

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**ANALISI KEBIJAKAN PENANGANAN ORGANISME
PENGANGGU TANAMAN (OPT) LADA DI KECAMATAN
TANJUNG SELOR PADA DINAS PERTANIAN
KABUPATEN BULUNGAN
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

BAMBANG WIJANARKO

NIM. 500024817

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2016**

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **Analisis Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, Januari 2016

Yang menyatakan,

Bambang Wijanarko
NIM. 500024817

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : Bambang Wijanarko
 NIM : 500024817
 Program Studi : Magister Adminidtrasi Publik (MAP)
 Judul TAPM : Analisis Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu
 Tanaman (OPT) Lada di Kecamatan Tanjung Selor
 Pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi
 Kalimantan Utara.

Telah dipertanggung jawabkan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tugas Akhir
 Program Magister (TAPM) Aministrasi Publik Program Pascasarjana Universitas
 Terbuka, pada :

Hari/Tanggal : Sabtu / 09 Januari 2016

Waktu : 16.15 – 18.15

Dan telah dinyatakan :

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji
 Dr. Sofyan Arifin, M.Si

:

Penguji Ahli
 Dr. Muhammad Taufiq, DEA

:

Pembimbing I
 Dr. M. Riduan Karim, SE. MM.

:

Pembimbing II
 Prof. Daryono, SH. M.A. Ph.D

:

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Analisis Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu
Tanaman (OPT) Lada di Kecamatan Tanjung Selor Pada
Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

Penyusun TAPM : Bambang Wijanarko
NIM : 500024817
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Hari/Tanggal :

Menyetujui:

Pembimbing I,

Pembimbing II,

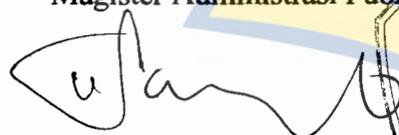

Dr. M. Riduan Karim, SE.MM
NIP.


Prof. Daryono, SH. M.A. Ph.D.
NIP. 196407221989031019

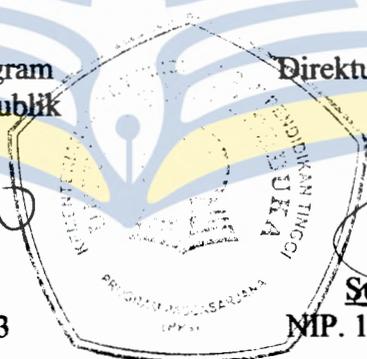
Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/Program
Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pascasarjana


Dr. Darmanto, M.Ed
NIP.195910271986031003


Suciati, M.Sc, Ph.D.
NIP. 19520213 198503 2 001



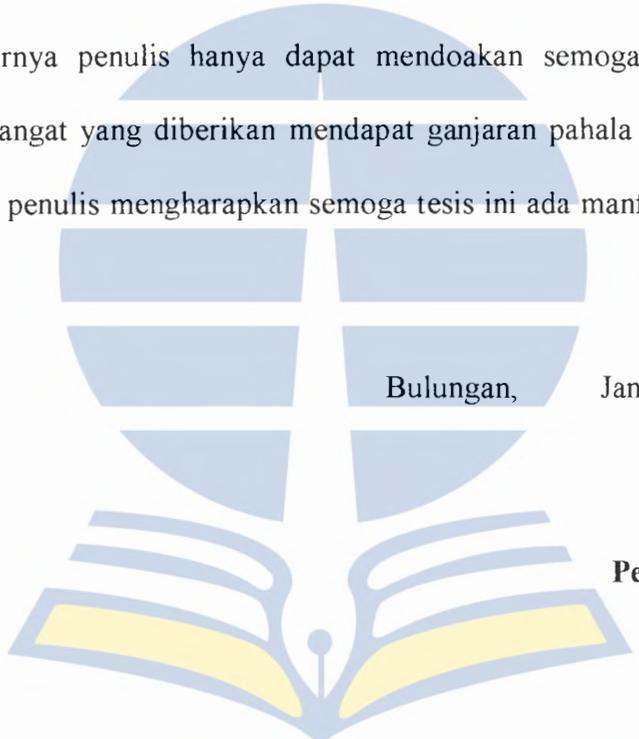
KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan berkah dan rahmat – Nya kepada penulis sehingga penyusunan tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini berjudul : “Analisis Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) Lada di Kecamatan Tanjung Selor Pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara penulis menyadari bahwa di dalam penyusunan tesis ini masih adanya terdapat kelemahan – kelemahan dan kekurangannya. Hal ini disebabkan keterbatasan pengetahuan penulis. Untuk itu, penulis menerima kritik dan saran yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak. Selain itu penulis juga menyadari bahwa mulai dari penelitian hingga selesainya penyusunan tesis ini banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu perkenankanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih kepada :

1. Ibu Suciati, M.Sc.Ph. D selaku Direktur Program Pascasarjana
2. Bapak Dr. Darmanto, M.Ed, selaku Ketua Bidang Pascasarjana Magister Administrasi Publik.
3. Bapak Drs. Yurizal Rahman, M.KKK, selaku Kepala UPBJJ-UT Samarinda dan seluruh jajarannya yang telah memberi kesempatan dan petunjuk dalam mengikuti perkuliahan sampai penulis menyelesaikan penelitian ini.
4. Bapak Dr. M. Riduan Karim, SE, M.M, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

5. Bapak Prof. Daryono, SH, M.A, Ph. D, selaku Pembimbing II yang telah memberikan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.
6. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan beserta seluruh staf yang telah memberikan data dan informasi yang penulis perlukan dalam penelitian.
7. Rekan – rekan seperjuangan (mahasiswa) Pascasarjana UT yang telah memberikan dorongan moral untuk menyelesaikan studi pada program S2 ini.
8. Istri dan Anak – anak tercinta dan tersayang yang telah memberikan dukungan moral kepada penulis sehingga terselesaikannya tesis ini.

Pada akhirnya penulis hanya dapat mendoakan semoga semua bantuan, dorongan, semangat yang diberikan mendapat ganjaran pahala dari Tuhan Yang Maha Esa, dan penulis mengharapkan semoga tesis ini ada manfaatnya untuk kita semua.



Bulungan,

Januari 2016

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PENGESAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori	13
1. Kebijakan Publiik	13
2. Formulasi Kebijakan.....	24
3. Implementasi Kebijakan.....	27
4. Evaluasi Kebijakan	30
B. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan/ Implementasi Kebijakan Publik	33
1. Implementasi Kebijakan Model Donald van Matter dan Carl Van Horn	40

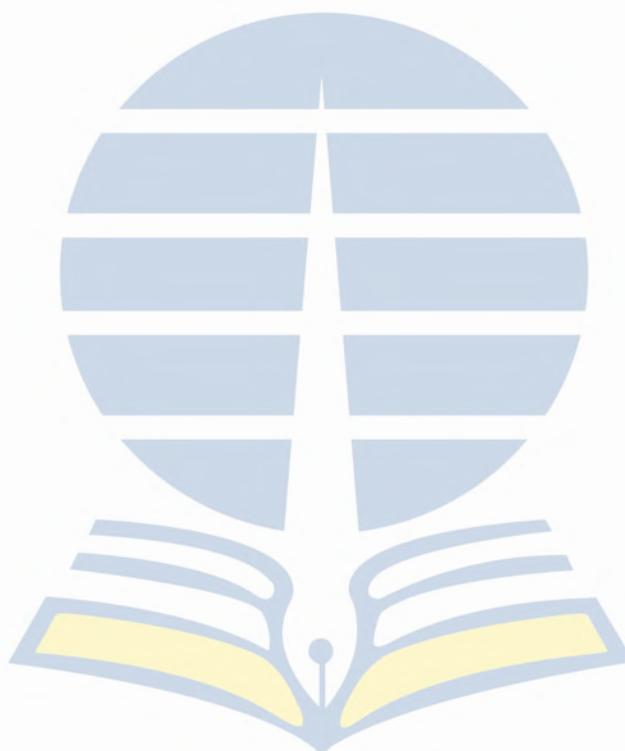
	2. Implementasi Kebijakan Model Daneil Mazmania dan Paul Sabatier	44
	3. Implementasi kebijakan Model Merilee S Grindle	45
	4. Implementasi kebijakan model Eugene Bardach.....	50
	5. Implementasi Kebijakan Model Brian W. Hogwood an Lewis A Gunn	52
	C. Penelitian Terdahulu	56
	D. Kerangka Berfikir	59
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Desain Penelitian	62
	B. Lokasi Penelitian	64
	C. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan Penelitian	66
	1. Data Primer	66
	2. Data sekunder	67
	D. Instrumen Penelitian	68
	E. Prosedur Pengumpulan Data	69
	1. Wawancara	70
	2. Analisis Dokumentasi	72
	F. Metode Analisis Data	73
	1. Data Reduction	75
	2. Data Display	76
	3. Conclusion Drawing/Verification	76

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
	1. Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan	77
	2. Visi dan Misi Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan	80
	3. Demografi Dinas Pertanian KabupatenBulungan	81
	B. Hasil	
	1. Kebijakan Penanganan Organisasi Pengganggu Tanaman Lada	87
	2. Faktor – Faktor Yang Mendukung dan Menghambat Pelaksanaan Kebijakan Penanganan OPT Lada	97
	C. Pembahasan	
	1. Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) dan Implementasi	105
	2. Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Penanganan OPT	112
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	A. Kesimpulan	117
	B. Saran	118
	Pedoman Wawancara	120

DAFTAR PUSTAKA

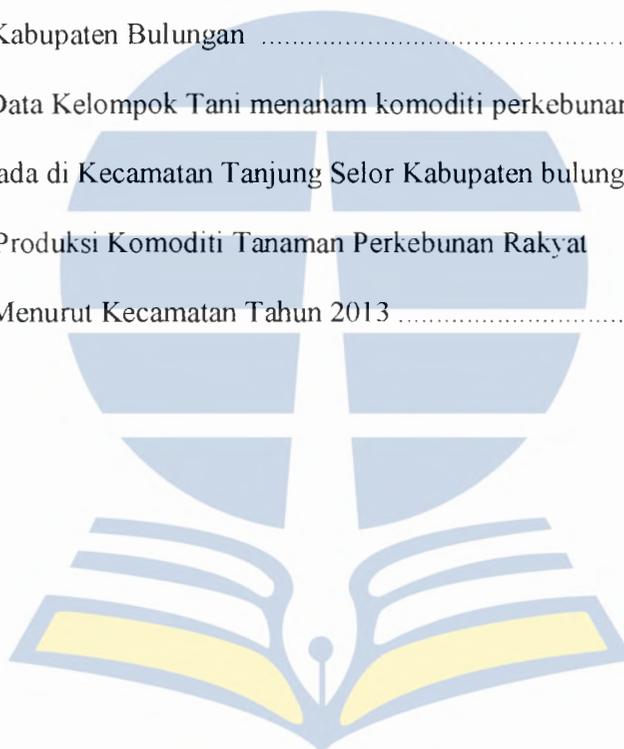
DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 1. Struktur Organisasi Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.
2. Lampiran 2. Kerangka Acuan Data Penelitian



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1. Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan.....	82
Tabel 4.2. Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidik.....	82
Tabel 4.3. Data Luas Lahan Sawah dan Bukan Sawah di Kabupaten Bulungan	83
Tabel 4.4. Data Luas Lahan Bukan Sawah Menurut Penggunaan di Kabupaten Bulungan	84
Tabel 4.5. Data Kelompok Tani menanam komoditi perkebunan tanaman jenis lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten bulungan	85
Tabel 4.6. Produksi Komoditi Tanaman Perkebunan Rakyat Menurut Kecamatan Tahun 2013	86



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aparatur Sipil Negara, sebagai implementator kebijakan mempunyai tugas dan fungsi untuk mewujudkan setiap kebijakan pemerintah melakukan berbagai program, kegiatan yang direncanakan pada setiap tahun anggaran. Salah satu program, kegiatan berkaitan dengan program pengembangan pertanian. Oleh karena itu pengembangan penerapan teknologi berwawasan lingkungan serta pengembangan sumberdaya manusia harus mendapat perhatian dan penekanan yang cukup kuat, sebagai landasan pembangunan pertanian berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pembangunan pertanian berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, antara lain harus dapat memelihara tingkat kapasitas produksi sumber daya alam yang berwawasan lingkungan serta harus dapat mengurangi dampak kegiatan pertanian yang dapat menimbulkan pencemaran dan penurunan kualitas lingkungan hidup dengan pengambilan suatu kebijakan dalam kegiatan penanganan organisme pengganggu tanaman OPT.

Berkaitan dengan pembangunan pada sektor pertanian, pemerintah dengan kebijakan publik salah satunya penanganan organisme pengganggu tanaman (OPT) merupakan dasar kebijakan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan perlindungan tanaman. Landasan hukum dan dasar pelaksanaan kegiatan perlindungan tanaman adalah Undang -Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Peraturan Pemerintah No. 6

Tahun 1995 tentang Perlindungan Tanaman, dan Keputusan Menteri Pertanian No. 887/Kpts/OT/9/1997 tentang Pedoman Pengendalian OPT secara operasional, dalam pelaksanaannya terutama berkaitan dengan otonomi daerah, disesuaikan dengan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan sesuai Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 1999 tentang pelaksanaan otonomi daerah. Landasan hukum tersebut di atas sering terjadi perubahan peraturan sehingga kebijakan daerah sering terjadi kurangnya salah pengertian dalam pemahaman. Aturan yang akan disosialisasikan masyarakat umum khususnya petani sehingga aturan dapat diterapkan dan dilaksanakan dengan baik, dalam mengembangkan tanaman komoditi perkebunan tanaman jenis lada.

Selama ratusan tahun, Indonesia yang merupakan produsen pala, kayu manis dan lada nomor satu di dunia dan produsen cengkeh nomor dua di dunia memberikan andil besar terhadap kemakmuran negara-negara di kawasan Eropa. Data FAO menunjukkan produksi pala dan cengkeh di beberapa negara penghasil utama seperti India, Thailand dan Vietnam stagnan atau menurun, tetapi produksi lada dan kayu manis di Vietnam meningkat dengan cepat. Demikian juga produktivitas pala, kayu manis dan cengkeh di semua negara penghasil tendensinya menurun, tetapi produktivitas lada di Vietnam meningkat signifikan. Dewan Rempah Indonesia mencatat bahwa rempah Indonesia pada umumnya mengalami kemunduran (volume dan nilai ekspor menurun akibat munculnya negara pesaing baru dan kebijakan pemerintah yang kurang mendukung).

Peran Indonesia dalam perdagangan dunia juga menurun, lada dari nomor 1 menjadi nomor 3, pala dari nomor 1 menjadi nomor 2, panili dari nomor 1 menjadi nomor 2-3. Beberapa komoditi bergeser dari eksportir menjadi importir seperti kina, pegagan, salam dan cengkeh. Penurunan produksi lada antara lain disebabkan oleh perubahan iklim dan serangan organisme pengganggu tanaman, serta rendahnya tingkat pemeliharaan di beberapa negara produsen akibat harga yang fluktuatif .

Budidaya lada dilakukan sejak masyarakat di masa lalu mengenal ragam manfaat dari tanaman ini. Lada terutama bijinya, sudah dikenal sejak jaman dahulu kala. Theoprastus dari Yunani (372 – 387 SM) sudah mengenal dua jenis Lada yaitu Piper nigrum (Lada Hitam) dan Piper longum. Tahun 600 – 1500 para pedagang Arab mengangkut biji Lada dari pantai Malabar di India. Hubungan perdagang lada antara Jawa dan Cina tercatat mulai tahun 1500, dan bangsa-bangsa Eropa antara lain Inggris, Spanyol, Portugis dan Belanda menjajah bangsa-bangsa di Asia termasuk Indonesia antara lain disebabkan oleh komoditi rempah dan obat termasuk lada. Di Indonesia pada masa penjajahan Belanda hasil budidaya lada pernah menjadi komoditas ekspor utama, tercatat antara tahun 1930 – 1938 rata-rata ekspor Indonesia meliputi 50.000 ton per tahun. Setelah periode kemerdekaan, hasil budidaya lada tetap menjadi komoditi ekspor andalan Negara Indonesia. Namun sayangnya, perkembangan budidaya lada kemudian menurun. Sejak tahun 1980-an hingga saat ini rata-rata ekspor hasil budidaya lada per tahun hanya sekitar 30.000 ton. Budidaya lada di Indonesia antara lain berkembang pesat di propinsi Lampung, Bangka dan Kalimantan Barat. Untuk Jawa Barat sendiri, tanaman lada mulai diminati

petani dan untuk mempercepat masa panen/produktif, saat ini sudah mulai sudah mulai diupayakan baik oleh BALITRO Bogor maupun penangkar bibit suatu jenis lada perdu yang berasal dari Lada Panjat dengan perlakuan khusus pada waktu pembibitan.

Potensi Hasil budidaya lada sendiri terbagi menjadi berbagai macam jenis mulai dari lada hitam, lada putih, dan lada hijau. Pohon lada sendiri bisa tumbuh dengan ketinggian mencapai lebih dari 2 meter. Saat ini komoditas hasil budidaya lada terbilang cukup bagus. Banyak orang yang mulai tertarik melakukan budidaya lada karena hasil yang didapat terbilang sangat menjanjikan dan menguntungkan. Nama latin atau nama ilmiah tanaman lada adalah *Piper nigrum* L. Tanaman lada adalah tumbuhan merambat dan memiliki daun tunggal berbentuk bulat telur berwarna hijau pucat dan buram dengan ujung runcing yang tersebar dengan batang yang berbuku-buku. Bunga lada tersusun dalam bentuk bunga majemuk dan berkelamin tunggal tanpa memiliki hiasan bunga. Sedangkan buah lada berbentuk bulat dengan biji yang keras namun memiliki kulit buah yang lunak. Prospek usaha agribisnis budidaya lada juga sangatlah menjanjikan. Hasil budidaya lada dikenal memiliki berbagai manfaat bagi kesehatan tubuh selain sering dijadikan sebagai bumbu penyedap masakan. Lada memiliki khasiat untuk mengobati beberapa penyakit seperti sakit kepala, asma atau sesak nafas, menurunkan resiko kanker dan tumor payudara. Selain itu, lada juga bermanfaat sebagai penghangat tubuh disaat suhu dingin serta mampu meningkatkan gairah seksual untuk pasangan suami istri.

