

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA dan LANDASAN TEORITIS

A. Landasan Teoritis

Implementasi Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. (Agustino,2017:126).

1. Kebijakan Publik

Kebijakan public adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Tahap-tahap pembuatan kebijakan public menurut Willian Dunn adalah;

a. Peyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebujakan public. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah public dan agenda public perlu diperhitungkan.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik.

Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan.

Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga Negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga Negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung dukungan untuk rezim cenderung berdifusi cadangan sikap dari baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolelir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintahan.

d. Penilaian Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang

menyangkut substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok dari politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat juga menyangkut kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Setiap proses membentuk kebijakan umum atau kebijakan pemerintah adalah hasil dari suatu proses mengambil keputusan, yaitu memilih beberapa alternative yang akhirnya ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah. Misalnya jika Indonesia memutuskan untuk memberi prioritas kepada pengembangan pertanian (seperti dalam pelita 1), maka hal ini merupakan suatu keputusan yang diambil sesudah mempelajari beberapa alternatif lain misalnya memprioritaskan pendidikan atau memprioritaskan industri.

Karl W. Deutsch berpendapat: politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum (*politics is the making of decisions by*

publicmeans). Dikatakan selanjutnya bahwa keputusan semacam ini berbeda dengan pengambilan keputusan pribadi oleh seseorang, bahwa keseluruhan dari keputusan semacam itu merupakan sektor umum atau sektor public (*public sector*) dari suatu Negara. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan mengenai tindakan umum atau nilai-nilai (*public goods*), yaitu mengenai apa yang akan dilakukan dan siapa mendapat apa. Dalam arti ini politik terutama menyangkut kegiatan pemerintah. Oleh Deutsch dan kawan-kawan Negara dianggap sebagai kapal, sedangkan pemerintah bertindak sebagai nakhodanya. (Budiardjo,2015:19-20).

Kebijakan public itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan public bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang oleh David Easton (1953:1965) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*) dalam sistem politik. Dalam system politik/masyarakat tradisional yang sederhana, mereka itu contohnya para tetua adat atau kepala suku. Sedangkan di system politik atau masyarakat modern yang kompleks, mereka itu adalah para eksekutif, legislator, hakim, administrator, monarki, dan sejenisnya. Menurut pendapat David Easton, merupakan orang-orang yang kesehariannya

terlibat langsung dalam urusan-urusan politik dari system politik, dan dianggap oleh sebagian besar warga system politik itu sebagai pihak yang mempunyai kapasitas dan bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi.

Mengingat posisi yang strategis demikian itu, mereka dengan sendirinya dianggap berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu atas nama warga dan system politik, sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas koridor peran dan kewenangan mereka.

Kebijakan public merupakan hasil interaksi intensif antara para actor pembuat kebijakan berdasar pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Tidak hanya itu, kebijakan public kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik. Namun, tidak jarang kebijakan merupakan hasil ‘ karya’ yang bersifat tertutup. Dalam arti kata lain, kebijakan terjadi pada konteks politik yang tidak demokratik sehingga keputusan sangat bersifat *top down*. (Agustino,2017:1).

Di Negara demokratis para pembuat kebijakan public terdiri dari pejabat-pejabat yang dipilih (*elected officials*). Dalam konteks politik seperti itu, para pejabat terpilih tadi, baik yang menempati posisinya di lembaga-lembaga legislative (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun lembaga eksekutif (Presiden/Wakil Presiden), memainkan

peran penting dalam proses pembuatan kebijakan. (Wahab,2017:17-19).

Pertama, kebijakan public lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar dari bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan public, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan social dalam system politik modern, bukan merupakan tindakan serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planned*).

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola, mengarah, pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. **Ketiga**, kebijakan itu ialah apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, memberantas korupsi, memberantas buta aksara, menggalakkan program keluarga berencana, dan menggalakkan perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

Keempat, kebijakan public mungkin bisa bersifat positif maupun negative. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan public mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negative, ia kemungkinan meliputi

keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan. (Wahab,2017: 20-23).

2. Tuntutan Kebijakan

Tuntutan kebijakan adalah desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta, ataupun kalangan dalam pemerintah sendiri, dalam system politik untuk melakukan tindakan tertentu, atau tindakan sebaliknya, untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu sehingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

3. Keputusan Kebijakan

Keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah untuk memberikan keabsahan (legitimasi), kewenangan, atau memberikan arahan terhadap pelaksanaan kebijakan public. Dalam hubungan ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statute (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administrative, semisal peraturan tentang disiplin bagi kalangan pegawai negeri sipil, atau membuat penafsiran terhadap undang-undang, seperti yang kerap kali dilakukan Mahkamah Konstitusi (MK).

