959; Triandis, 1971).

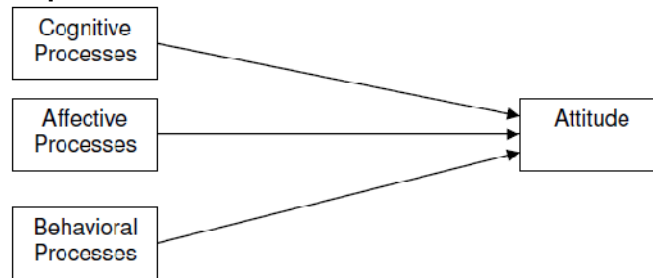
Gambar 3.1 **Attitude sebagai hasil Evaluasi**



Sumber: Eagly & Chaiken, 1993 dalam Neila Ramdhani

Sependapat dengan Katz dan Stotland (1959), Triandis (1971) menyatakan bahwa sikap berkaitan dengan proses kognitif, afektif, dan perilaku. Namun, Greenwald (1968); Triandis (1971); serta Zanna dan Rempel (1988) mengemukakan bahwa sikap didahului oleh proses-proses kognitif, afektif, dan perilaku. Sebagaimana dijelaskan pada gambar 3.2.

Gambar 3.2 **Sikap sebagai hasil dari proses kognitif, afektif, dan perilaku**



Sumber : Neila Ramdhani .“SIKAP & PERILAKU: Dinamika Psikologi Mengenai Perubahan Sikap dan Perilaku”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat kita simpulkan bahwa sikap terdiri dari tiga komponen pokok yaitu kognisi, afeksi dan perilaku.

(a) Kognisi (Keyakinan)

Respon evaluatif dalam bentuk kognitif meliputi beliefs yang dimiliki individu terhadap objek sikap dengan berbagai atributnya. (Fishbein dan Ajzen, 1975). Individu yang memiliki evaluasi negatif terhadap suatu kebijakan berpendapat bahwa kebijakan tersebut tidak akan bermanfaat bagi masyarakat, Sebaliknya evaluasi positif akan menyebabkan individu berpendapat bahwa kebijakan akan bermanfaat bagi masyarakat. Mann (1969) dalam Azwar (1988) menjelaskan, ”komponen kognisi berisi persepsi, kepercayaan dan stereotip yang dimiliki individu terhadap sesuatu. Kognisi juga sering disamakan dengan opini (pendapat) terhadap isu tertentu”.

(b) Afeksi (perasaan)

Respon evaluatif dalam bentuk afektif berupa perasaan individu terhadap objek sikap. Sikap dan perasaan yang dikaitkan dengan masalah emosional, misalnya perasaan senang atau tidak senang terhadap adanya suatu kebijakan.

(c) Perilaku

Sikap yang menunjukkan bagaimana perilaku atau kecenderungan yang ada pada diri seseorang berkaitan dengan obyek yang dihadapi. Hal ini tergantung dari tingkat kepercayaan individu terhadap suatu obyek tersebut. Seseorang bisa menunjukkan perilaku yang baik apabila memiliki keyakinan yang baik pula terhadap suatu kebijakan. Sebaliknya seseorang akan menunjukkan perilaku penolakan apabila memiliki keyakinan yang tidak baik terhadap suatu kebijakan. Penolakan – penolakan tersebut memiliki bentuk yang beraneka ragam seperti yang dikemukakan Edward III (1980) sebagai zona ketidakacuhan yaitu saat para pelaksana kebijakan melalui keleluasaanya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan - tindakan menghambat yang lainnya.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn (1975) dalam Agustino (2006), sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan. Sedangkan faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III (1980) dalam Agustino (2006) mengenai “disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari: (a) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-

hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat; (b) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi”.