Faktor lingkungan, merupakan salah satu penentu pertumbuhan dan perkembangan tumbuhnya tanaman khususnya lada. Ketinggian permukaan bumi dengan tografi yang merupakan keadaan permukaan wilayah di suatu tempat, sangat berpengaruh dalam pembangunan pertanian dan perkebunan. Keadaan wilayah dengan daerah pegunungan, perbukitan, kelerengan sampai landai sangat mempengaruhi tingkat kesuburannya, serta timbulnya penyebaran dan berkembangnya hama dan penyakit tanaman. Disamping itu teknik pengolahan lahan atau perbuatan manusia. Salah satunya melalui kebijakan pemerintah yang mendorong para petani dalam peraktek di lapangan menggunakan pestisida sintetis secara berlebihan sehingga dapat menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan. Hal dalam penggunaan bahan kimia yang dilakukan petani antara lain karena modal yang ditanam dalam usaha tani cukup besar sehingga petani tidak mau menanggung resiko kegagalan usaha taninya. Penggunaan pestida yang kurang bijaksana seringkali menimbulkan masalah krisis degredasi tanah, pencemaran lingkungan dan gangguan keseimbangan ekologis. Oleh karena itu penanganan OPT harus memperrhatikan pada alternatif pengendalian yang lebih ramah lingkungan semakin besar untuk menurunkan penggunaan pestisida sintetis.

Kebijakan pemerintah dalam Pengendalian hama terpadu didefinisikan sebagai cara pendekatan atau cara berfikir tentang pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT) yang didasarkan pada pertimbangan ekologi dan efisiensi ekonomi dalam rangka pengelolaan agroekosistem yang berwawasan lingkungan berkelanjutan. Dengan pengertian ini, konsepsi PHT telah sejalan dengan paradigma pembangunan agribisnis. Konsep PHT muncul dan

berkembang sebagai koreksi terhadap kebijakan pengendalian hama secara konvensional yang menekan penggunaan pestisida. Penggunaan pestisida dalam kerangka penerapan PHT secara konvensional ini menimbulkan dampak negatif yang merugikan baik ekonomi, kesehatan, maupun lingkungan sebagai akibat penggunaan yang tidak tepat dan berlebihan.

Guna tercapainya peningkatan mutu dan produktivitas hasil pertanian/perkebunan dalam menunjang terwujudnya wilayah agroindustri yang berwawasan lingkungan. Kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, berbagai permasalahan dalam implementasi program / kegiatan di dalam pelaksanaan di lapangan, peningkatan mutu dan produktivitas pertanian/perkebunan. Pencapaian hasil produksi tanaman lada akan semakin menurun akibat kebijakan penanganan OPT lada dalam pengelolaan dengan teknik pemberian dan penyemprotan peptisida dan insektisida terhadap tanaman lada. Hal ini berdampak pada kualitas tanah. Dilihat dari sudut sosial budaya atas kebijakan tersebut, petani akan tidak bersikap mandiri atas adanya bantuan dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Oleh karena itu, perlu analisis lebih lanjut atas kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor yang dilaksanakan pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

Namun demikian, implementasi kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan tanpa adanya sinergitas antara pemerintah dan para petani / masyarakat setempat hal ini akan mustahil dapat terwujud. Sebagian besar penduduk yang tinggal di desa memiliki mata pencaharian bertani dan berkebun. Agar kegiatan ini dapat

terarah dan meningkatkan pendapatan masyarakat, peningkatan produksi hasil pertanian atau perkebunan serta memperhatikan gejala serangan hama dan penyakit jenis tanaman pertanian/perkebunan, maka kebijakan pemerintah memandang perlu adanya kegiatan sosialisasi dan pelatihan dalam menangani OPT sebagai penambah wawasan pengetahuan bagi pelaku kebijakan daerah dan petani. Pelaksanaan kebijakan penanganan OPT merupakan pengembangan pengetahuan, sifat dan perilaku tenaga teknis yang menangani OPT khususnya tanaman lada pada jenis tanaman komoditi tanaman perkebunan di sektor perkebunan.

Kebijakan perlindungan tanaman khusus tanaman komoditi perkebunan salah satunya adalah tanaman lada. Tanaman lada merupakan salah satu komoditi unggulan tanaman rempah dan penyegar yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan ekspor. Kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan komoditi ekspor lada dilaksanakan dengan rehabilitasi dan intensifikasi yang didukung penyediaan benih unggulan bermutu dan sarana produksi lainnya yang hanya dapat dihasilkan dari kebun sumber benih lada yang telah ditetapkan sesuai standar. Sehingga dapat mempertahankan pangsa pasar internasional dan penetrasi terhadap pangsa baru (*emerging market*) kebijakan pemerintah daerah melalui instansi teknis terkait perlu meningkatkan kuantitas dan kualitas hasil tanaman ekspor khususnya komoditi lada. Usaha untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi lada, dapat bersaing di tingkat dunia, maka dilakukan sistem budidaya yang baik dengan mempertimbangkan dan meningkatkan strategi potensi sumber daya alam, lingkungan dan sosial ekonomi. Dengan sistem

tersebut diharapkan mampu menghasilkan lada berkualitas tinggi (bebas dari senyawa/polutan dan an organik racun), melalui penggunaan varietas unggul, sehat tahan hama dan penyakit, memaksimalkan penggunaan pupuk organik, menggunakan pestisida nabati dan penggunaan agensi hayati. Kebijakan yang diharapkan dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi hasil lada kepada para petani pemerintah daerah belum melaksanakan kebijakan tersebut dalam memaksimalkan penerapannya, sehingga di daerah – daerah tertentu saja, yang dapat dilaksanakan berdasarkan potensi karakteristik yang dimiliki daerah sebagai lahan yang cocok untuk dapat dikembangkan tanaman lada, hal ini dikarenakan syarat – syarat tumbuh tanaman lada.

Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) lada mempunyai peranan penting dalam upaya peningkatan hasil produksi dari tanaman lada sehingga upaya pengendalian hama dan penyakit dapat diminimalisir sedini mungkin atau secepatnya diatasi. Dengan Kebijakan penanganan OPT lada pada Dinas Pertanian dapat berfungsi sebagai semacam lembaga konsultasi yang selalu siap melayani kesulitan yang dialami masyarakat/petani dalam hal kebijakan penanganan organisme pengganggu tanaman dalam pengendalian hama dan penyakit tanaman lada.

Hasil produksi komoditi tanaman perkebunan rakyat pada tanaman lada dapat dilihat (dalam Bulungan dalam angka, 2014,188) di Kecamatan Tanjung Selor tahun 2013 dengan produksi lada adalah 45 ton/tahun. Sedangkan produksi komoditi tanaman perkebunan rakyat pada tanaman lada di Kabupaten Bulungan tahun 2013, hasil produksinya berjumlah 99,12 ton/tahun. Pada tahun 2012, hasil produksi tanaman lada di Kabupaten

Bulungan berjumlah 93,87 ton/tahun, keadaannya ada kenaikan tahun 2013 dengan capaian hasil produksi lada 5,25 ton/tahun. Tetapi sebelumnya pada tahun 2010, hasil produksi lada sudah mencapai 121,00 ton/tahun. Dari data tersebut diatas bahwa hasil produksi lada di Kabupaten Bulungan mengalami penurunan. Hal ini karena beberapa permasalahan pada hasil produksi tanaman lada tersebut diatas. Kebijakan pemerintah daerah melalui Dinas Pertanian dalam kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor terlihat belum berjalan maksimal oleh petani. Oleh karena akibat hasil produksi tanaman ladanya cenderung menurun. Kebijakan pemerintah belum dapat mengakumulir permasalahan yang terjadi di petani lada. Beberapa faktor kebijakan yang mempengaruhi kebijakan penanganan organisme pengganggu tanaman lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan antara lain : komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap), dan birokrasi. Hal ini yang mempengaruhi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Kebijakan pemerintah daerah melalui kebijakan penanganan OPT lada harus cepat bertindak dan berinovasi meningkatkan hasil produksi lada sebagai tanaman komoditi unggulan perkebunan.

Dengan menganalisis kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, maka rekomendasi kebijakan penanganan OPT lada di kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan adalah membangun kebun induk tanaman lada. Hal ini bertujuan untuk pembinaan dan pengembangan pembangunan kebun induk dan kebun sentres lada. Sehingga diharapkan dapat menjadi

contoh dan pembelajaran bagi masyarakat petani lada. Manfaat bagi dinas pertanian adalah dari hasil pembelajaran pada kebun induk lada ini dapat dibuat suatu kebijakan yang sesuai dengan keadaan alam dan sesuai dengan kebutuhan serta keinginan masyarakat. Selain itu sebelum membuat kebijakan hendaknya dapat mengakomodir aspirasi masyarakat petani lada.

Dari permasalahan diatas kebijakan pemerintah daerah melalui Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, dapat memberikan solusi kepada masyarakat atau petani di kecamatan Tanjung selor, Dinas Pertanian dapat memberikan sosialisasi dan pelatihan baik budidaya maupun teknik penanganan OPT lada bagi petani lada di Kecamatan Tanjung Selor. Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, harus memperhatikan dampak yang terjadi di lapangan pada kualitas kesuburan tanah dan ketergantungan akan sikap tidak mandiri bagi petani. Sehubungan hal tersebut penulis mengemukakan indikasi permasalahan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai penelitian yang berjudul “ *Analisis Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) Lada di Kecamatan Tanjung Selor Pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.*”

tanaman komoiti perkebunan terhadap serangan hama dan penyakit tanaman.

2. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi Pemda Kabupaten Bulungan untuk menata Kebijakan Penanganan OPT di Kabupaten Bulungan.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik terdiri dari 2 (dua) kata, yaitu : kebijakan (*policy*), dan publik (*public*). Kedua kata tersebut terdapat pengertian dari masing – masing “kebijakan” dan “publik”. Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi.

a. Konsep Kebijakan

Terdapat beberapa pengertian kebijakan, sebagaimana dirangkum oleh Irfan Islamy (dalam Suwitri, dkk, 2014 : 1.5) yang salah satu dasar pengertian kebijakan yang berkesesuaian dengan penelitian ini, adalah menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, bahwa “mengartikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan – tujuan tertentu, nilai – nilai tertentu, dan praktek – praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*)”. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008; 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”.

Secara umum istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah, Budi Winarno (2014:19).

Sedangkan Kebijakan sebagai proses, manajemen kebijakan publik disarankan untuk difahami sebagai proses, dan ditingkat jenis organisasi menurut Riant Nugroho, (2014; 515) menyatakan bahwa,

“di tingkat eksekutif dapat dikelompokkan menjadi birokrasi di tingkat pusat, daerah, dan lokal. Di tingkat jenis organisasi dapat dikelompokkan organisasi perencana, seperti Bappenas dan Bappeda, organisasi pelaksana, seperti Departemen dan Dinas Teknis hingga organisasi pengendalian, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), inspektorat, hingga UP3KR, sebuah unit kerja yang melekat pada lembaga Presiden untuk mengendalikan pelaksanaan pembangunan, atau di masa lalu diberi nama sebagai Sekretaris Pengendalian Operasi Pembangunan (Sesdalobang)”.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan (policy). Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda – beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda – beda. Menurut Ealau dan Kenneth Prwitt (yang dikutip Suharno, 2013; 3) bahwa ;

“kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang mencirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*)”.

Terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan (Kismartini, dkk, 2005 :1.4), yaitu :

- 1) “Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*public interest*)
- 2) Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acap kali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek.

- 3) Usulan tindakan, dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan.
- 4) Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumberdaya, baik manusia maupun bukan manusia”.

Amara Raksasataya dalam Sri Suwitri, dkk (2014; 1.6) menyatakan bahwa “mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu ;

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. *Taktik* atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berkenaan dengan penelitian ini, maka akan lebih mudah dipahami bahwa program, kegiatan peningkatan mutu produksi dalam penanganan OPT lada merupakan kebijakan pemerintah untuk peningkatan kesejahteraan petani lada, yang dalam hal ini kebijakan tersebut mengandung

1. Tujuan : Peningkatan kesejahteraan petani
2. Strategi : Program, kegiatan peningkatan mutu produksi
3. Sumber usulan : Pemerintah
4. Penyediaan input
 - a. Peraturan Perundangan
 - b. Dana
 - c. Pembentukan kelompok sasaran
 - d. Pengawasan

e. Perangkat pelaksana, dan lain-lain

b. Konsep Publik

Pengertian publik berasal dari kata public, yang dapat diartikan beraneka tergantung pada kata yang menyertainya. Publik dapat diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat dan negara atau pemerintahan. Beberapa pengertian publik oleh Irfan Islamy (dalam Kismartini dkk, 2005 hal : 1.5 – 1.6) dalam rangkaian kata antara lain :

- 1) “Public opinion, diartikan sebagai pendapat umum, kata public mengandung pengertian umum (public = umum).
- 2) Public library, diterjemahkan perpustakaan rakyat, kata public mengandung pengertian rakyat (public = rakyat).
- 3) Public health, diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat, kata public mengandung pengertian masyarakat (public = masyarakat).
- 4) Public administration, diterjemahkan menjadi administrasi negara, kata public mengandung pengertian negara (public = negara).
- 5) Public policy, diterjemahkan menjadi kebijakan publik, kata public diterjemahkan sebagai Pemerintah/Negara (public = Pemerintah/Negara)”

Public bisa bermakna beragam, namun satu hal penting yang tersirat adalah bahwa kata publik harus berkaitan dengan kepentingan publik, kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah, public policy tidak lagi diterjemahkan sebagai kebijakan negara, melainkan sebagai kebijakan publik, sebab public policy harus berorientasi pada kepentingan publik. Bahkan perkembangan terakhir public administration yang semula diterjemahkan administrasi negara, sekarang ini lebih tepat diartikan sebagai administrasi publik karena telah terjadi pergeseran orientasi dari kepentingan birokrasi ke kepentingan publik.

Sifat-sifat atau ciri-ciri masalah publik sangat kompleks. Untuk dapat merumuskan masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah tanpa

memahami karakteristik dari masalah publik tersebut. Ciri pokok masalah publik yang dikemukakan William N Dunn dalam Suharno (2013 : 90) adalah sebagai berikut :

1. “Saling ketergantungan (interpendence), masalah-masalah publik dalam suatu bidang tertentu sering mempengaruhi masalah-masalah publik di lain bidang. Demikian pula suatu masalah publik bukanlah suatu masalah yang berdiri sendiri, namun saling terkait dengan masalah yang lainnya. Masalah energi (bahan bakar minyak) misalnya mempengaruhi masalah transportasi, sembilan bahan pokok (sembako), masalah pengangguran dengan masalah kemiskinan ataupun kejahatan dan sebagainya.
2. Subjektivitas. Masalah kebijakan adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu lingkungan tertentu, masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analis. Karenanya bisa jadi suatu fenomena yang dianggap sebagai suatu masalah oleh lingkungan tertentu, oleh lingkungan lain tidak dianggap sebagai masalah. Sebagai contoh dalam hal ini adalah masalah dampak antara masyarakat desa dengan masyarakat atau keluarga-keluarga yang tinggal di perkotaan. Masyarakat desa tidak menganggap masalah dengan sampah rumah tangga. Sebaliknya tiap keluarga di masyarakat perkotaan menganggap sampah rumah tangga sebagai masalah yang harus dipecahkan.
3. Sifat buatan (artificiality). Masalah kebijakan hanya mungkin (dianggap sebagai masalah) ketika manusia membuat openilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subjektif manusia, masalah kebijakan juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial objektif, karena itu masalah kebijakan tersebut dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial. Pendapatan perkapit yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
4. Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap suatu masalah selalu berubah. Ada banyak solus yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak pula definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Masalah yang sama juga belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungan berbeda atau berubah. Demikian pula adanya masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda. Cara pandang seseorang terhadap suatu masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut”.

c. Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya harus berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Kebijakan publik hanya dapat ditetapkan Pemerintah, sedangkan pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Lebih lanjut menurut Thomas R.Dye, dalam Suwitri (2014; 1.9) kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah sebagai kewenangan yang dimiliki, 3 (tiga) hal dari kewenangan pemerintah, yaitu :

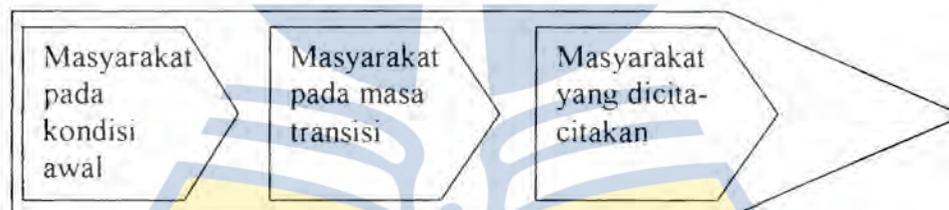
- 1) “Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (target group).
- 2) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk mengintimidasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (target group).
- 3) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (target group) “

Sedangkan menurut Suharno, (2013; 31) menyatakan bahwa ;
“Kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik melalui kekuasaan pemerintah terhadap masalah – masalah masyarakat” Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan pemerintah guna memecahkan masalah publik. Keputusan itu bisa berimplikasi pada tindakan maupun bukan tindakan. Hal ini sejalan dengan pemahaman bahwa “keputusan” termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk “tidak memutuskan” atau memutuskan untuk “tidak mengurus” suatu isu, maka pemahaman ini juga

merujuk pada definisi Thomas R. Dye dalam Nugroho (2014: 126) yang menyatakan bahwa definisinya sebagai “segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is “Whatever governments choose to do or not do. Public policy is what government do, why they do it, an what difference it makes”*). Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

“Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah”.