4. Pernyataan Kebijakan

Pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan public tertentu. Termasuk ketetapan-ketetapan MPR, keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato resmi para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

5. Keluaran Kebijakan

Merupakan wujud kebijakan public yang agaknya paling konkret. Artinya, ia dapat dilihat dan dirasakan oleh masyarakat, karena menyangkut hal-hal yang dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa keluaran-keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah, yang harus kita bedakan dari apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah. (Wahab,2017:24-30).

B. Teori Sistem

Kebijakan public, dalam system politik, dapat dipandang sebagai reaksi pemerintah atas tuntutan, kebutuhan, serta dukungan yang ditimbulkan oleh lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud bukan hanya lingkungan semata melainkan juga lingkungan global. Pemanasan global misalnya, pada akhirnya mendorong beberapa Negara untuk menghentikan proyek rumah

kaca mereka atau memperhatikan emisi gas buang, merupakan salah satu wujud dari pengaruh lingkungan global terhadap kebijakan. Meskipun pada awalnya David Easton memperkenalkan teori system untuk memahami bagaimana suatu kolektivitas struktur politik yang memiliki fungsinya masing-masing, bekerja untuk mencapai tujuan Negara, namun kini teorinya kerap dijadikan proses mengambil keputusan. (Agustino,2017:53).

C. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan salah satu acuan ataupun barometer penulis dalam melakukan penulisan ini guna memperkuat teori dan memperbanyak referensi yang digunakan dalam melakukan penelitian dan juga bertujuan untuk tidak ditemukannya judul penelitian yang sama. Penulis mengambil empat penelitian terdahulu sebagai bahan referensi.

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Irfan Yoginawa Rifma Dewa dengan judul '' Politik Agraria Di Daerah Istimewa''	- Mempunyai tema yang sama yaitu agraria - Meneliti soal lahan - Menggunakan metode penelitian kualitatif	- Judul besar yang diambil - Teori yang diambil
2	Hermasyah dengan judul '' Peran Kelompok Tani Dalam	- Sama-sama membahas soal petani - Menggunakan metode penelitian kualitatif	- Judul besar yang diambil - Studi kasus yang diambil

	Partisipasi Politik Masyarakat Desa Lunjen Kecamatan Buntu Batu Kabupaten Enrekang'' Bayu Priambodo		
3	Politik Pertanian (Studi Tentang Implementasi Subsidi Pupuk Di Kabupaten Ponorogo) Riza Zuhelmy Analisis Sengketa Kepemilikan Tanah Dalam Perspektif Politik Agraria Indonesia	- - - Sama-sama membahas soal petani - Menggunakan Metode Penelitian yang sama - Membahas Soal Agraria	- Teori yang diambil - Judul besar yang diambil - Teori yang diambil - Teori yang diambil - Metode Penelitian yang digunakan

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

- Hasil dari penelitian pertama menghasilkan kesimpulan bahwa bagaimana konflik hak kepemilikan tanah dan penguasaan tanah pada kawasan Sultan

Giround di pesisir pantai di Kabupaten Gunung kidul. Hasil yang diperoleh adalah bahwa konflik terjadi antara Pemda Kabupaten Gunung kidul, Kesultanan dengan masyarakat karena adanya inventarisasi tanah SG dan penataan penertiban kawasan pantai yang merupakan tanah SG dari bangunan dan lahan usaha bagi masyarakat pada sempadan pantai. Bentuk penolakan masyarakat pada kebijakan tersebut dengan penguatan organisasi pokdarwis , tidak menghadiri undangan untuk diskusi perorangan dari pemda serta penandatanganan buku tamu dalam diskusi dengan pemda.