(4) Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III (1980) dalam Winarno (2005), “terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi”. “*Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. (Winarno, 2005). Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan. Berdasarkan hasil

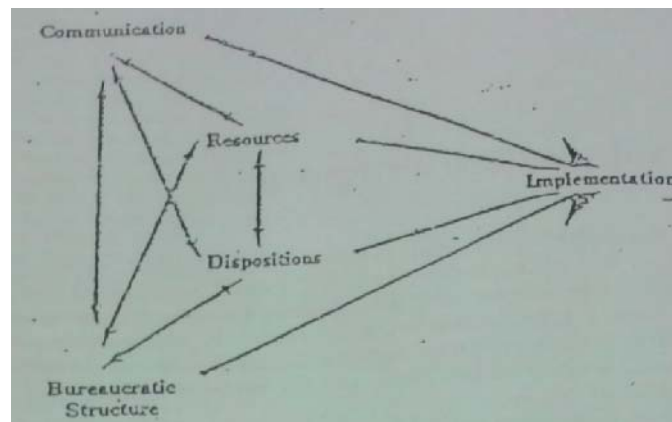
penelitian Edward III (1980) yang dirangkum oleh Winarno (2005) dijelaskan bahwa:

"SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini".

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III (1980) dalam Winarno (2005) menjelaskan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan suatu koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Winarno (2005), "hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik diantaranya : (1) Tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk; (2) Pandangan yang sempit dari badan yang

mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan”.

Gambar 3.3 **Model Implementasi Kebijakan Menurut George C Edward III, *Direct and Indirect Impacts on Implementation***



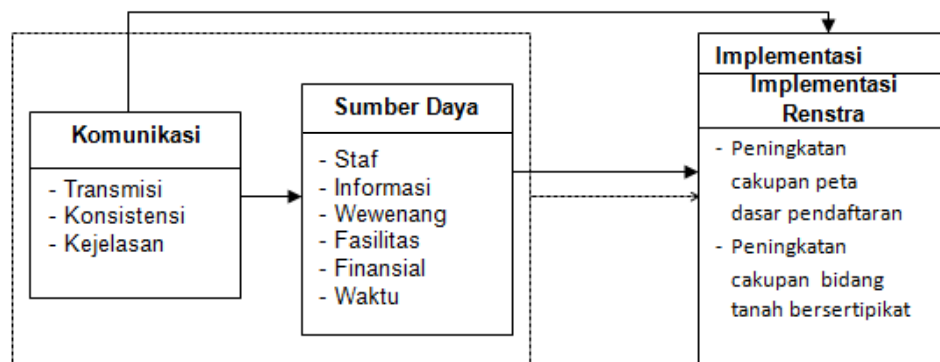
Sumber : Edward III, G,C, Implementing Public Policy, 1980

Gambar 3.3 di atas dapat memberikan gambaran bahwa keempat faktor memberikan pengaruh pada keberhasilan implementasi baik secara langsung maupun tidak langsung, secara parsial maupun simultan. Sebagai contoh faktor komunikasi akan berpengaruh secara langsung terhadap implementasi yang ditunjukkan dengan anak panah berkepala tunggal menuju ke variabel implementasi. Disamping berpengaruh secara langsung faktor komunikasi juga berpengaruh secara tidak langsung yaitu komunikasi mempengaruhi sumberdaya ,disposisi, struktur birokrasi yang selanjutnya akan mempengaruhi implementasi. Dengan asumsi yang sama dengan contoh faktor komunikasi tersebut, berdasarkan pola anak panah pada gambar model di atas, maka ketiga faktor yang lain akan memberikan pengaruh baik langsung ataupun tidak langsung

terhadap implementasi. Secara simultan atau bersama sama keempat faktor akan memberikan pengaruh terhadap implementasi yang ditunjukkan dengan panah berkepala dua yang saling tertuju antar satu faktor dengan faktor lainnya.

Berdasarkan model implementasi Edward III (1980) tersebut, penulis dapat gambarkan kerangka pikir dari penelitian yang dilakukan.