Ditambahkan Riant Nugroho dengan keadaan bangsa Inonesia, kebijakan publik dengan cita – cita yang ideal sebagai berikut ;



Sumber : Public Policy, Riant Nugroho tahun 2014

Gambar 2.1. Ideal Kebijakan Publik

Riant Nugroho (2014 : 184-185) menggambarkan seperti diatas (Gb. 2.2) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan”. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (*Ketuhanan, Kemamusiaan, Persatuan, demokrasi dan Keadilan*) dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata

hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana (jalan, jembatan, dsb) dan sarana (mobil, bahan bakar, dsb) untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut. Dari sini kita bisa meletakkan “kebijakan publik” sebagai “manajemen pencapaian tujuan nasional”. Dapat kita simpulkan

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional”
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Pengertian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda, Thomas R. Dye (dalam M. Yunus 2006 :39). Kebijakan publik juga mengandung pengertian bahwa “Kebijakan tersebut berasal dari publik, disusun oleh publik dan berlaku untuk publik.”

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik dalam beberapa tahap. Tujuan membagi seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Seperti misalnya tahap penilaian kebijakan yang tercantum dalam bagan di bawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan publik dan terminasi atau penghentian kebijakan.

tahap-tahap kebijakan publik, (Budi Winarno, 2014; 34-35) adalah sebagai berikut :



Sumber : Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus) Budi Winarno, tahun 2014

Gambar 2.2. Tahapan Kebijakan Publik

Untuk memperjelas peran birokrasi dalam (proses) kebijakan publik beragam pendapat para pakar, dan salah satunya menurut James Anderson, (dalam Hariyoso, 2002; 35) menyatakan bahwa :

“Kupasan ini mengedepankan birokrasi sebagai institusi administratif yang mengikuti aksioma penggabungan politik administratif oleh karenanya berhubungan penanganan urusan kebijakan publik mencerminkan tindakan pemerintah yang aktual” (*“Although it was once common doctrine in political science that administrative agencies only carry out into effect, more or less automatically, policies determined by the political branches of government, it has now become axiomatic that politics and administration are blended, and that administrative agencies significantly involved in the development of public policy. This is particularly so given the concept of policy as what government actually does”.*)

Semakin meningkatkan perhatian para ilmuwan dalam urgensi kebijakan publik. Studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab

dan akibat dari tindakan – tindakan pemerintah, hal ini dinyatakan oleh Thomas Dye, (sebagaimana dikutip Suharno, 2013; 6) sebagai berikut :

“Studi ini mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan – kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses – proses politik terhadap kebijakan publik, penelitian mendalam mengenai akibat – akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan”.

Dalam penelitian ini, dapat dijelaskan hubungan antara Kebijakan Publik dengan Kepentingan Publik, yaitu adanya nilai-nilai masyarakat (kepentingan publik) : masih banyak penduduk yang belum sejahtera karena pendapatan penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidupnya, dan kebijakan publik : program, kegiatan peningkatan mutu produksi dalam peningkatan pendapatan masyarakat melalui penanganan organisme pengganggu tanaman (OPT) lada.

d. Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk mendapatkan kebijakan publik yang aktual, kebijakan yang sesuai dengan kepentingan publik. Menurut Suwitri, dkk (2014; 2.3) menyatakan bahwa , “analisis kebijakan publik adalah sebuah seni di dalam memahami sebuah rencana kebijakan yang akan diterapkan oleh sebuah otoritas publik”. Analisis kebijakan publik memerlukan sebuah uraian tentang data, informasi dan berbagai alternatif yang mungkin ditempuh untuk menentukan sebuah kebijakan publik. Analisis kebijakan publik memiliki tujuan memberikan rekomendasi kepada pembuat kebijakan publik (*public policy maker*) dalam rangka memecahkan masalah-masalah publik. Analisis kebijakan merupakan

Proses analisis kebijakan, menurut Patton dan Sawicki, (dalam Nugroho, 2014: 312) mengemukakan bahwa : “analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan”. Analisis kebijakan pasca kebijakan biasanya berbentuk *eskriptif* dan biasanya juga disebut sebagai *ex-post* (istilah dari Michael Carley), *post-hoc* (istilah dari Lineberry), atau *retrospective* (istilah dari William N. Dunn). Analisis kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan disebut sebagai *ex-ante* (istilah dari Carley), *pre-hoc* (istilah dari Lineberry), *anticipatory*(istilah dari Teitz), atau *prospective* (istilah dari Dunn). Bentuk dari analisis kebijakan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu *prediktif* dan *preskriptif*. Analisis *prediktif* merujuk kepada proyeksi kondisi masa mendatang sebagai hasil dari adopsi kebijakan. Analisis *preskriptif* merujuk kepada rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan yang bersifat umum dan tidak memberikan fokus tertentu disebut sebagai *advis*, sementara rekomendasi yang menekankan pembuatan kebijakan agar memilih suatu kebijakan disebut sebagai *advis persuasif*.

2. Formulasi Kebijakan

Setelah masalah analisis dirumuskan dengan jelas dan akurat, maka tahapan berikutnya yang harus dilakukan oleh seorang analis adalah menentukan tujuan dan sasaran analisis kebijakan publik. Tujuan utamanya menganalisis mempengaruhi hasil analisis, dan mempengaruhi prioritas kebijakan serta tindakan – tindakan yang akan diambil dalam rangka mengatasi permasalahan dalam penyelenggaraan tugas – tugas pemerintahan. Tindakan – tindakan yang akan diambil nantinya adalah dalam rangka implementasi kebijakan yang akan direkomendasikan oleh

analisis, baik merupakan revisi dari kebijakan yang sudah ada maupun kebijakan yang benar – benar baru.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi.

Menurut Suharno, (2013; 24) menyatakan bahwa ;

“Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif – alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih”.

Adapun menurut Suwitri dkk, (2014, 2.30) mengenai formulasi masalah kebijakan, dinyatakan bahwa ; “Untuk dapat mengkaji sesuatu permasalahan secara tepat, kita perlu mengetahui/menguasai 3 (tiga) hal adalah Teori, informasi dan metodologi yang relevan, dengan permasalahan yang dihadapi“. Mengidentifikasi permasalahan yang sebenarnya, dan ini berkembang menjadi *policyquestion* yang diangkat dari *policy issues* tertentu. Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk *evaluation research*, metode kuantitatif, dan teori – teori yang relevan dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi. Perlu dijadikan pedoman dalam penelitian adalah merumuskan persoalan secara operasional dan fungsional, rumusan tersebut harus nyata dan jelas pengertiannya serta terjabarkan mana

bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masalah-masalah sosial teknis dan untuk mencari solusi masalah kemasyarakatan dengan lebih baik.

Sejalan dengan pengertian analisis kebijakan publik, menurut William N. Dunn, (dalam Muhadjir Darwin, 2000; 89) menyatakan bahwa ,

“Dalam arti historis yang paling luas, analisis kebijakan sebagai suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk memungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan”

Sedangkan analisis kebijakan menurut Budi Winarno dalam Suharno, (2013; 76) menyatakan bahwa “analisis kebijakan berhubungan dengan penyidikan dan deskripsi sebab – sebab serta konsekuensi – konsekuensi kebijakan publik” Dalam analisis kebijakan kita dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan – kebijakan tertentu, siapa actor – actor yang terlibat dalam perumusan kebijakan, serta apa dampak dari kebijakan tersebut. Analisis ini juga dilakukan tanpa pretensi untuk menyetujui atau menolak suatu kebijakan.

Adapun analisis kebijakan, menurut Wayne Parsons (diahlibahasakan oleh Tri wibowo budi santosa, 2005; 30) menyatakan bahwa : “Analisis kebijakan adalah sebuah bidang yang terdiridari campuran berbagai disiplin, teori dan model”. Selanjutnya menurut Wildaysky bahwa “Analisis kebijakan adalah subbidang terapan yang isinya tidak bisa ditentukan berdasarkan batas – batas disipliner, tetapi berasarkan hal – hal yang tampaknya sesuai dengan situasi masa dan sifat dari persoalan”.

faktor – faktor penyebab (*independent variable*) dan faktor – faktor yang merupakan akibat (*dependent variable*).

Sedangkan menurut William N. Dunn, (dalam Muhadjir Darwin, 2000; 24) pada tahap – tahap dalam proses pembuatan kebijakan, menyatakan bahwa ; “Fase formulasi kebijakan dengan karakteristik, para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif”. Pada fase formulasi kebijakan merupakan peramalan dari alternatif. Ditambahkan oleh William N. Dunn, bahwa ;

“peramalan dapat menyiapkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala – kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan menyetimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan”

Sedangkan menurut Budi Winarno, (2014; 36) menyatakan bahwa ;

“Tahap formulasi kebijakan merupakan masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah – masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing – masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing – masing aktor akan “bermain”.

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan dari perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan yang diambil.

3. Implementasi Kebijakan

Banyak persepsi menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah bagian terpisahkan dari perencanaan kebijakan, padahal keduanya merupakan satu kesatuan yang saling memberikan dukungan keberhasilan dalam proses tersebut. Pengertian implementasi menurut para ahli, implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap *fix*. Suatu kebijakan yang telah disahkan dan siap untuk dilaksanakan nantinya belum tentu dapat sepenuhnya dilaksanakan seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

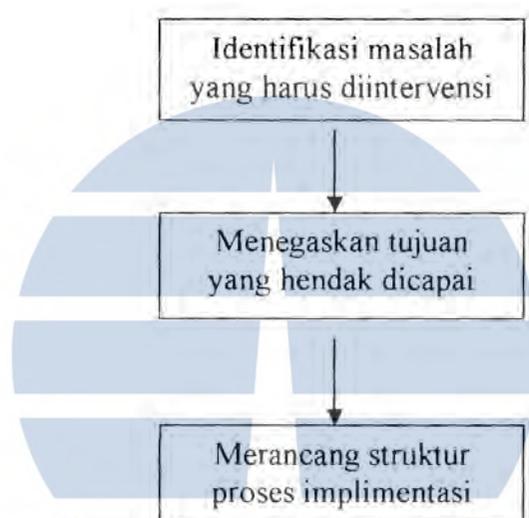
Menurut Budi Winarno (2014, 37) menyatakan bahwa :

“Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan – catatan saja jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus implementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan – badan administrasi maupun agen – agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit – unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana”.

Implementasi kebijakan yang telah melalui tahap rekomendasi merupakan prosedur yang relatif kompleks, sehingga tidak selalu ada jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam penerapannya. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat terkait dengan beberapa aspek, di antaranya, pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dan konsistensi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran (Suharno, 2013; 169).

Menurut Nugroho, (2014; 690) menyatakan bahwa; “Implementasi kebijakan sebagai praktek secara umum, pada prinsipnya tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, karena implimentasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri”.

Dalam memahami implementasi kebijakan sebagai praktek, dapat digunakan modal berfikir sederhana sebagai berikut :



Sumber : Public Policy. Riant Nugroho tahun 2014

Gambar. 2.3. Praktek Implementasi

Pelaksanaanpenerapan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing – leading – controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Pengertian organisasi, menurut Stephen P. Robbins (2003 : 4) bahwa ; “organisasi adalah suatu unit (satuan) sosial yang dikoordinasikan dengan sadar, yang terdiri dari dua orang atau lebih, yang berfungsi atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan atau serangkaian tujuan bersama”

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Abdullah (1997: 11), yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
- b. *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
- c. Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2008: 65) dapat dilihat sebagaimana kutipan berikut :

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan - kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Adapun yang lain mengenai proses implementasi kebijakan suatu program adalah keterangan tentang sesuatu, mengapa terjadi dan bagaimana terjadinya, atau menerangkan tentang bagaimana dan mengapa seseorang berperilaku tertentu, seumpamanya dalam konteks tertentu (Mulyono, 2008: 21). Teori tersebut dapat digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan dengan cara yang tepat dan hemat dalam upaya mencapai tujuan kebijakan secara efektif dan efisien. Cara efektif dan efisien inilah yang menjadi pedoman utama dari implementasi kebijakan.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa “to implementasi (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to*

(menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Wahab, 2008; 67).

4. Evaluasi Kebijakan

Ada banyak definisi evaluasi, menurut Thomas Dye dan Carol Weiss (yang dikutip oleh Wayne Parsons, 2005; 547-548) sebagai berikut :

Thomas Dye, bahwa “evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik”. Artinya evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Carol Weiss, mengatakan bahwa ; evaluasi dapat dibedakan dari bentuk – bentuk analisis lainnya berdasarkan 6 (enam) hal :

- a. “Evaluasi dimaksudkan untuk pembuatan keputusan, dan untuk menganalisis problem seperti yang telah didefinisikan oleh pembuat keputusan, bukan oleh periset.
- b. Evaluasi adalah penilai karakter riset bertujuan untuk mengevaluasi tujuan program.
- c. Evaluasi adalah riset yang dilakukan dalam *setting* kebijakan, bukan dalam *setting* akademik.
- d. Evaluasi sering kali melibatkan konflik antar periset dan praktisi.
- e. Evaluasi biayanya tidak dipublikasikan.
- f. Evaluasi mungkin melibatkan periset dalam persoalan kesetiaan kepada agen pemberi dana dan peningkatan perubahan sosial”.

Sedangkan evaluasi pada dasarnya menurut Rossi (yang dikutip oleh Sundarso, dkk (2012; 4.21) menyatakan bahwa ; “evaluasi sebagai alat untuk mengukur (*to evaluate*) suatu kegiatan/proyek/kebijakan organisasi”.

Evaluasi dapat dilakukan pada tahap perencanaan (studi kebutuhan), pelaksanaan (monitoring), dan pascaprojek (evaluasi kinerja).

Tahap *evaluation*, pada model proses kebijakan publik menurut Charles O. Jones (yang dikutip Suwitri dkk, 2014) menyatakan bahwa, “Tahap *Evaluation* adalah menilai hasil implementasi kebijakan, setelah menentukan metode - metode evaluasi”. Merupakan tahap dimana upaya dilakukan untuk menentukan faktor – faktor penghambat dan pendorong serta kelemahan dari isi dan konteks kebijakan itu sendiri. Evaluasi kebijakan membutuhkan bantuan proses *monitoring*.

Tahap akhir dari proses kebijakan adalah evaluasi hasil kebijakan. Menurut Sundarso, dkk (2012; 8.22) pada tahap evaluasi hasil kebijakan dengan mengemukakan bahwa, “Evaluasi kebijakan adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan yang ditentukan”. Evaluasi dapat terjadi pada tiap tahap dari proses implementasi (misalnya, evaluasi tahunan atau tengah tahunan untuk suatu program yang harus selesai dalam 5 tahun). Evaluasi juga dapat dilakukan untuk menilai proses implementasi itu sendiri, yaitu dengan menilai pola koordinasi yang dilakukan, kompetisi aparat pelaksana dukungan yang diterima oleh berbagai kelompok dalam masyarakat, dan lain – lain.

Selanjutnya menurut Sundarso, fungsi evaluasi dapat diperankan oleh lembaga pemerintah yang melakukan implementasi itu sendiri, atau lembaga pemerintah lain. Misalnya, Badan Pemeriksa Keuangan menilai penggunaan anggaran oleh instansi – instansi pemerintah, dan Badan Perencana Pembangunan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh lembaga – lembaga pemerintah. Fungsi evaluasi juga dapat

dilakukan pihak – pihak lain, misalnya universitas, lembaga – lembaga penelitian, konsultan luar dengan melakukan penelitian evaluasi tentang proyek – proyek pembangunan tertentu.

Pada evaluasi kebijakan untuk tujuan khusus pengendalian, evaluasi kebijakan fokus kepada pemahaman bahwa sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan sebagai “*evaluasi kebijakan*”. Evaluasi kebijakan disarankan untuk dilaksanakan dengan cara komparasi, dengan pilihan – pilihan sebagai berikut :

- a. Komparasi dengan tujuan.
- b. Komparasi dengan historikal
- c. Komparasi dengan best practices

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan “kenyataan” (Riant Nograho, 2014, 710-711).

Menurut Suharno, (2013; 221) menyatakan bahwa beberapa alasan, perlu adanya kegiatan evaluasi kebijakan yang dapat diklarifikasikan menjadi 2 (dua) dimensi adalah internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain adalah ;

- a. “Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan, dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
- b. Untuk mengetahui efektifitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
- c. Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (guarantee to non recurrence), informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil

kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa – masa yang akan datang”.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk 2 (dua) kepentingan adalah ;

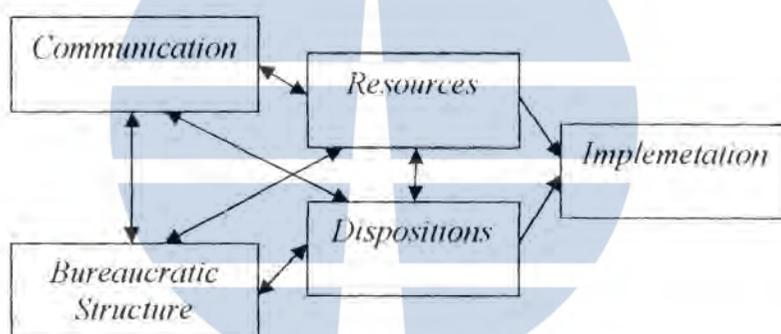
- a. “Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambilan kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
- b. Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Enggan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran an penerima, manfaat apat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur”.

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penerapan/Implementasi Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu kebijakan terdapat beberapa model penerapan /implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan Model implementasi ini meninjau tentang faktor-faktor yang mempegaruhi kebijakan publik. Diantara beberapa model implementasi kebijakan disumbangkan dari pemikiran George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*/Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of The Policy Implementation*/Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*/ Merille S. Grindle dengan *Implementation as A Political and Administration Process*. Masing-masing model tersebut diuraikan sebagaimana berikut :

1. Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam teori Edward III, implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan public, yaitu komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Hubungan antara masing-masing faktor tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



Sumber: Edward III (1980: 148)

Gambar 2.4. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan analisis implementasi kebijakan dalam hal ini adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat

diketahui pengaruhnya terhadap implementasi Berikut uraian lebih jelas mengenai faktor yang mempengaruhi kebijakan publik menurut Edward III.

a. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan hal yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 2007: 84).