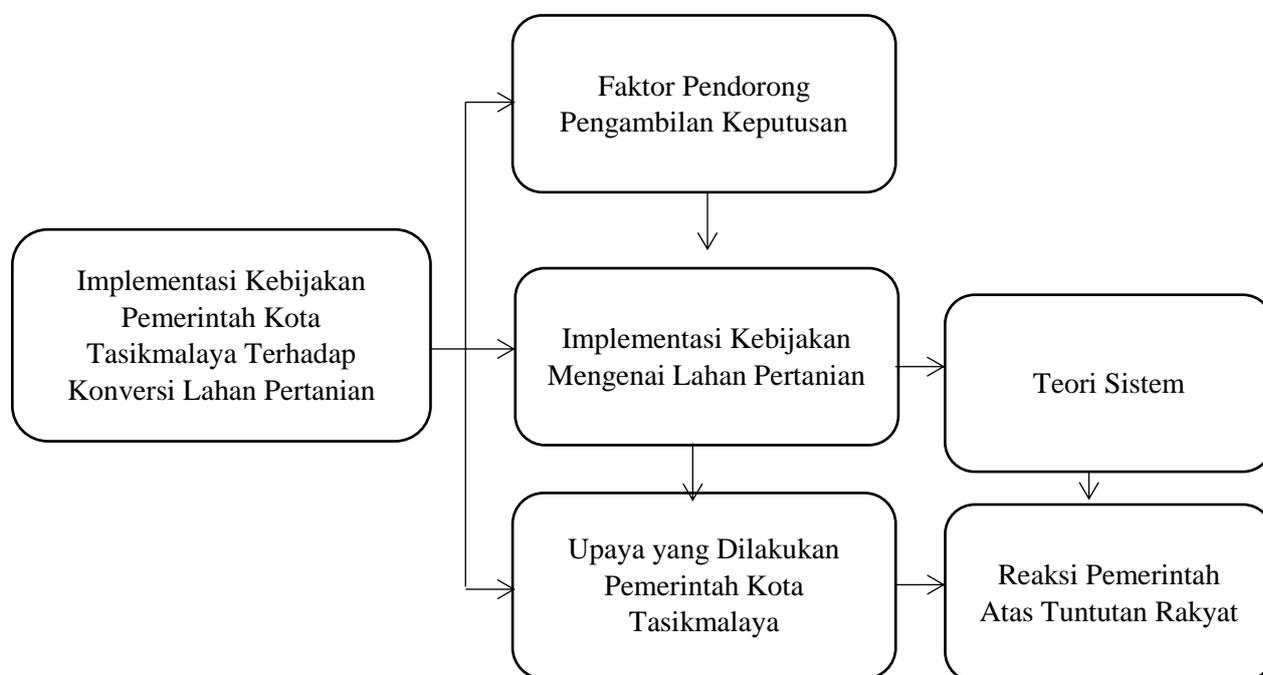
- Hasil dari penelitian kedua mendapatkan kesimpulan bahwa kelompok tani di Desa Lunjen Kecamatan Buntu Batu Kabupaten Enrekang berperan dalam partisipasi politik, baik itu berperan secara aktif maupun secara pasif. Peranan kelompok tani dalam kegiatan politik atau politik praktis yaitu terlibat langsung dalam kegiatan politik dan kegiatan pemilu, melakukan diskusi masalah politik ,melakukan hubungan dengan anggota partai dan pemerintah, dan juga ikut mengawal pemerintahan desa atas kebijakan-kebijakan yang ada, khususnya di Desa Lunjen.
- Hasil dari penelitian ketiga mendapatkan kesimpulan bahwa subsidi pupuk merupakan campur tangan pemerintah untuk meringankan beban petani di Indonesia. Selama ini pupuk bersubsidi merupakan salah satu strategi pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional. Namun, realitas di lapangan pupuk bersubsidi sering menghilang ketika saat musim tanam tiba, padahal sangat dibutuhkan oleh petani. Kelangkaan pupuk bersubsidi ini

terjadi hampir setiap tahun padahal pemerintah pusat telah memproduksi pupuk lebih dari kuota yang yang telah ditetapkan.

- Hasil dari penelitian yang keempat mengasilkan kesimpulan sengketa kepemilikan tanah antara PT. Arara Abadi dengan masyarakat dusun Suluk Bongkal merupakan sengketa kepemilikan tanah yang bersifat vertical dan structural, yang mana dalam sengketa kepemilikan tanah tersebut melibatkan pemerintah sebagai pengambil kebijakan dalam penyelenggaraan Negara, pihak swasta sebagai pengelola yang mendapatkan izin dari kebijakan sebuah Negara.

D. Kerangka Pemikiran

Tabel 2.2: Kerangka Pemikiran



Uraian dari kerangka pemikiran di atas adalah bahwa kebijakan pertanian mempengaruhi kehidupan semua orang, termasuk kesejahteraannya. Reaksi setiap

orang terhadap suatu kebijakan akan berbeda-beda tergantung pada keadaan masing-masing dan dampak kebijakan tersebut pada pendapatan, kekayaan, dan kepentingan lainnya. Mempelajari politik pertanian akan dapat memperluas dan mempertajam wawasan dan analisis dalam ikut memikirkan pemilihan atas berbagai alternatif kebijakan, termasuk kebijakan Pemerintah Kota Tasikmalaya terhadap konversi lahan pertanian dan juga tuntutan-tuntutan dari para petani supaya Pemerintah Kota Tasikmalaya membuat peraturan daerah yang lebih berpihak kepada para petani.

Dalam hal ini, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana saja upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya dalam menghadapi kurangnya lahan pertanian yang semakin tahun semakin krisis akibat adanya konversi lahan pertanian dan juga bagaimana para petani bertahan ditengah krisinya lahan pertanian. Dengan menggunakan teori implementasi kebijakan public penulis juga ingin mengetahui apa saja yang menjadi latar belakang dibuatnya kebijakan terhadap alih fungsi lahan pertanian kedalam non-pertanian.