Gambar 3.4 **Kerangka Pemikiran**



Sumber : Diolah dari Edward III, *Implementing Public Policy*, 1980

Penulis membatasi penelitian pada variabel komunikasi dan sumber daya. Kemudian variabel komunikasi dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu : (1) Komunikasi level I (Komunikasi antara atasan dan bawahan); (2) Komunikasi level II (Komunikasi antara Kantor pertanahan dengan kelompok sasaran); serta (3) Komunikasi level III (Komunikasi antara kantor pertanahan dengan instansi terkait). Adapun pertimbangan dalam memilih variabel tersebut antara lain sebagai berikut :

- (1) Berdasarkan model implementasi kebijakan yang dibangun oleh George C Edward III (1980), apabila semua variabel diteliti maka akan terlalu rumit dan kompleks.
- (2) Secara empiris pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Bantul melibatkan banyak pihak (*stakeholder*) diantaranya Kantor Pertanahan,

masyarakat kelompok sasaran, Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi (keraton Yogyakarta), Badan Informasi Geospasial, Ikatan Surveyor Indonesia, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, sehingga peran komunikasi menjadi aspek yang penting menurut pandangan penulis. Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa, "70 % waktu bangun manusia digunakan untuk berkomunikasi". (Rahmat,2003). Sedangkan apabila dilihat dari sudut pandang organisasi sebagai suatu kesatuan sosial yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain untuk mencapai suatu tujuan bersama, komunikasi memiliki perananan penting salah satunya dalam menjalin hubungan dengan para *stakeholder* (Robbins,1994).

- (3) Bertinghaus (1968) menyebut paling tidak ada 3 (tiga) bentuk komunikasi formal yaitu yang berdasarkan : (1) arah yang dituju : vertikal, horizontal, pesan dalam komunikasi formal biasanya mengalir dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas secara vertikal dan dari tingkat yang sama atau horizontal dan komunikasi lintas saluran; (2) sifat, tipe jaringan komunikasi disesuaikan dengan tugas misalnya pelaporan, perintah, pengarahan atau perlindungan dan kepenasihatian; (3) keformalan (sisi formal), sejauh mana alur komunikasi dibatasi oleh kewenangan
- (4) Kantor pertanahan Kabupaten Bantul pada faktanya kekurangan sumber daya, namun di dalam implementasi rencana strategis selalu menggunakan sumber daya yang melibatkan banyak pihak seperti dari Surveyor berlisensi, Mahasiswa STPN, Abdi dalem Keraton dan warga masyarakat serta menggunakan teknologi terbaru seperti drone dan alat ukur berbasis satelit.

- (5) Struktur Birokrasi tidak masuk dalam variabel penelitian karena pertimbangan bahwa telah berlaku 2 (dua) struktur organisasi pada Kantor Pertanahan kabupaten Bantul yaitu struktur organisasi lama pada tahun 2015 - 2016 serta struktur organisasi baru yang terbentuk dan berlaku pada tanggal 7 Desember 2016. Adapun penelitian dilakukan terhadap renstra tahun 2015 - 2019. Dalam rentang waktu tersebut karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi tentu akan mengalami perubahan - perubahan. Kondisi ini menurut pendapat penulis pasti akan berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan sehingga perlu diadakan penelitian tersendiri terhadap struktur birokrasi ini.
- (6) Sedangkan variabel disposisi penulis abaikan karena alasan sebagaimana berikut : Seligman (2002) mengemukakan bahwa budaya mempengaruhi kekuatan karakter seseorang. Masyarakat di Kabupaten Bantul terkenal dengan budaya kegotong royongannya. Hal ini mempengaruhi karakteristik masyarakatnya. Masyarakat Jawa merasa dirinya bukanlah persekutuan individu-individu, melainkan suatu kesatuan bentuk "satu untuk semua dan semua untuk satu" (Herusatoto, 2008). Wijayanti dan Nurwianti (2010) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa ada 5 (lima) kekuatan karakteristik suku Jawa yaitu berterima kasih, kebaikan, kependudukan, keadilan, dan integritas. Dengan karakter sebagaimana disebutkan diatas khususnya terkait dengan kegemaran bekerja sama dan karakteristik integritas, penulis berpendapat tidak akan ada sikap penolakan dari pelaksanaan terhadap Renstra yang dibuat oleh pemerintah pusat. Hal ini ditambah dengan telah dilaksanakannya pemberian Intensif bagi para pegawai sejak tahun 2014 sebagai faktor pendorong untuk menjalankan

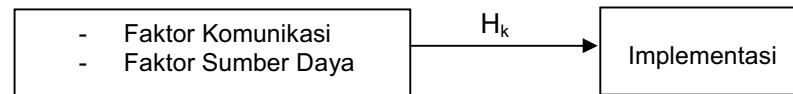
perintah dengan baik, maka penulis berkesimpulan tidak ada masalah dalam dispoisisi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam Implementasi Renstra.