Sedangkan menurut Effendy dalam Ruliana, (2014: 2) pengertian komunikasi yang dimaksudnya adalah ;

“Sama makna yang berarti membuat kebersamaan atau membangun kebersamaan antara dua orang atau lebih. Secara seerhana komunikasi apat terjadi apabila ada kesamaan antara penyampaian pesan dan orang yang menerima pesan baik secara verbal dan nonverbal”

Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan” Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

1) Transmisi;penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali

komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi).

- 2) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran).
- 3) Konsistensi; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.

b. Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Indikator-indikator yang dipergunakan untuk melihat sejauhmana sumber daya dapat berjalan dengan rapi dan baik adalah:

- 1) Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf / pegawai, atau lebih tepatnya *street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf / pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Selain itu, cakupan atau luas

wilayah implementasi perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan.

- 2) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum.
- 3) Wewenang; dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan harus bersifat formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektivitas kewenangan dapat menyurut manakala diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.
- 4) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

c. Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antara lain:

- a) Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan.
- b) Insentif, Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri, maka manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana

kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

d. Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidak-efisienan struktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III, terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan fragmentasi.

- 1) *Standard Operating Procedures* (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- 2) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

Beberapa macam model implementasi kebijakan menurut para ahli sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementasi* (1975: 201). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau permormansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linear* dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar mengenai proses implelementasi kebijakan. Model ini memiliki 6 variabel yang membentuk ikatan *linkage* (antara kebijakan dan pencapaian) (1975;201). Keenam variabel tersebut antara lain sebagai berikut.

a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian tujuan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-

ukuran dasar dan tujuan-tujuan ini merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

b. Sumber-sumber kebijakan;

Sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber-sumber tersebut mencakup dana dan insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Selain itu, juga diperlukan waktu. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu merupakan bagian pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

c. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum. Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan

komunikasi inter-organisasi. Dengan demikian, sangat penting untuk member perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implementasi, ketetapan komunikasi dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

d. Karakteristik badan-badan pelaksana;

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor. Kualitas tersebut dapat ditinjau dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Komponen dari model ini terdiri dari struktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975: 203) mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasi kebijakan, sebagaimana berikut.

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan secara hirarki terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.

- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka” yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Dukungan sumber daya ekonomi dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dan dalam lingkungan politik dukungan elite politik sangat diperlukan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program. variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

f. Kecenderungan pelaksana

Kecenderungan atau karakteristik pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Pengalaman-pengalaman subjektif individu

memegang peranan yang sangat besar. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

2. Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmania dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmania dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis* (1983: 194). Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
 - 1) Kesukaran-Kesukaran Teknis,
 - 2) Keberagaman Perilaku yang Diatur,
 - 3) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran, dan
 - 4) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara, yaitu:

- 1) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai,
 - 2) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan,
 - 3) Ketetapan alokasi sumber dana,
 - 4) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana,
 - 5) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana,
 - 6) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang, dan
 - 7) Akses formal pihak-pihak luar.
- c. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
 - 1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi,
 - 2) Dukungan publik,
 - 3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, dan
 - 4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

3. Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980), mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada content (isi) dan contextnya, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi 3komponen variabel sumberdaya implementasi yang diperlukan. Ketiga komponen ini menyebabkan program nasional menghasilkan variasi *outputs* dan *outcomes* yang berbeda di daerah. Ketiga komponen itu adalah:

- a. *Contents of policy messages*
 - 1) ketersediaan dana dan sumber lain untuk melaksanakan kebijakan;
 - 2) adanya sanksi;
 - 3) tingkat kesukaran masalah kebijakan
- b. Kredibilitas pesan kebijakan
 - 1) kejelasan pesan kebijakan;
 - 2) konsistensi kebijakan;
 - 3) frekuensi pengulangan kebijakan;
 - 4) penerimaan pesan
- c. Bentuk kebijakan
 - 1) *efficacy of the policy*;
 - 2) partisipasi masyarakat;
 - 3) tipe kebijakan.

Selain itu Grindle juga mengatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh Konten (isi) program/policy dan konteks implementasinya, sebagai berikut.

- a. *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut

atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

b. Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak (misalnya jenis kebijakan Redistribution menurut kategori Ripley dan Lowie), maka implementasinya akan lebih mudah karena tidak akan menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

1) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

2) Jangkauan perubahan yang diinginkan

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, biasanya akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya, kebijakan anti Korupsi dan KKN yang telah berkali-kali dibuat oleh beberapa presiden RI dengan berbagai badan pemeriksa, tetap menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sanksi tidak dijalankan dengan konsisten.

a. Kedudukan pengambil keputusan.

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis ataupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan-kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

b. Pelaksana program.

Manakala pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

1) Sumber daya yang disediakan.

Tersedianya sumberdaya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan, dengan sendirinya akan mempermudah pelaksanaannya. Sumberdaya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dll.

2) *Context of Implementation*(Konteks Implementasi)

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena sebarangpun baik dan mudahnya kebijakan dan sebarangpun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam

mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

b) Karakteristik lembaga dan penguasa.

Implementasi Suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingan-kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai "siapa mendapatkan apa" (misalnya penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor program tersebut, baik mengenai keberpihakan penguasa/lembaga pelaksana maupun mengenai gaya kepemimpinannya (otoriter/demokratis, dlsb).

c) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana

Implementor harus memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok sasarannya agar program yang diimplementasikan berhasil dan mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran.

4. Implementasi Kebijakan Model Eugene Bardach

Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What happen after a bill become a Law?*. Bardach (1977) menyatakan bahwa proses politik dalam suatu kebijakan tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah kebijakan dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari kebijakan tersebut justru tidak tercapai.

Menurut Bardach (1977), sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidak-pastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengans sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksanaanya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah kebijakan, karena dapat mengakibatkan:

- a. Terpecahnya sumberdaya
- b. Kaburnya tujuan
- c. Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi
- d. Terkurasnya energi

Untuk mengatasi atau meminimalisir dampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada 2 hal, yaitu:

- 1) Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*), artinya pembuat kebijakan harus memperkirakan bagaimana scenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksananya, koordinasi antar pelaksana, sumberdaya yang cukup, dll. lihat acuan Gunn). Dengan penulisan scenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi
- 2) *Fixing the Game*, artinya politisi (*the top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi diantara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, manuver, dan lain-lain).

Lebih lanjut, pada bukunya *Getting Agencies to work Together* (1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan kebijakan.

5. Implementasi Kebijakan Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *Top-down* dalam proses implementasi, meski banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka pendekatan *bottom-up* yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi mengingat para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis, sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukanlah suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka bermuasal dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi seringkali mengalami kegagalan, dan kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis for The Real World* (1984).

Dalam buku tersebut mereka memberikan proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut.

- 1) Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances*

external to the implementing agency do not impose crippling constraints)

- 2) Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*)
- 3) Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid. (*That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
- 5) Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable) (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
- 6) Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).

- 7) Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*).
- 8) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah –langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*).
- 9) Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*).
- 10) Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*That those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood dan Gunn untuk mencapai implementasi yang sempurna adalah mungkin manakala dapat mengontrol seluruh system administrasi sehingga kondisi-kondisi sebagaimana yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi, meski juga menyadari bahwa kondisi demikian nyaris mustahil terjadi di dunia nyata. Namun mereka memandang bahwa

proposisi-proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Sayangnya di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya, juga bahkan karena memang tak harus seperti itu.

Bagi Negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke 10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana, nyaris tak mungkin. Bagi Negara-negara berkembang, syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumberdaya secara menyeluruh (SDM, dana, skills, teknologi, dan lain-lain) bagi setiap program yang diimplementasikan. Justru karena keterbatasan sumberdaya (dan juga waktu) maka banyak kebijakan-kebijakan (program-program) yang harus dilaksanakan secara incremental. Selain itu, syarat ke 8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna; seringkali justru tidak harus sedemikian ketat, karena cenderung menyebabkan implementor lebih memilih memenuhi SOP dari pada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented tersebut, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang mungkin justru sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

Namun, guna pembatasan dalam penelitian ini maka peneliti memilih untuk menyajikan salah satu teori yang dianggap relevan dengan

materi pembahasan dari objek yang diteliti. Adapun model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation* (1980). Hal ini bukan berarti ada justifikasi terhadap teori-teori lain tidak lagi relevan dalam perkembangan teori implementasi kebijakan publik, melainkan lebih kepada mengarahkan agar penelitian lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

C. Penelitian Terdahulu

Pada dasarnya, penelitian terdahulu merupakan acuan untuk Penelitian selanjutnya yang berfungsi sebagai pendukung untuk melakukan penelitian. Penelitian – penelitian sebelumnya telah mengkaji masalah Analisis Kebijakan pemerintah kepada petani lada dan beberapa penelitian lain yang masih memiliki kaitan dengan variabel dalam penelitian ini.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Erwin Krisnawinata (2013), dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Subsidi Pupuk dalam meningkatkan Produktivitas Petani Lada Di Kabupaten Bangka Tengah. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik, kalau tujuan atau alasan itu :

1. Rasional. Artinya tujuan dapat dipahami atau diterima akal sehat. Ini terutama dilihat dari faktor – faktor pendukung yang tersedia.
2. Diinginkan (*desirable*). Tujuan ari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.

Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realitis. Penelitian ini menggunakan teknik analisis penelitian deskriptif kualitatif dengan metode eksploratif untuk mengetahui dampak dari petani lada yang menerima intervensi kebijakan. Kesimpulannya penelitian ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan subsidi pupuk ini masih layak untuk diteruskan karena masih memberikan manfaat dan dampak positif terhadap petani lada, namun masih memerlukan perbaikan dalam pelaksanaannya ke depan.

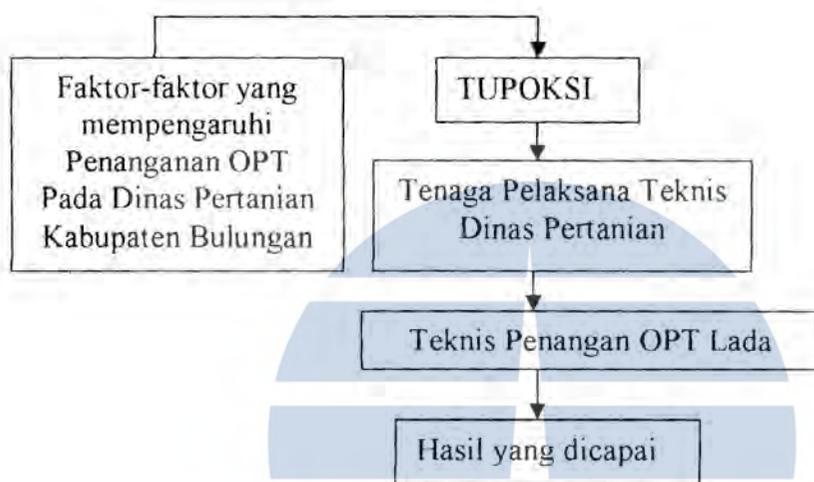
April Ogra (2013), melakukan penelitian dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Peningkatan Penggunaan Benih Bermutu Varietas Unggul Melalui Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) Di Kabupaten Bangka Tahun Anggaran 2011. Adapun penelitian ini bertujuan untuk memperoleh penjelasan tentang implementasi kebijakan peningkatan penggunaan benih bermutu varietas unggul tanaman melalui program bantuan langsung benih unggul (BLBU) di Kabupaten Bangka tahun anggaran 2011. Penelitian ini merupakan penelitian pendekatan deskriptif kualitatif dengan maksud memberikan gambaran, bagaimana pelaksanaan kebijakan di lapangan lalu kemudian dianalisis menggunakan Teori Edward III (1980). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada pelaksanaan kebijakan bantuan langsung benih unggul (BLBU) ini, terdapat beberapa aspek yang mendukung seperti : fasilitas benih, yang didistribusikan, wewenang dan informasi cukup baik seangkan beberapa aspek yang kurang mendukung seperti sumber daya manusia dan fasilitas sarana irigasi, dana, SOP, dan seksi khusus yang menangani pekerjaan ini belum ada, sehingga perlu ditingkatkan lagi fungsi dan peran aspek – aspek tersebut guna memaksimalkan pelaksanaan kebijakan BLBU ini. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa :

1. Aspek Komunikasi (tranmisi, kejelasan, konsistensi dan koorinasi) sangat mendukung dalam pelaksanaan kebijakan BLBU ini.
2. Aspek Sumber Daya (SDM, informasi, wewenang, dan fasilitas) sebagian masih ada yang belum mendukung seperti Sumber Daya Manusia (SDM), serta fasilitas irigasi dan dana belum maksimal. Namun informasi, wewenang dan fasilitas berupa benih yang idistribusikan sudah sangat mendukung.
3. Aspek Sikap (sikap implementator, dukungan pimpinan, insentif bagi pelaksana dan transparasi), sangat mendukung dalam pelaksanaan kebijakan BLBU ini, dan
4. Aspek Struktur Birokrasi (SOP dan Fragmentasi) belum mendukung dalam pelaksanaan kebijakan BLBU.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui beberapa penelitian pendahuluan yang relevan dari penelitian ini adalah Analisis Kebijakan Publik. Namun demikian, penelitian ini juga memiliki banyak perbedaan yang mendasar dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada objek dan lokasi penelitian. Adapun objek dalam penelitian ini adalah kebijakan Penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, khususnya mengenai Penerapan Kebijakan pada Dinas Pertanian melalui penanganan OPT Lada berlandaskan UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1995 tentang Perlindungan Tanaman, dan Keputusan Menteri Pertanian No. 887/Kpts/OT/9/1997 tentang Pedoman Pengendalian OPT secara operasional. Oleh karena itu, terdapat pula perbedaan lokasi antara penelitian ini dengan

penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dengan menitik beratkan pada Analisis Kebijakan Penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

D. Kerangka Berfikir



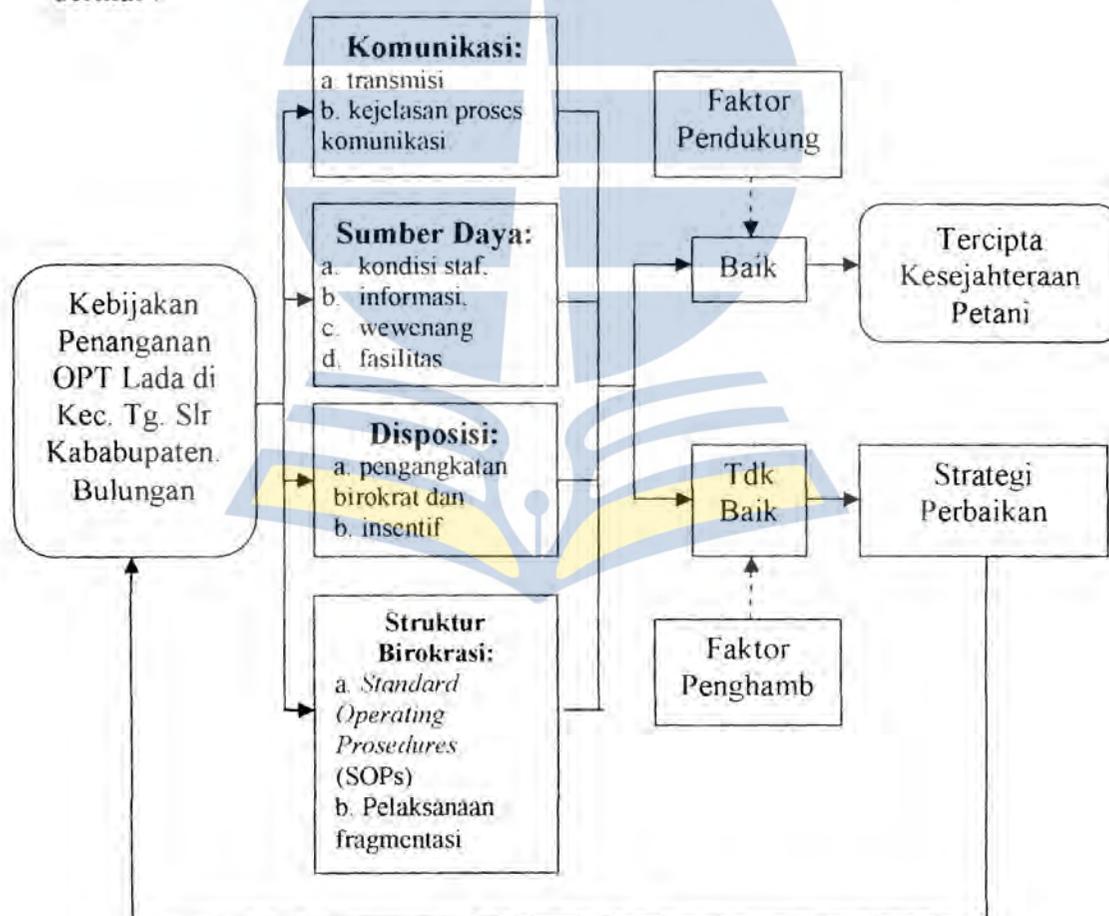
Sumber : Kerangka berfikir, Dinas Pertanian, tahun 2015

Gambar 2.5 Alur Kerangka Berfikir, Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) Pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

Tugas pokok tenaga teknis Dinas Pertanian sebagaimana Peraturan Bupati nomor 10 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas, Fungsinya dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Bulungan. Adapun tugas pokok melaksanakan adalah melakukan kegiatan persiapan, melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah dibidang pertanian berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penilaian terhadap penerapan implementasi kebijakan didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Melalui teori tersebut dinilai beberapa indikator dari kesiapan pelaksana kebijakan yang terdiri dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor komunikasi antara lain terkait dengan

transmisi dan kejelasan proses komunikasi, faktor sumber daya terkait kondisi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas, faktor disposisi terkait pengangkatan birokrat dan insentif, serta faktor struktur birokrasi terkait dengan SOP dan fragmentasi. Seluruh indikator tersebut tentunya diharapkan dimiliki dan terlaksana dengan baik dalam implementasi kebijakan, maka kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dapat dinyatakan baik, sehingga dapat memenuhi terciptanya kesejahteraan petani lada atau masyarakat. Berdasarkan pemikiran maka kerangka berpikir pada penelitian ini dapat digambarkan sebagaimana berikut :



Sumber: diadopsi dari Edward III (1980: 148)

Gambar 2.6. Kerangka Pemikiran

Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Adapun aspek-aspek yang menjadi bagian dari analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori tersebut adalah sebagai berikut.

1. Komunikasi

Indikator dari keberhasilan komunikasi dapat di lihat dari

- a. transmisi
- b. kejelasan proses komunikasi

2. Sumber Daya Pelaksana

Indikator yang digunakan dalam hal sumber daya pelaksana adalah:

- a. kondisi staf,
- b. informasi,
- c. wewenang dan fasilitas

3. Disposisi (Sikap)

Indikator yang perlu diperhatikan mengenai disposisi adalah:

- a. pengangkatan birokrat dan
- b. insentif

4. Struktur Birokrat

Indikator dari struktur birokrasi adalah:

- a. *Standard Operating Procedures* (SOPs)
- b. Pelaksanaan fragmentasi

BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penelitian yang dilakukan dapat dilihat metode dan pendekatan yang dilaksanakan dalam penelitian. Metode adalah aspek terpenting dan besar pengaruhnya terhadap berhasil tidaknya suatu penelitian, dalam mengumpulkan data. Data yang diperoleh dari penelitian merupakan gambaran dari obyek penelitian. Penelitian ini, dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai kebijakan penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Didalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisis dan menginterpretasikan kondisi sekarang ini terjadi. Kemudian menurut Moelong (2011:6) penelitian kualitatif adalah

“penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah”.

Ditambahkan oleh Prasetya Irawan (2012) menyatakan bahwa :
“penelitian kualitatif adalah kebenaran intersubjektif (bukan kebenaran objektif). Kebenaran intersubjektif adalah kebenaran yang dibangun dari jalinan berbagai faktor yang bekerja berama – sama, seperti budaya dan sifat – sifat unik dari individu – individu manusia”.

Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemacahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data, menganalisis dan menginterpretasikan. Penerapan pendekatan ini nampak dalam ciri proses pengolahan data, tanpa perhitungan.

Adapun alasan penulis menggunakan bentuk penelitian deskriptif karena relevan dengan tujuan penelitian, yaitu untuk mengetahui dan menggambar keadaan yang sebenarnya dari objek penelitian. Dengan menggunakan metode kualitatif, maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, lebih mendalam dan dapat dipercaya sehingga tujuan penelitian dapat dicapai dengan baik.

Dalam penelitian kualitatif, permasalahan dapat dilacak/digali secara mendalam, data yang bersifat perasaan, norma, nilai, keyakinan, kebiasaan, budaya, sikap mental dan komitmen yang dianut seseorang maupun kelompok dapat diungkap dengan jelas. Untuk memahami dan memberikan makna kepada data yang dikumpulkan, dilakukan analisis dan interpretasi secara terus menerus sehingga menghasilkan kesimpulan yang akurat.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Fokus dalam penelitian ini terkait dengan penerapan Kebijakan penanganan OPT lada pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Data penelitian diperoleh dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai informan kunci dalam penelitian ini sebagai pihak yang memahami penerapan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Analisis terhadap penerapan kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect*

Impact on Implementation dari George C Edward III. Pelaksanaan analisis kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan kebijakan berdasarkan model *Direct and Indirect Impact on Implementation* dari George C. Edward III mengacu pada faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan penerapan kebijakan dalam implementasi suatu kebijakan sebagaimana berikut.

1. Sumber Daya

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan sumber daya adalah staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

2. Komunikasi

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan komunikasi adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

3. Disposisi (Sikap)

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

4. Struktur Birokrasi

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan birokrasi adalah SOP dan pelaksanaan fragmentasi.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Kalimantan Utara, dalam kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan

Tanjung Selor Kabupaten Bulungan, dengan pertimbangan penetapan sebagai berikut :

- a. Penulis memilih lokasi tersebut karena belum ada penelitian berhubungan dengan judul tersebut, terutama berkaitan dengan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.
- b. Penulis bertempat tinggal dan bekerja di Tanjung Selor, merupakan bagian penguatan pelaksanaan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan TanjungSelor Kabupaten Bulungan.
- c. Sebagai masukan kepada pelaku kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan.
- d. Pemberdayaan sumber daya manusia pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan berdasarkan pengamatan belum dilaksanakan secara maksimal kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sehingga tujuan yang ingin dicapai masih jauh dari harapan.

Dengan mempertimbangkan alasan yang dipaparkan diatas maka penulis menganggap perlu untuk melakukan penelitian Analisis kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, sehingga hasil penelitian ini dapat berguna bagi pelaku kebijakan penanganan OPT tersebut.

C. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan Penelitian

Pada penelitian ini sumber data adalah subjek dari mana data dapat diperoleh (Arikunto, 2002: 107). Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan teknik pengumpulan data. Sumber data penelitian ini antara lain aparat pada Dinas Pertanian, Petugas Penyuluh Lapangan (PPL), Para petani lada sebagai informan penelitian. Berdasarkan sumber data penelitian maka jenis data pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber data penelitian. Pengumpulan data primer pada penelitian ini dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Dengan demikian maka sumber data primer penelitian adalah informan pada saat wawancara penelitian. Data primer pada penelitian ini diperoleh dari narasumber penelitian

Narasumber yang diwawancarai pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai informan kunci
- b. Kabid Bina Perkebunan Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai informan kunci
- c. Sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai informan kunci
- d. Staf teknis Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai informan kunci

- e. PPL (Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan atau BP2KP Kabupaten Bulungan) informan biasa
- f. Petani lada informan biasa
- g. Camat Tanjung Selor informan biasa
- h. Dan lain – lain informan biasa

Penentuan subyek penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan metode *purposive*, merupakan pemilihan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat informan yang sudah diketahui sebelumnya. Selain itu juga peneliti sudah mengenal dan mengetahui orang-orang yang memahami permasalahan yang akan diteliti.

Tujuan dilakukannya wawancara adalah untuk memperoleh data mengenai penerapan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Selain itu juga diungkap mengenai permasalahan yang terjadi dalam penerapan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara. Data sekunder diperoleh melalui dokumentasi terhadap sumber-sumber tertulis seperti halnya catatan-catatan, laporan, memo yang berhubungan dengan penerapan kebijakan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Data sekunder yang menunjang dari kebijakan tersebut berupa ; jumlah pegawai

dinas pertanian, jumlah pegawai berdasarkan pendidikan dinas pertanian, data luas lahan bukan sawah di Kabupaten Bulungan menurut penggunaannya, Data kelompok tani di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan, dan produksi komoiti tanaman perkebunan rakyat menurut Kecamatan. Data sekunder pada penelitian ini digunakan sebagai data pendukung hasil-hasil yang diperoleh dalam pengumpulan data primer.

D. Instrumen Penelitian

Unit analisis pada umumnya dilaksanakan untuk mendapat gambaran yang umumnya dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti objek penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini meliputi tiga komponen menurut Spradly (dalam Sugiyono, 2010: 68), yaitu:

- “(1) *place*, tempat dimana interaksi dalam penelitian berlangsung;
- (2) *actor*, pelaku atau orang yang sesuai dengan objek penelitian tersebut;
- (3) *activity*, kegiatan yang dilakukan *actor* dalam situasi sosial yang sedang berlangsung”

Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah pelaku. Adapun pelaku yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, khususnya pada Dinas Pertanian. Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan merupakan pihak yang melaksanakan penerapan/implementasi Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan, dalam proses pelaksanaan kegiatan. Pihak lainnya yang dilibatkan sebagai unit analisis adalah para petani lada yang menanam jenis tanaman lada di Kecamatan Tanjung Selor.

Pengumpulan data dilaksanakan dari unit analisis digunakan instrumen penelitian. Instrumen dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara. Wawancara dilakukan di lingkungan Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam penerapan/implementasi Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan kegiatan tersebut. Dalam proses wawancara, peneliti dapat mengajukan pertanyaan yang bersifat terbuka, sehingga dapat memunculkan pandangan dan opini dari subjek penelitian (Creswell, 2010: 267). Proses wawancara dilakukan dengan teknik wawancara yang dipandu menggunakan bantuan pedoman wawancara. Panduan pedoman wawancara tersebut dimaksudkan agar selama proses wawancara dilakukan dapat memperoleh jawaban yang akurat dan tidak menyimpang dari maksud menjawab pertanyaan rumusan masalah. Disamping itu pedoman wawancara dapat berupa kisi – kisi yang akan ditanyakan sesuai dengan tujuan penelitian. Sedangkan di lapangan setiap kisi pedoman itu bisa dikembangkan, sehingga melahirkan banyak pertanyaan yang dimaksudkan untuk menggali informasi secara mendalam.

E. Prosedur Pengumpulan Data

Pada penelitian ini teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah data yang relevan dan sangat berpengaruh pada obyektivitas penelitian, sehingga memungkinkan dicapainya pemecahan masalah secara *valid* dan *reliable*, yang pada akhirnya memungkinkan dirumuskannya generalisasi yang obyektif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1). Wawancara

Alat pengumpul data yang digunakan adalah pedoman wawancara dengan kisi-kisi pertanyaan. Pedoman wawancara demikian dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan penulisan tesis ini. Pedoman wawancara dimaksudkan sebagai pedoman bagi peneliti dalam melakukan wawancara. Wawancara adalah suatu komunikasi verbal atau percakapan yang memerlukan kemampuan informan untuk merumuskan buah pikiran serta perasaannya dengan tepat (Nasution, 1996,96).

Wawancara mendalam (*in-depth interview*), atau yang disebut dengan wawancara bebas, merupakan teknik pengumpulan data primer untuk lebih mendalami tentang subyek penelitian. Dalam wawancara mendalam terdiri dari beberapa komponen penting seperti peneliti, informan, pedoman wawancara dan kondisi komunikasi yang baik. Hal ini sesuai dengan pernyataan Irawati Singarimbun dalam Sofian Efendi dan Tukiran (2012; 221), seperti di bawah ini ;

“Beberapa komponen penting dalam wawancara mendalam, yaitu peneliti, informan, pedoman wawancara dan *rapport* (kondisi intraksi yang baik)”.

Dalam hal ini, sumber data yang diwawancarai pada penelitian adalah aparat yang melaksanakan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Tujuan dilakukannya wawancara adalah untuk memperoleh data mengenai perencanaan, kesulitan, hambatan, dan penyebab kesulitan dan hambatan dalam melakukan penerapan/implementasi Kebijakan penanganan OPT

Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan kegiatan.

Wawancara dilakukan dengan tanya jawab lisan antara 2 (dua) antar dua orang atau lebih secara langsung, yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan kepada pihak informan kunci (*key informan*) yang dipandang memahami dan mengetahui serta dapat memberikan informasi mengenai permasalahan penelitian. Informan kunci dimaksud adalah Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, Kepala Bidang Bina Perkebunan Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, Sekretaris Dinas Pertanian, dan staf dinas Pertanian, serta pihak – pihak yang dianggap mampu memnberikan informasi berkaitan dengan penelitian ini. Adapun aspek – aspek yang diwawancara peran strategis kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Berkaitan dengan pedoman wawancara itu, ditambahkan oleh pernyataan Yunus (2012; 367) di bawah ini. “Pedoman wawancara sangat diperlukan, agar pewawancara tidak kehilangan orientasi wawancaranya sendiri “. Hal ini sangat sering terjadi karena asiknya seseorang melakukan wawancara, kemudian terseret pada masalah – masalah aktual yang sebenarnya bukan merupakan subtansi penelitian”

Penentuan dan pemilihan informan kunci (*key informan*) tersebut dilakukan karena penelitian ini telah mengutamakan kualitas informasi dari pada kuantitas informan, yakni jumlah yang diwawancara adalah 8 orang. Berkaitan dengan hal tersebut, maka bersama ini dilampirkan daftar

informan kunci (*key informan*), sesuai dengan Tabel 3.1 seperti sebagai berikut :

Tabel.3.1
Daftar Nama Jabatan Informan yang dilakukan Wawancara Mendalam
(in - depth interview)

No	Jabatan	Jumlah Orang
1.	Kadis Pertanian	1
2.	Sekretaris Dinas pertanian	1
3.	Kabid Bina Perkebunan	1
4.	Staf Teknis OPT Dinas Pertanian	1
5.	Camat Tanjung Selor	1
6.	Ketua Kelompok Tani "Maju Bersama" (desa Gunung Seriang Kecamatan Tanjung Selor)	1
7.	Ketua Kelompok Tani Tani Makmur (desa Apung Kecamatan Tanjung Selor)	1
8.	Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) di Kecamatan Tanjung Selor	1
	Jumlah	8

Sumber : wawancara terhadap informan, tahun 2015

2). Analisis Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2010: 82), menyatakan bahwa ;

“dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Analisis dokumen adalah sebuah gambaran dari isu atau masalah, yang dapat dikonstruksikan melalui dokumen-dokumen seperti surat-surat, memo-memo, pengumuman-pengumuman, hasil kerja, hasil penilaian, arsip-arsip, laporan-laporan, *time table* atau tabel waktu, kebijakan, dan pengaturan”.

Dokumentasi diperlukan karena metode dokumentasi mempunyai nilai lebih dalam pengungkapan terhadap sesuatu hal dan kejadian yang telah didokumentasikan. Metode dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder melalui dokumen-dokumen yang telah

tersedia. Dokumentasi diperlukan dalam penelitian ini karena data yang diperoleh dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan triangulasi data penelitian. Data yang diperoleh melalui metode dokumentasi adalah data bahan tertulis yang bisa digunakan untuk memperkuat hasil penelitian sehubungan dengan penerapan/implementasi Kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

F. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan salah satu proses yang terintegrasi dalam pelaksanaan penelitian ini. Kegiatan ini sangat berkaitan dengan jenis penelitian yang dipilih, rumusan masalah dan tujuan penelitian, jenis data, serta asumsi-asumsi teoritis yang melandasi kegiatan penelitian. Setiap rangkaian dan tahapan dalam penelitian ini sangat diperhatikan agar mampu melakukan analisis data sehingga penelitian yang dilaksanakan bersifat koheren

Menurut M. Nazir (1994:419) menyatakan bahwa ; “analisis data adalah mengelompokkan, membuat suatu urutan, memanipulasi serta menyingkirkan data sehingga mudah untuk dibaca”.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan melalui analisis deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif dilakukan terhadap data yang diperoleh dalam pelaksanaan penelitian. Hasil penelitian tersebut antara lain data mengenai :

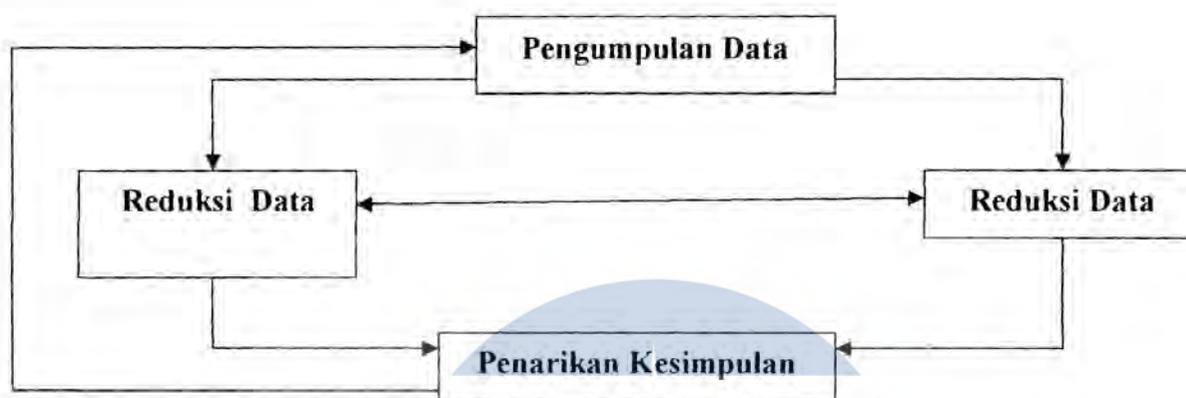
- 1). Penerapan/Implementasi Kebijakan Penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagai upaya pemberdayaan petani lada.

- 2). Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.
- 3) Usaha-usaha untuk menanggulangi faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

Analisis data secara kualitatif dilakukan dengan menganalisis data hasil penelitian yang telah diperoleh. Analisis data kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan proses yang terjadi di lapangan, serta membandingkan dengan teori yang telah diuraikan pada landasan teori. Proses penemuan yang sistematis dari catatan *interview*, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang telah dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap data dalam penelitian ini, sehingga penemuan dapat disajikan (Bogdan & Biklen, 2003: 153).

Dalam analisis data kualitatif, data dikumpulkan kemudian dihimpun, diklasifikasikan berdasarkan kategori-kategori tertentu sesuai dengan bentuk, sifat dan jumlahnya. Setelah itu dianalisis berdasarkan fakta-fakta di lapangan. Miles & Huberman (2009: 166) mengemukakan bahwa "analisis data harus dilakukan dengan pendekatan yang baik, yaitu menguji validitas temuan-temuan dengan meramalkan apa yang terjadi pada kasus selanjutnya enam bulan atau satu tahun sebelumnya". Analisis deskriptif kualitatif pada penelitian ini dilakukan berdasarkan metode analisis data model Miles dan Huberman. Miles & Huberman (2009: 73) menyatakan bahwa "aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya sudah jenuh".

Adapun teknik analisis data yang digunakan tersebut ada tiga yakni, reduksi data, display data, mengambil keputusan dan verifikasi. Proses analisis interaktif ini dapat disajikan dalam bentuk skema sebagai berikut :



Sumber : Miles dan Huberman, tahun 2009

Gambar 3.1. Analisis Model Interaktif

Aktivitas penelitian dari penerapan / implementasi Kebijakan Penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam analisis data kuantitatif dapat diuraikan sebagai berikut :

1. *Data Reduction*

Data yang diperoleh dari lapangan perlu dicatat secara teliti dan rinci. Jumlah data yang diperoleh di lapangan tentunya kompleks dan rumit sehingga diperlukan analisa data melalui reduksi data. Reduksi data dilakukan dengan merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dan mencari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran

yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencarinya bila diperlukan.