3.2 Hipotesis

Sesuai dengan kerangka pemikiran diatas maka hipotesis yang diuji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

(1) Hipotesis Teoritis

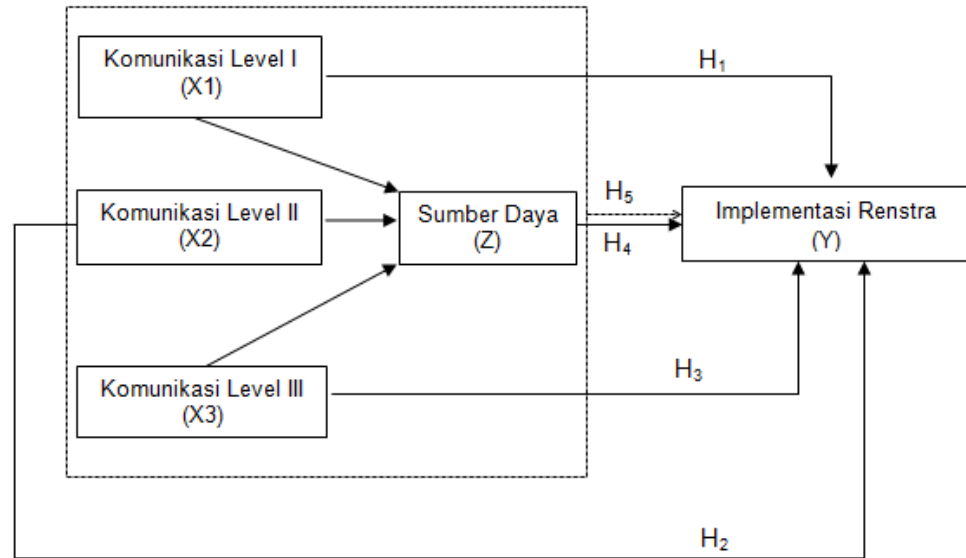
Gambar 3.5 **Hipotesis Teoritis Penelitian**



Hipotesis teoritis dalam penelitian secara verbal dapat dinyatakan sebagai berikut:

- (a) H_k sebagai hipotesa kerja yaitu konsep faktor komunikasi dan faktor sumberdaya menurut teori Edward III mempengaruhi proses implementasi
- (b) H_o sebagai hipotesa nol yaitu formulasi terbalik dari hipotes kerja, Konsep faktor komunikasi dan faktor sumberdaya menurut teori Edward III tidak mempengaruhi proses implementasi

(2) Hipotesis Statistik

Gambar 3.6 **Hipotesis Statistik Penelitian**

Keterangan: \longrightarrow parsial
 \dashrightarrow Simultan

Hipotesis statistik dalam penelitian secara verbal dapat dinyatakan sebagai berikut:

- (a) H_0 : Tidak ada pengaruh antara variabel komunikasi level I (X1), komunikasi level II (X2), komunikasi level III (X3) dan sumber daya (Z) secara parsial terhadap implementasi renstra (Y).
- H_1 : variabel komunikasi level I secara parsial berpengaruh pada proses implementasi renstra
- H_2 : variabel komunikasi level II secara parsial berpengaruh pada proses implementasi renstra
- H_3 : variabel komunikasi level III secara parsial berpengaruh pada proses implementasi renstra

H₄: variabel sumber daya secara parsial berpengaruh pada proses implementasi renstra

(b) H₀: Tidak ada pengaruh antara variabel komunikasi level I (X1), komunikasi level II (X2), komunikasi level III (X3) dan sumber daya (Z) secara bersama-sama terhadap implementasi renstra (Y).

H₅: variabel komunikasi level I, komunikasi level II, komunikasi level III, dan variabel sumberdaya, secara simultan / bersama-sama mempengaruhi proses implementasi renstra