2. Data Display

Setelah direduksi, langkah selanjutnya adalah mendisplay atau menyajikan data. Menurut Miles dan Huberman (2009: 84) menyatakan *“the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text”*. Teks yang bersifat naratif paling sering digunakan untuk menyajikan data kualitatif. Pada penelitian ini, penyajian data kualitatif dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, dan hubungan antar kategori. Penyajian data diharapkan dapat mempermudah pemahaman terhadap data yang diperoleh sehingga dapat melakukan langkah selanjutnya berdasarkan data yang telah dipahami tersebut.

3. Conclusion Drawing/Verification

Langkah selanjutnya dalam analisis kualitatif adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan ini masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal ini tentunya juga didukung oleh bukti-bukti valid dan konsisten sehingga dapat dihasilkan kesimpulan akhir yang kredibel.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan,

Dinas pertanian terletak dan berlokasi di Tanjung Selor Hilir Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara, dengan wilayah administrasi sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan kota Tarakan, desa Liagu.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kelurahan Tanjung Palas hilir, desa Pimping.
- Sebelah Barat berbatasan dengan desa Silva Rahayu, desa Ruhui Rahayu dan desa Kelubir.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kelurahan Tanjung Selor Timur desa Tanjung Buka.

Luas lokasi ± 05 Ha, dengan luas efektif yang digunakan untuk lahan parkir $\pm 0,2$ dan lainnya untuk lahan perkantoran.

Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan merupakan instansi yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, yang bertujuan untuk dapat menunjang peningkatan produksi, produktivitas dan pendapatan petani di bidang pertanian, peternakan, hortikultura dan perkebunan. Sebagaimana tertuang dalam rencana strategis Dinas pertanian Kabupaten Bulungan. Beberapa faktor pendukung untuk mencapai terwujudnya konsep pembangunan pertanian yang mandiri dan berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan, antara lain adalah dengan adanya

kesiapan sumber daya manusia, tertatanya kelembagaan, berkembangnya inovasi teknologi tepat guna spesifik lokasi dan ketersediaan sarana prasarana yang memadai.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bupati nomor 10 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas, Fungsinya dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Bulungan, Dinas Pertanian mempunyai tugas pokok melakukan kegiatan persiapan, melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah dibidang pertanian berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana tersebut Dinas Pertanian menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pertanian sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan Pemerintah Daerah;
- b. Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis dibidang pertanian;
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pertanian;
- d. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pertanian;
- e. Penyelenggaraan urusan kesekretariatan;
- f. Pembinaan pelaksanaan tugas Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian;
- g. Pembinaan Kelompok Jabatan Fungsional;
- h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Susunan organisasi Dinas pertanian Kabupaten Bulungan terdiri dari atas :

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretaris, membawahi :
 1. Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan
 2. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
- c. Bidang Bina Perkebunan, membawahi :
 1. Seksi Pengembangan Usaha Perkebunan
 2. Seksi Produksi Perkebunan
 3. Seksi Perlindungan Tanaman Perkebunan
- d. Bidang Bina Peternakan, membawahi :
 1. Seksi budidaya dan Pengembangan
 2. Seksi Kesehatan, pasca Panen dan Kesehatan Masyarakat Veteriner
- e. Bidang Bina Tanaman Pangan, membawahi :
 1. Seksi Produksi Tanaman Pangan
 2. Seksi Sumberdaya dan Bina Usaha
- f. Bidang Bina Hortikultura, membawahi :
 1. Seksi Pengembangan Hortikultura dan Pembenihan
 2. Seksi Pasca Panen dan Bina Usaha
- g. Kelompok jabatan Fungsional dan,
- h. Unit pelaksana teknis dinas.

Sedangkan Bagan atau struktur organisasi pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dapat di lihat pada lampiran 1, (terlampir).

Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan merupakan instansi yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, yang bertujuan untuk dapat menunjang peningkatan produksi, produktivitas dan pendapatan petani di bidang pertanian, peternakan, hortikultura dan perkebunan. Sebagaimana tertuang dalam rencana strategis Dinas pertanian Kabupaten Bulungan. Beberapa faktor pendukung untuk mencapai terwujudnya konsep pembangunan pertanian yang mandiri dan berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan, antara lain adalah dengan adanya kesiapan sumber daya manusia, tertatanya kelembagaan, berkembangnya inovasi teknologi tepat guna spesifik lokasi dan ketersediaan sarana prasarana yang memadai.

Salah satu tanaman perkebunan yang sangat diminati oleh petani di Kabupaten Bulungan adalah tanaman lada, untuk itu Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan perlu untuk merumuskan kebijakan teknis penanganan OPT lada dalam meningkatkan produk, produktivitas dan penapatan petani.

Dalam menentukan suatu kebijakan tentu saja diperoleh faktor – faktor apa saja yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut, serta upaya – upaya apa saja yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

2. Visi dan Misi Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan

Visi Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan adalah Terwujudnya Pertanian yang tangguh menuju masyarakat yang sejahtera. Sedangkan misi Dinas Pertanian adalah :

1. Meningkatkan sumber daya petani dan aparatur (meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap petani serta aparatur);

2. Menata Kelembagaan petani dan aparatur (mewujudkan kelembagaan petani dan aparatur sebagai basis kegiatan pembangunan pertanian);
3. Mengembangkan inovasi teknologi (meningkatkan produksi melalui inovasi teknologi dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam);
4. Menciptakan kawasan andalan pertanian sebagai penggerak perekonomian masyarakat (meningkatkan produksi melalui penetapan kawasan – kawasan sentra produksi andalan);
5. Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana penunjang (meningkatkan infrastruktur penunjang usaha tani, memfasilitasi penguatan modal bagi petani dan memfasilitasi pemasaran hasil produksi petani untuk mendapatkan harga yang layak).

3. Demografi Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan

a. Aparatur

Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi serta urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawabnya, Dinas Pertanian telah melaksanakan pelayanan baik kepada masyarakat maupun aparatur. Dinas Pertanian dalam melaksanakan tugasnya didukung dengan potensi sumber daya manusia (SDM)/pegawai sebanyak 44 orang PNS. PNS terbagi dalam golongan dan pendidikan sebagai berikut :

Tabel. 4. 1.
Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan

No	Golongan	Jumlah Pegawai
1.	Golongan II	4 orang
2.	Golongan III	25 orang
3.	Golongan IV	15 orang
	Jumlah	44 Orang

Sumber : Renstra Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan tahun 2010-2015

Tabel.4.2.
Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidikan

No	Pendidikan	Jumlah Pegawai
1.	S3	1 orang
2.	S2	3 orang
3.	S1	18 orang
4.	D3	4 orang
5.	SMA Sederajat	17 orang
	Jumlah	44 orang

Sumber : Renstra Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan tahun 2010-2015

Selain sumber daya manusia pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sebagaimana tertuang dalam tupoksi, sumber daya manusia Dinas Pertanian juga ada pada tenaga pelaksana OPT sebanyak 2 orang ditambah dengan tenaga fungsional (PPL) di lokasi per-kecamatan 1 orang yang tergabung dalam BP2KP Kabupaten Bulungan.

b. Keluasan lahan Pertanian

1) Luas lahan Sawah dan bukan sawah

Secara umum luas lahan yang digunakan pertanian di Kabupaten Bulungan menurut Kabupaten Bulungan Dalam Angka Tahun 2014, "Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam penggunaan luas lahan

sawah dan bukan sawah di Kabupaten Bulungan”, dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel 4.3.
Data Luas Lahan Sawah dan Bukan Sawah di Kabupaten

Penggunaan Lahan	Luas (Ha)
(1)	(2)
Luas Lahan Sawah	17.631
- Lahan Sawah	6.130
- Lain – Lain	11.501
Lahan Bukan Sawah	1.530.109
- Lahan Kering	1.494.525
- Lahan Lainnya	35.584
Jumlah	1.547.740

Sumber : Kabupaten Bulungan Dalam Angka tahun 2014

Berdasarkan (tabel 4.3) diatas diperoleh luas lahan sawah dan bukan sawah dalam wilayah Kabupaten Bulungan adalah 1.547.740 ha. Hal ini berarti luas lahan yang dimanfaatkan adalah sebesar 1,16 %, dari luas wilayah Kabupaten Bulungan adalah 13.181,92 km².

2) Luas Lahan Bukan Sawah

Sedang rincian dari luas lahan bukan sawah dalam penggunaan di Kabupaten Bulungan dapat dilihat dalam tabel 4.4, sebagai berikut :

Tabel 4.4.
Data Luas Lahan Bukan Sawah Menurut Penggunaan di
Kabupaten Bulungan

Penggunaan Lahan Bukan Sawah	Luas (Ha)
(1)	(2)
Lahan Kering	1.494.525
- Pekarangan	3.606
- Tegal/Kebun	12.614
- Ladang/Huma	22.638
- Penggembalaan/padang Rumput	4.551
- Sementara Tidak Diusahkan	73.089
- Ditanami pohon/Hutan Rakyat	65.192
- Hutan Negara	964.000
- Perkebunan	91.394
- Lain – Lain	257.441
Lahan Lainnya	35.584
- Rawa – Rawa (yang tidak ditanami)	22.187
- Tambak	13.303
- Kolam/tebat/Empang	94
Jumlah	1.530.109

Sumber : Kabupaten Bulungan Dalam Angka tahun 2014

Dari luas lahan bukan sawah (lahan kering) sesuai (tabel 4.4) diatas, lahan yang tidak dapat dimanfaatkan karena rawa, tambak, kolam/tebat/empang seluas 35.584 ha. Jadi luas lahan kering yang dapat dimanfaatkan sebesar 97,67 %.

c. Data Kelompok Tani

Data kelompok tani perkebunan rakyat, yang menanam tanaman jenis tanaman lada di Kecamatan Tanjung selor Kabupaten Bulungan adalah sebagai berikut :

Tabel 4.5.
Data Kelompok Tani menanam komoiti perkebunan
tanaman jenis Lada di Kecamatan Tanjung Selor
Kabupaten Bulungan

NO	Nama Kelompok Tani	Lokasi	Jumlah Anggota	Luas (Ha)
1.	Kelompok Tani "Sempati"	Desa Jelarai Tanjung Selor	13 orang	13
2.	Kelompok Tani " Sinar Tani"	Desa Gn Seriang Tanjung Selor	21 orang	21
3.	Kelompok Tani "Maju Bersama"	Desa Gn Seriang Tanjung Selor	14 orang	20
4.	Kelompok Tani "Tani Makmur"	Desa Apung Tanjung Selor	21 orang	21
	JUMLAH		69 orang	75

Sumber : Data Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Tahun 2015

Hasil inventarisir dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, tahun 2015 yang dituangkan dalam (tabel 4.5) diatas bahwa luas lahan kering yang dimanfaatkan oleh petani lada adalah 75 ha. Dari luas lahan kering yang ada di Kabupaten Bulungan (1.494.525 ha). Hal ini juga dipengaruhi oleh adanya ijin perkebunan yang telah diterbitkan oleh Pemda Kabupaten Bulungan kepada para pengusaha.

d. Produktivitas Lada di Kecamatan Tanjung Selor

Produksi komoditi tanaman unggulan perkebunan di Kabupaten Bulungan, adalah sebagai berikut : tanaman kelapa dalam, kopi, kapuk, kakao, lada, kelapa sawit, karet dan lain – lain. Untuk tanaman lada, hampir disetiap kecamatan dalam wilayah Kabupaten Bulungan, terkecuali pada Kecamatan Peso, Tg. Palas Tengah, dan Bunyu, dari informasi

perkembangan hasil produksi komoditas tanaman perkebunan rakyat berdasarkan kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Bulungan, tertuang pada tabel 4.6. sebagai berikut :

Tabel. 4.6.
Produksi Komoditi Tanaman Perkebunan Rakyat
Menurut Kecamatan Tahun 2013 (Ton)

No	Kecamatan	Kelapa Dalam	Kopi	Kakao	Lada	Kelapa Sawit	Karet	Lain-Lain
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Peso	30,00	11,00	33,00	-	3,00	-	3,00
2.	Peso Hilir	13,50	31,50	200,00	3,12	-	-	-
3.	Tanjung Palas	190,00	19,00	105,00	4,00	7,00	75,00	-
4.	Tg. Palas Barat	79,00	34,00	100,00	4,00	-	-	-
5.	Tg. Palas Utara	99,50	46,00	35,00	6,50	15,00	4,00	16,00
6.	Tg. Palas Timur	80,00	60,00	147,00	33,00	416,00	55,00	6,00
7.	Tanjung Selor	91,00	13,00	62,00	45,00	183,00	46,00	-
8.	Tg. Palas Tengah	116,50	7,00	14,00	-	-	30,00	-
9.	Sekatak	80,00	24,00	8,00	3,50	909,00	-	-
10.	Bunyu	67,00	-	-	-	-	-	-
	Jumlah 2013	846,50	245,50	704,00	99,12	1.533,00	210,00	25,00
	2012	839,50	296,00	874,25	93,87	1.531,00	178,00	29,00
	2011	1.006,00	344,75	983,25	109,00	1.442,00	157,00	32,00
	2010	1.067,50	342,25	985,25	121,00	1.451,00	146,00	-

Sumber : Kabupaten Bulungan Dalam Angka tahun 2014

Hasil inventarisasi dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, tahun 2015 yang dituangkan (di dalam tabel 4,6) diatas, bahwa produksi komoditi tanaman perkebunan rakyat menurut Kecamatan tahun 2013 adalah 99,12 ton. Sedangkan pada tahun 2010 produksi mencapai 121 ton Hal ini, terjadi penurunan 18,08 %.

B. Hasil

1. Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman Lada

Pembangunan pertanian berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, diharapkan dapat memelihara tingkat kapasitas produksi sumber daya alam dengan memperhatikan ambang batas dengan memperhatikan ambang batas dengan cara mengurangi dampak kegiatan pertanian yang dapat menimbulkan pencemaran dan penurunan kualitas lingkungan hidup disamping perlu memperhatikan dalam pengambilan suatu kebijakan dalam penanganan OPT lada. Landasan kebijakan dalam mengambil suatu kebijakan untuk menentukan program dan kegiatan yang akan dibuat, menggunakan sebagai berikut :

1. Undang – Undang No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani,
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman,
3. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1995 tentang Perlindungan Tanaman
4. Keputusan Menteri Pertanian No. 887/Kpts/OT/9/1997 tentang Pedoman Pengendalian OPT secara operasional,

Landasan tersebut, berkaitan dengan pelaksanaan program dan kegiatan pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam kebijakan penanganan organisme pengganggu tanaman lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

Sebagaimana hasil wawancara yang dilaksanakan pada kantor Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dengan Kepala Dinas Pertanian bahwa ;

“Pada tahun 2015 ini, kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan masih serupa dengan kegiatan tahun sebelumnya. Sedangkan mengenai kebijakan penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) lada di Kecamatan Tanjung Selor adalah pada prinsipnya penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung selor dengan memberikan pupuk dan obat – obatan tanaman (sarana dan prasarana) serta memantau perkembangan melalui tenaga PPL”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015)

Hal tersebut, senada dengan sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, yang menyatakan bahwa ;

“Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor aalah dengan bimtek dan kunjungan teknis oleh tenaga lapangan dari Badan Pelaksana Penyuluh dan Ketahanan Pangan (BP2KP) di Kabupaten Bulungan”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Kegiatan pemantauan perkembangan akan adanya serangan hama dan penyakit tanaman pada tanaman lada milik petani dilakukan oleh Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Bulungan dan dilaporkan kepada Dinas Pertanian. Koordinasi dilakukan antar instansi teknis terkait, saling bekerjasama dalam memediasi petani atau masyarakat yang mengalami permasalahan di lapangan baik itu tanaman pertanian maupun perkebunan khususnya terhadap tanaman lada. Dengan adanya koordinasi pelaksanaan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian dan tenaga PPL Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Bulungan, merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penerapan implementasi kebijakan terkait dengan komunikasi adalah transmisi, kejelasan dan konsistensi. Sedangkan menurut kepala bidang bina perkebunan Dinas Pertanian, bahwa ;

“kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, hanya dilakukan apabila ada laporan warga/petani”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, tahun 2015).

Berdasarkan kutipan diatas, penanganan OPT tidak khusus dalam penanganannya, sifatnya hanya ada laporan warga/petani yang mengalami gangguan hama dan penyakit pada tanaman lada khususnya. Faktor lingkungan, merupakan salah satu penentu pertumbuhan dan perkembangan tumbuhnya tanaman khususnya tanaman lada. Ketinggian permukaan bumi dengan topografi yang bervariasi merupakan keadaan permukaan wilayah di suatu tempat, sangat berpengaruh dalam pembangunan pertanian dan perkebunan. Keadaan wilayah dengan daerah pegunungan, perbukitan, kelerengan sampai landai sangat mempengaruhi tingkat kesuburannya, serta timbulnya penyebaran dan berkembangnya hama dan penyakit tanaman. Disamping itu teknik pengolahan lahan atau perbuatan manusia sangat berperan dalam menentukan penyebab kerusakan lingkungan. Salah satunya melalui kebijakan pemerintah yang mendorong para petani menggunakan pestisida sintesis yang dapat menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan. Hal ini, terjadi diakibatkan karena modal yang ditanam dalam usaha tani cukup besar sehingga petani tidak mau menanggung resiko kegagalan usaha taninya. Penggunaan pestida yang kurang bijaksana seringkali menimbulkan masalah krisis degradasi tanah, pencemaran lingkungan dan gangguan keseimbangan ekologis. Oleh karena itu penanganan OPT harus memperhatikan pada alternatif pengendalian yang lebih ramah lingkungan, dengan cara menurunkan penggunaan pestisida sintesis. Alternatif kebijakan

penanganan OPT lada harus berkoordinasi kepada ahli tanaman lada khususnya dalam penanganan hama dan penyakit tanaman.

Berbagai macam teknik berkomunikasi salah satunya melalui kegiatan dengan cara sosialisasi kepada petani di lapangan merupakan metode dalam kegiatan pelaksanaan OPT, menurut Kepala dinas pertanian bahwa ;

“Kegiatan dapat dilakukan dengan sosialisasi, dalam penanganan OPT lada dengan lahan dan tanaman bersih dari gangguan baik hama dan penyakit tanaman. Penanganan OPT lada yang ada pada petani saat ini hanyalah dengan pemupukan dan obat – obatan dengan penggunaan pestisida yang telah diberikan oleh Dinas Pertanian”. (Hasil kutipan wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Ditambahkan oleh kepala bidang bina perkebunan dinas pertanian, menyatakan bahwa :

“Metode penanganan OPT, tergantung jenis serangan hama dan penyakit tanaman, metode hanya dengan sosialisasi kepada petani, melakukan identifikasi dengan mengambil sampel hama dan penyakit pada tanaman lada dibawa ke laboratorium serta keterangan lainnya dari penyuluh lapangan”. (Hasil wawancara dinas Pertanian, 2015).

Kepala Dinas Pertanian mengharapkan kepada bidang bina perkebunan, agar dapat bekerjasama sesuai tupoksi pada struktur organisasi Dinas Pertanian. Pentingnya mengedepankan komunikasi antar staf teknis agar dapat mengambil kesimpulan untuk dapat membuat suatu rumusan program dan kegiatan yang dapat mendukung produk, produktivitas dan peningkatan pendapatan petani dengan tetap memperhatikan kualitas sumber daya alam. Peran pimpinan dalam mengarahkan pegawainya atau staf dalam untuk meningkatkan kinerjanya dipandang perlu sesuai tupoksi dan jenjang jabatan agar dapat diperoleh kebijakan teknis yang baik.

Hal ini, menurut kepala bidang bina perkebunan dinas pertanian Kabupaten Bulungan yang menyatakan bahwa ;

“bekerja sesuai tupoksi, keahliannya dan peranannya sangat penting dalam menjalankan kegiatannya”. (Hasil kutipan wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Dalam pengembangan komoditi ekspor lada dapat dilaksanakan dengan rehabilitasi dan intensifikasi yang didukung penyediaan benih unggulan bermutu dan sarana produksi lainnya yang hanya dapat dihasilkan dari kebun sumber benih lada yang telah ditetapkan sesuai standar dan ketentuan yang berlaku. Sehingga diperoleh sumber benih lada yang standar. Selanjutnya pemerintah daerah dapat membuat kebun benih sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 10/Permentan/OT.140/1/2013.tentang Pedoman Teknis Pembangunan Kebun Induk Lada. Pedomana teknis pembangunan kebun induk lada dimaksudkan sebagai acuan alam pembinaan dan pengembangan pembangunan kebun induk dan kebun entres lada dengan tujuan terwujudnya kebun – kebun induk lada yang memenuhi standar yang benar dan mampu menyediakan benih unggul bermutu setiap saat dan berkesinambungan. Dimana kebun benih ini selain menghasilkan sumber benih yang berkualitas juga dapat menjadi contoh, bagaimana seharusnya melakukan penanganan OPT lada bagi petani lada di Kabupaten Bulungan. Selama ini pelaksanaan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor yang dilakukan oleh Dinas Pertanian adalah dengan melakukan identifikasi gejala serangan hama dan penyakit agar dapat mencari/menentukan penanganan yang tepat. Tindakan pelaksanaan kebijakan penanganan OPT lada pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan,

adalah melakukan pemupukan dan penyemprotan dengan pengadaan pupuk, dan obat-obatan berupa pestisida.

Kebijakan penanganan OPT lada dengan cara demikian tentunya akan membutuhkan biaya yang besar dengan membeli obat-obatan (pestisida). Mengingat struktur organisasi yang ada pada dinas pertanian Kabupaten Bulungan memiliki empat (4) bidang dimana masing-masing bidang memiliki program dan kegiatan yang menjadi prioritas, akibatnya anggaran dinas pertanian Kabupaten Bulungan menjadi terbagi-bagi. Hal ini menyebabkan hanya sebagian usulan program dan kegiatan yang dipenuhi dan diprioritaskan dalam pembiayaan untuk anggaran OPT lada di petani/masyarakat.

Sementara hasil wawancara dengan sekretaris menyatakan bahwa ;

“Dalam pembinaan petani hanya dilakukan kepada petani yang memenuhi kriteria persyaratan yang ditentukan dinas pertanian Kabupaten Bulungan, yaitu petani tersebut harus memiliki lahan baik berupa lahan garapan atau lahan milik”. (Hasil kutipan wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Dalam melaksanakan program kegiatan agar dapat terarah, efisien dan efektif tentunya memerlukan suatu wadah yang disebut dengan organisasi untuk dapat mengatasi semua masalah yang ada. Dalam sebuah organisasi memerlukan perencanaan, koordinasi, penggerakkan dan pengawasan.

Dalam meningkatkan kemampuan dan ketrampilan pegawai diperlukan pelatihan atau *training* dalam konteks yang relevan. Kebijakan yang diambil Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, Untuk melakukan peningkatan kemampuan dan ketrampilan pegawai dilaksanakan pelatihan

dan *training* yang memerlukan waktu, biaya dan tenaga, jika untuk menyelesaikan pekerjaan yang sudah lazim di kantor cukup dengan sistem mentor. Dengan kemampuan mentor dapat mentransfer pengetahuan kepada pegawai. Proses seperti ini sangat efektif membangun kemampuan staf dalam melaksanakan pekerjaannya. Pada dasarnya praktek langsung lebih relevan untuk meningkatkan ketrampilan pegawai.

Sesuai ungkapan Kepala dinas pertanian Kabupaten Bulungan, bahwa ;

“Selain melalui pelatihan terdapat cara lain untuk meningkatkan kemampuan pegawai yang ada. Cara lain tersebut berupa pemberian kepercayaan sepenuhnya kepada pegawai untuk menyelesaikan pekerjaannya melalui petunjuk langsung, pengarahan secara mendetil dan koreksi yang ketat dari atasannya”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Akan tetapi metode ini tidak dapat dilakukan secara berkesinambungan, disebabkan banyaknya tugas-tugas selaku pimpinan yang harus diselesaikan.

Kekeliruan dalam penempatan pegawai menurut Kepala dinas pertanian Kabupaten Bulungan, bahwa ;

“Disebabkan mekanisme struktural. Dengan dasar pertimbangan pangkat/golongan, dan pendidikan yang dimiliki pegawai senior maka mereka dapat dipromosikan untuk menjabat suatu bidang pekerjaan yang tidak dipahaminya Lebih ekstrim lagi, yaitu apabila promosi tersebut didasari kolusi dan nepotisme. Kasus seperti ini sangat memprihatinkan, karena mereka yang dipromosikan seringkali tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, pangkat/golongan dan senioritas Terjadinya kekeliruan dalam penempatan pegawai telah diciptakan dari lembaga yang mempunyai wewenang. Sebagai kantor yang harus menerima suplai pegawai tidak mungkin menolak, meskipun mengetahui latar belakang pegawai tersebut. Dalam hal ini, selaku penerima suplai pegawai dinas pertanian Kabupaten Bulungan berusaha semaksimal mungkin untuk memberdayakan pegawai tersebut agar dapat bekerjasama dengan baik”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Penjelasan yang diutarakan Kepala dinas pertanian Kabupaten Bulungan, dapat diketahui bahwa pengisian jabatan tidak selalu mengacu pada syarat kualifikasi pendidikan. Dalam ketentuan seharusnya ada jenjang pendidikan tertentu yang ditempuh setiap pegawai untuk menduduki suatu jabatan.

Adanya mutasi bagi pegawai senior yang mempunyai kemampuan proporsional dalam pekerjaan tanpa menciptakan kaderisasi yang baik, merupakan penghancuran sistem secara perlahan. Masuknya beberapa pegawai senior dengan pangkat/golongan yang pantas dan pendidikan memadai untuk mengemban suatu jabatan belum menjadi jaminan dapat menjalankan tugas dengan baik dan lancar, karena secara khusus setiap pekerjaan di kantor terdapat perbedaan.

Suatu yang tidak dapat dipungkiri bahwa setiap dinas selalu mencetak tenaga pegawainya yang profesional. Akan tetapi apabila setiap pegawai yang mempunyai kemampuan bekerja selalu dimutasikan, baik disebabkan prestasi maupun unsur lainnya akan menimbulkan problem tersendiri bagi kantor yang ditinggalkan. Kebijakan seperti tersebut diatas sangat identik dengan pemanfaatan suatu dinas untuk melatih tenaga pegawai untuk kepentingan dinas lain dengan tujuan tertentu.

Menurut Sekretaris dinas pertanian, bahwa ;

“Sistem monitoring dan evaluasi dari atasan langsung cukup relevan, namun tidak terlalu efektif. Hal ini disebabkan keterbatasan waktu dari atasan dan adanya kesan bahwa atasan bersifat otoriter terhadap stafnya. Kesan tersebut menimbulkan kesenjangan antara atasan dan bawahan. Sebagai dampaknya staf hanya akan bekerja dengan baik apabila di depan atasan, tetapi di belakang atasan mereka akan bekerja semaunya sendiri. Sikap seperti ini sangat tidak mendukung

kelancaran aktivitas di kantor”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Sebagaimana keterangan kepala bidang bina perkebunan bahwa ;

“Metode yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan penanganan OPT lada sampai saat ini selain dengan penyemprotan pestisida juga dengan memberikan sosialisasi kepada kelompok tani lada. Kegiatan sosialisasi dan pelatihan yang diberikan kepada kelompok tani lada sangat berpengaruh signifikan terhadap perbaikan pendapatan petani lada karena berkurangnya hama penyakit lada. Sedangkan mekanisme dalam penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor dengan kegiatan penyemprotan adalah dengan pembentukan regu/kelompok pemberantasan hama”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Kegiatan penyemprotan ini tidak semua kelompok tani menginginkannya, hal ini diketahui saat penulis melakukan wawancara dengan kelompok tani di lapangan. Karena menurut mereka penyemprotan hanya akan dilakukan apabila dinas menyediakan obat-obatan untuk penyemprotan, jadi semua tergantung pada pembiayaan dinas pertanian.

Pimpinan memberikan pelimpahan wewenang dalam pelaksanaan tugas sesuai kemampuan dan teknis penyuluh, tanpa ada syarat khusus. Hingga saat ini pekerjaan yang dilimpahkan kepada PPL yang ada di Kecamatan Tanjung Selor telah dapat dilaksanakan secara maksimal dan tidak pernah ada penyimpangan. Adapun bentuk tanggung jawab yang telah diberikan wewenang pekerjaan adalah dengan kewajiban membuat laporan hasil pelaksanaan tugas pada PPL terhadap BP2KP Kabupaten Bulungan. Selama ini PPL pertanian dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai koordinasi dan komunikasi kepada petani,

sesuai dengan target program dan kegiatan yang telah ditetapkan oleh dinas pertanian Kabupaten Bulungan.

Pemberian arahan merupakan salah satu cara untuk dapat memotivasi pegawai agar dapat menyelesaikan pekerjaan dengan cepat dan hasil yang memuaskan. Dalam upaya menumbuhkan rasa percaya diri pegawai, selalu diciptakan iklim atau suasana kerja yang menyenangkan dan kondusif. Hal ini diimplementasikan dalam memberikan perintah, instruksi dan sejenisnya tanpa menonjolkan sikap atasan dengan bawahan. Metode tersebut dilakukan untuk menghindari ketegangan dan menciptakan rasa persahabatan atau kekeluargaan tanpa mengabaikan kewibawaan seorang pimpinan. Dengan demikian pegawai yang bersangkutan tidak merasa terintimidasi, sehingga mampu mengutarakan apa yang ada dalam pikirannya sehubungan dengan tugas dan tanggung jawab yang diterimanya.

Dikatakan oleh Sekretaris dinas pertanian, menyatakan bahwa ;

“untuk memberikan dukungan kepada para pegawai agar dapat termotivasi dalam pekerjaannya secara bertanggung jawab melalui beberapa cara. Terlebih dahulu menunjukkan dedikasi diri sendiri dengan cara disiplin, komitmen, dan obyektif. Hal ini seorang pemimpin diharapkan dapat diikuti oleh stafnya. Selanjutnya mengadakan komunikasi dua arah, dalam artian bukan sebagai atasan dan bawahan”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Dalam komunikasi ini akan diketahui bagaimana motivasi stafnya, mengapa motivasinya cenderung rendah lalu bagaimana solusinya. Sikap familiar dapat menyentuh stafnya untuk mengeluarkan problem yang mengganjal sehingga kehilangan keseriusan dalam menyelesaikan pekerjaan. Tanpa mengadakan pendekatan sangat sulit mengetahui kinerja

para pegawai. Begitu pula yang diharapkan seorang pimpinan kepada tenaga teknis di bawahnya agar dapat menggali problem-problem yang ada di masyarakat dan kemudian mengolahnya untuk dapat membuat rancangan kebijakan yang diinginkan oleh masyarakat.

2. Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Pelaksanaan Kebijakan Penanganan OPT Lada.

Dalam analisis kebijakan penanganan organisme pengganggu tanaman (OPT) lada, suatu kebijakan tentunya ada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana model pelaksanaan implementasi kebijakan dari Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi. Faktor-faktor tersebut menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat bagi implementasi kebijakan itu sendiri. Begitu pula halnya dengan pelaksanaan analisis kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Berikut uraian mengenai keempat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan antara lain :

a. Komunikasi

Faktor komunikasi dapat dipahami sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Dalam implementasi kebijakan, komunikasi merupakan faktor penting karena pelaksana kebijakan hanya akan mengetahui cara menjalankan kebijakan tersebut apabila ada informasi yang jelas dari pembuat kebijakan. Komunikasi dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan aspek transmisi, kejelasan, dan

konsistensi. Terkait dengan faktor komunikasi dalam analisis kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan sebagaimana, kebijakan dilaksanakan dengan kutipan berikut.

“Di tingkat lapangan, Dinas Pertanian pada awalnya melakukan sosialisasi, baik kepada Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Bulungan, dan juga kepada masyarakat (petani) yang berkeinginan bertani jenis tanaman komoditi perkebunan dengan jenis tanaman lada. Dengan pengembangan pembangunan perkebunan rakyat, petani memenuhi syarat yang harus dipenuhi antara lain ; harus memiliki lahan petani, domisili (KTP), dan memiliki kelompok tani.” (Hasil Wawancara Bapak kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, 2015).

Komunikasi yang dilaksanakan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan OPT di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan kembali diungkapkan oleh Kepala Dinas Dinas Pertanian sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Bagi petani yang memiliki lahan harus *cleand and clear*, artinya lahan tersebut bersih dan tidak ada sengketa lahan serta bersertifikat yang merupakan hak milik, sesuai dengan batas wilayah desa dan kecamatan yang sesuai dengan domisili tempat tinggal (KTP) dimana mereka membentuk kelompok tani, sehingga memiliki unit kerja, organisasi di masyarakat yang dapat pembinaan dari instansi teknis terkait.” (Hasil Wawancara Dinas Pertanian, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa komunikasi yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan sudah cukup baik. Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam hal ini melakukan sosialisasi kepada petani dan tenaga penyuluh (PPL) dari Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Bulungan, serta kepada masyarakat di Kecamatan Tanjung Selor. Melalui sosialisasi tersebut terjadi transmisi atau penyaluran komunikasi terkait dengan kebijakan penanganan OPT

lada di Kecamatan Tanjung Selor. Dari segi kejelasan, seharusnya sosialisasi yang dilakukan Dinas Pertanian sudah dapat menjamin kejelasan informasi yang diterima oleh tenaga penyuluh lapangan dari BP2KP atas kebijakan tersebut. Untuk memastikan bahwa masyarakat memahami aturan yang disosialisasikan dalam kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Pendamping tersebut berperan sangat penting dalam proses komunikasi, sesuai dengan kutipan wawancara berikut.

“Pada tahun 2015 ini, kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan masih serupa dengan kegiatan tahun sebelumnya. Sedangkan mengenai kebijakan penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) lada di Kecamatan Tanjung Selor adalah pada prinsipnya penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor dengan memberikan bantuan pupuk dan obat – obatan tanaman (sarana dan prasarana) serta memantau perkembangan melalui tenaga PPL”. (Hasil wawancara Dinas Pertanian, 2015)

Hal ini senada dengan sekretaris, sesuai dengan kutipan wawancara bahwa :

“Pada dasarnya kebijakan penanganan OPT yang menangani adalah instansi teknis yang terkait seperti kita dinas pertanian Kabupaten Bulungan tetapi dengan bantuan dari dinas lain di lapangan, dengan adanya tenaga lapangan (PPL) dari Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Bulungan yang memfasilitasi kepada masyarakat atau para petani khususnya petani lada di kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan ini”.

Kutipan di atas menunjukkan bahwa peran pendamping sangat besar dalam memberikan arahan kepada masyarakat guna memastikan kejelasan dan konsistensi dari informasi yang didapatkan oleh masyarakat. Oleh karena itulah ada pendidikan dan pelatihan yang harus di programkan pada BP2KP sebagai Petugas penyuluh lapangan (PPL). Berdasarkan uraian

mengenai aspek komunikasi di atas dapat dikatakan bahwa komunikasi dengan transmisi yang baik, jelas, dan konsisten telah menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan.

b. Sumber Daya

Sumber daya juga merupakan faktor penting yang mempengaruhi kebijakan. Jika para personil yang bertanggung jawab pelaksanaan kebijakan mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka pelaksanaan kebijakan tersebut akan berjalan efektif. Begitu pula sebaliknya, jika para personil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Faktor sumber daya terdiri dari aspek staf, pelaksana lapangan, atau *street-level bureaucrats*, informasi yang dapat hal ini diartikan sebagai informasi yang dipahami oleh pelaksana lapangan, wewenang, serta fasilitas. Berkaitan dengan aspek staf yang dimiliki dinas pertanian, 4 (empat) bidang dan sekretariat sehingga masing-masing bidang memiliki program dan kegiatan yang menjadi prioritas, pada bidang bina perkebunan dalam pelaksanaan kegiatan penanganan OPT, yang di tugas dan fungsinya pada seksi perlindungan tanaman perkebunan sehingga dapat membantu pelaksanaan program atau kegiatan di bidang bina perkebunan pada dinas pertanian Kabupaten Bulungan. Kebijakan dinas pertanian Kabupaten Bulungan dalam meningkatkan kemampuan dan ketrampilan sumber daya staf (pegawai) diperlukan pendidikan dan pelatihan penanganan

OPT atau dalam konteks yang relevan. Hal ini peran pimpinan dalam mengarahkan pegawai/stafnya sesuai dengan kutipan-kutipan wawancara bahwa :

“bekerja sesuai dengan tugas dan fungsi, dan keahliannya”.(Hasil wawancara kepala dinas pertanian Kabupaten Bulungan, 2015).

Senada dengan pendapat kepala bidang bina perkebunan, peranan pimpinan dalam mengarahkan pegawai/stafnya bahwa :

“bekerja sesuai tupoksi, keahliannya dan peranannya sangat penting dalam menjalankan kegiatannya”.(Hasil wawancara Kepala Bidang Bina Perkebunan Dinas Pertanian, 2015).

Selanjutnya ditambahkan oleh sekretaris dinas pertanian, sebagaimana peran pimpinan adalah sebagai berikut :

“selalu mendorong bawahan agar proaktif membantu petani lada, menyediakan sarana pendukung dan pendanaan kegiatan melalui operasional/pengawasan petugas pelaksana teknis”. (Hasil wawancara Sekretaris Dinas Pertanian, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa PPL yang berperan sebagai *street-level bureaucrats* dalam implementasi kebijakan penanganan OPT Lada sudah diberikan pelatihan pada Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan ((BP2KP). Dengan demikian, tentu dapat diasumsikan bahwa PPL di Kecamatan Tanjung selor telah memiliki informasi dan pemahaman yang baik terkait dengan penanganan OPT Lada. Untuk itu, aspek informasi juga dapat dikatakan baik melalui tenaga penyuluh yang merupakan sumber daya. Namun demikian, dapat terjadi kegagalan di tingkat kelompok sasaran, yaitu petani yang dibina oleh Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

c. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian – bagian isi dari kebijakan maka akan melaksanakan tetapi jika pandangan berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan antara lain ;

- 1) Kesadaran pelaksana ;
- 2) Petunjuk arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan
- 3) Intensitas dari respon tersebut.

Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program dan kegiatan. Hal ini, kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam program kegiatan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor, sudah sesuai yang diharapkan. Hasil kutipan – kutipan wawancara dari Kepala Dinas Pertanian bahwa ;

“Hanya sebagian saja, karena tidak semua usulan dalam program /kegiatan penanganan OPT lada di kecamatan Tanjung Selor terpenuhi dari beberapa desa yang ada sehingga program kegiatan yang berskala prioritas saja yang telah adanya usulan / laporan dari masyarakat/kelompok tani”. (Hasil wawancara Kepala Dinas Pertanian, 2015).

Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program / kegiatan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan. Hal ini, oleh sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten dari kutipannya sebagai berikut ;

“Dukungan atau motivasi dalam melaksanakan program/kegiatan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, harus maksimal, antusias kirnerja sesuai laporan berkala”. (Hasil wawancara Sekretaris Dinas Pertanian, 2015).

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dan kegiatan dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang – orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

d. Struktur Biroktasi

Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan merupakan instansi teknis pemerintah daerah, yang salah satu program / kegiatan dalam pelaksanaan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan ari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma – norma, dan pola

– pola hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Hal kebijakan, hasil laporan pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan mengenai penanganan OPT lada di kecamatan Tanjung Selor, oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan bahwa ;

“Untuk sementara tahun 2015 pelimpahan wewenang dari Kalimantan Timur ke Kalimantan Utara”. (Hasil wawancara Kepala Dinas Pertanian, 2015).

Selanjutnya pelimpahan wewenang dalam pelaksanaan kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, pada pendelegasian. Menurut Sekretaris Dinas Pertanian dari hasil kutipan bahwa ;

“Pelimpahan wewenang dalam pelaksanaan kegiatan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, ini secara otomatis sesuai dengan tugas dan fungsi di dalam struktural organisasi pemerintahan”. (Hasil wawancara Sekretaris Dinas Pertanian, 2015).

Dari hasil kutipan tersebut pelimpahan wewenang pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, tiak ada syarat khusus dalam pelimpahan wewenang, hal ini secara otomatis sesuai engan tugas an fungsi pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

C. Pembahasan

1. Kebijakan Penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) dan Implementasi

Pengertian kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan – tujuan tertentu, nilai – nilai tertentu, dan praktek – praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*) oleh D. Laswell dan Abraham Kaplan. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008; 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”.

Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a) Pemberian pupuk dan menyediakan obat – obatan pertanian untuk petani lada;
- b) Bintek pelaksanaan penyemprotan bahan kimia (pestisida).
- c) Penentuan para petani lada, yang bisa mendapat binaan Dinas Pertanian.

Kebijakan dinas pertanian Kabupaten Bulungan tersebut melalui pemberian pupuk dan obat – obatan bagi para petani lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Mengingat keterbatasan anggaran yang tersedia maka hanya diberikan kepada petani lada di Kecamatan

Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Bagi yang memenuhi syarat – syarat sebagai berikut :

- 1) Memiliki lahan garapan/milik yang tiak bersengketa dan diketahui Kades dan Camat setempat.
- 2) Memiliki Kelompok Tani.
- 3) Adanya kesungguhan petani

Dalam pelaksanaan penanganan OPT lada menurut peneliti kurang tepat sehingga menimbulkan beberapa faktor penyebab kerusakan antara lain :

- a) Lingkungan, dengan penggunaan pupuk dan obat – obatan dapat merusak tingkat kesuburan tanah sehingga tanah menjadi kurang produktif. Penggunaan pupuk dengan cara berlebihan dapat merusak pertumbuhan tanaman. Tanaman tumbuh menjadi kerdil akibat penggunaan pupuk yang tidak sesuai aturan penggunaannya. Sedangkan dalam pemakaian obat – obatan yang mengandung bahan kimia dapat merusak tingkat kesuburan tanah, selain itu juga dapat menggaggu kesehatan bagi manusia atau si petani itu sendiri.
- b) Sosial, dimana para petani menjadi manja dengan bantuan dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, hal ini karena adanya pengadaan pupuk dan obat – obatan dari Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, dalam pelaksanaan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Akibat kebijakan tersebut berdampak buruk bagi para petani dalam sikap. Sehingga sikap petani lada menjadi kurang mandiri dan kurang kreatif.

- c) Adanya kecemburuan sosial bagi petani lada yang tidak memenuhi syarat untuk dapat dibina oleh Dinas Pertanian.

Dalam mengatasi hal tersebut diatas menurut peneliti sebaiknya kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam pelaksanaan penggunaan pupuk dan obat – obatan kepada petani harus memperhatikan faktor lingkungan yang bersih jauh dari pencemaran lingkungan dan sosialisasi aturan pemakaiannya, serta menumbuhkan kemandirian petani lada agar tidak ketergantungan, dengan jalan membentuk kelembagaan seperti koperasi yang menyediakan peralatan dan perlengkapan pertanian.

Kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian, menurut peneliti pelaksanaan kebijakan harus sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan seharusnya memuat 3 (tiga) elemen yaitu ;

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. *Taktik* atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Kebijakan penanganan OPT lada, dalam taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan dengan memperhatikan elemen identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, kebijakan tersebut mengetahui gejala yang terjadi, sehingga langkah yang diambil dapat lebih tepat.

Dengan mengetahui jenis gejala kebijakan selanjutnya apa yang akan dilaksanakan dan dengan metode apa, agar kebijakan tersebut sesuai yang diharapkan. Selanjutnya kebijakan penanganan OPT dapat sebagai referensi untuk dapat direkomendasikan sebagai tindak lanjut.

Kebijakan atau policy berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah.

Sebagaimana disampaikan oleh Riant Nugroho agar pemerintah bisa meletakkan “kebijakan publik” sebagai ”manajemen pencapaian tujuan nasional”. Selain itu dapat kita simpulkan bahwa “Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh”.

Berdasarkan hasil wawancara diatas, kebijakan yang diambil dinas pertanian dalam penanganan OPT lada untuk tahun 2015 adalah sama sebagaimana tahun – tahun sebelumnya. Tidak ada suatu terobosan baru untuk membuat kebun induk lada untuk mengetahui apa saja organisme pengganggu tanaman lada dan mencoba mencari tahu bagaimana teknik – teknik penanganannya selain dengan pestisida. Dengan pembangunan kebun induk lada, selain pembangunan yang akan didapatkan oleh tenaga teknis pertanian, untuk para petani sendiri diharapkan dapat mampu untuk

belajar mandiri dengan melihat langsung bagaimana penanganan OPT lada sebaiknya. Jadi bukan hanya pembelajaran dan pemberdayaan petani lada binaan dinas pertanian saja yang dapat mengambil manfaat dan belajar teknik – teknik penanganan OPT lada tapi juga petani lada lainnya sehingga dapat diharapkan dari waktu ke waktu jumlah petani lada yang dibina akan terus bertambah dan tidak ada kecemburuan sosial di masyarakat luas.

Melalui penyemprotan dengan pestisida secara terus menerus akan membuat tanah menjadi tidak subur, dan dapat berakibat memunculkan hama baru yang lebih resisten. Sebagaimana diketahui untuk wilayah wilayah Kalimantan tanahnya tidak dapat meregenerasikan dirinya karena tidak adanya abu vulkanik seperti yang terjadi di daerah Jawa yang memiliki gunung merapi. Letusan gunung merapi ini secara alamiah dapat memperbaiki struktur tanah yang akan mengakibatkan tanah menjadi subur kembali. Unsur hara yang di bawa oleh abu vulkanik sangat bermanfaat dalam meregenerasi tanah.

Kebijakan penggunaan pestisida, membutuhkan biaya yang tidak sedikit sehingga menyebabkan tidak semua petani lada yang dapat terayomi, hal ini menyebabkan kecemburuan sosial yang nantinya akan memicu konflik masyarakat dengan pemerintah. Pelaksanaan sosialisasi kepada petani OPT lada diperlukan untuk menggali informasi sebagai tahap awal bagi pembuat kebijakan publik dalam merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Langkah selanjutnya disampaikan dalam banyak alternatif kebijakan yang dibuat dan

ditawarkan, kemudian dipilih yang mungkin terbaik dan mencari dukungan dari pihak legislatif dan yudikatif.

Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan. Maka barulah kebijakan tersebut dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun unit kerja pemerintah di tingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Jadi kebijakan ini tetap harus dikoreksi sebelum dilanjutkan untuk dilaksanakan.

Hubungan antara Kebijakan Publik dengan Kepentingan Publik adalah adanya nilai-nilai masyarakat (kepentingan publik) : masih banyak petani lada yang belum sejahtera karena pendapatan penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidupnya untuk itu diperlukan adanya kebijakan publik untuk dapat menjalankan perbaikan penghasilan para petani.

Terkadang tanpa disadari bahwa peran masyarakat sangat penting bagi perumusan kebijakan publik. Karena masyarakatlah yang lebih tahu, apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan mereka dalam kehidupan sehari-hari. Bila masyarakat tidak aktif dalam perumusan kebijakan publik, maka akan muncul dampak negatif yang dapat merugikan masyarakat untuk itu diperlukan hal – hal sebagai berikut :

- 1). Perumusan kebijakan publik didaerah yang dapat mengakomodir keinginan masyarakat.

- 2). Kebijakan publik itu harus sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.
- 3). Kebijakan publik harus dapat sejalan atau bahkan tidak bertentangan dengan nilai-nilai budaya masyarakat.

Sebagaimana Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10/Permentan/OT.140/1/2013 Tentang Pedoman Teknis Pembangunan Kebun Induk Lada, yang bertujuan untuk pembinaan dan pengembangan pembangunan kebun induk dan kebun entres lada. Diharapkan dapat menjadi solusi dan contoh pembelajaran bagi petani lada. Dengan pembangunan kebun induk lada diharapkan masyarakat dapat belajar mulai dari bagaimana syarat hidup tanaman lada hingga pemanenan yang benar. Agar diperoleh kualitas lada yang bermutu tinggi di pasaran nasional dan internasional.

Disinilah diperlukannya peranan pemimpin dalam membuat kebijakan publik, pemimpin mempunyai tugas pokok memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan seharusnya *das sein* mendekati *das sollen*. Demikian pula dalam implementasi dan evaluasi. Untuk itulah pemimpin dipilih, seorang pemimpin harus mempunyai berbagai karakter tidak asal manusia dan tidak asal super.

Kebijakan publik tidak akan terlaksana secara efektif jika tidak ada partisipasi dari masyarakat. Perlu kita sadari bahwa setelah kebijakan publik terbentuk sering kali kebijakan publik yang terdapat dalam masyarakat tidak sesuai dengan harapan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan adanya partisipasi masyarakat yang tinggi maka

kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah diharapkan sesuai dengan dasar negara pancasila dan UUD 1945, tidak menyimpang dengan peraturan undang - undang, dan selalu berpihak kepada kepentingan masyarakat.

Dampak positif dari Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik antara lain :

- a. Masyarakat akan turut merasa bertanggung-jawab terhadap berbagai kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah setempat, karena mereka merasa terlibat dalam perumusannya.
- b. Mendorong masyarakat untuk ikut serta secara aktif dalam merealisasikan berbagai kebijakan publik yang telah dirumuskan.
- c. Mendorong pihak eksekutif dan legislatif daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD untuk bersikap terbuka, dalam arti bersedia mewadahi, memfasilitasi, mau mendengar, menampung dan merumuskan berbagai masukan dari masyarakat dalam perumusan berbagai kebijakan publik di daerah.
- d. Berbagai rumusan kebijakan publik di daerah akan sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya akan mendapat dukungan positif dari masyarakat.

Setiap kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah diupayakan mendapatkan dukungan masyarakat.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penanganan OPT.

Penerapan, implementasi kebijakan penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan

belum dapat dikategorikan berhasil. Hal ini dapat terjadi karena banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Pendekatan dalam menganalisis implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan dengan menggunakan teori George C. Edwards III, yang menyatakan bahwa implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Berdasarkan konsep yang dikemukakan tersebut, dapat diidentifikasi 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui faktor yang mendukung implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan adalah komunikasi dan disposisi. Komunikasi dalam implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sudah berjalan dengan baik. Transmisi dalam proses komunikasi cukup jelas dan konsisten. Pola komunikasi dalam implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dimulai dengan sosialisasi oleh PPL dari Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Bulungan di Tanjung Selor, kemudian juga kepada para petani di Kecamatan Tanjung Selor. Dalam pelaksanaan penanganan

OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan, selanjutnya BP2KP juga menyediakan PPL guna menjamin agar petani lada benar-benar memahami pelaksanaan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan.

Menurut model yang dikembangkan oleh Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi (Edward III, 1980). Keempat faktor tersebut berkaitan untuk mencapai tujuan dari implementasi kebijakan. Disposisi juga merupakan faktor pendukung dalam implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan.

Disposisi terkait dengan pengangkatan pejabat teknis pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bulungan sesuai dengan Peraturan Bupati Bulungan No. 10 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Bulungan. Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Daerah, salah satunya Dinas Pertanian. Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan memprogramkan kegiatan peningkatan produksi, prouktivitas dan mutu produk perkebunan, yang salah satunya mendukung keberhasilan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan. Faktor yang menjadi penghambat bagi implementasi kebijakan penanganan OPT Lada adalah faktor sumber daya dan struktur organisasi. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf,

keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber - sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta kurangnya fasilitas - fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai secara kualitas dan kuantitas tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna, misalnya dengan jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan adalah meningkatkan *skill*, kemampuan para pelaksana untuk melakukan program.

Faktor lainnya yang juga masih menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan adalah struktur birokrasi. Aspek struktur birokrasi yang menjadi penghambat adalah tidak adanya Standard Operasi Pelayanan (SOP) dan pembagian tanggungjawab. Standard Operasi Pelayanan diharapkan sebagai rangkaian instruksi kerja tertulis mengenai proses penyelenggaraan administrasi organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa yang melakukan. SOP merupakan suatu pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan dapat digunakan sebagai alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Dalam

implementasinya, SOP program kegiatan penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulunganm belum jelas tata waktunya, sehingga dapat menghambat proses kegiatan penanganan OPT.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan penelitian, dapat di kemukakan kesimpulan sehubungan dengan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, sebagai berikut.

1. A. Kebijakan penanganan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT))

Lada di Kecamatan Tanjung Selor oleh Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan, adalah sebagai berikut :

- i. Pemberian pupuk dan menyediakan obat – obatan pertanian untuk petani lada;
- ii. Bintek pelaksanaan penyemprotan bahan kimia (pestisida).
- iii. Binaan yang dilakukan Dinas Pertanian hanya ditujukan kepada petani yang memiliki syarat-syarat tertentu yang dibuat oleh Dinas Pertanian.

B. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam melakukan perumusan kebijakan publik, maka diperlukan hal-hal sebagai berikut :

- i. Pemberian pupuk dan menyediakan obat – obatan pertanian untuk petani lada;
- ii. Bintek pelaksanaan penyemprotan bahan kimia (pestisida).
- iii. Penentuan para petani lada, yang bisa mendapat binaan Dinas Pertanian.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi penanganan OPT lada pada Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan adalah sebagai berikut :

- a. Faktor pendukung adalah adanya komunikasi dan disposisi yang jelas dalam melaksanakan tugas baik kepada staf teknis yang berada di Dinas Pertanian maupun staf teknis lapangan (PPL) yang berada di bawah binaan Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Bulungan.
- b. Faktor penghambat penanganan OPT lada antara lain kualitas sumber daya manusia yang kurang berkompetensi dalam pelaksanaan program (belum adanya SOP) serta kurangnya fasilitas-fasilitas pendukung dalam melakukan program kegiatan seperti pendanaan, sarana dan prasarana.

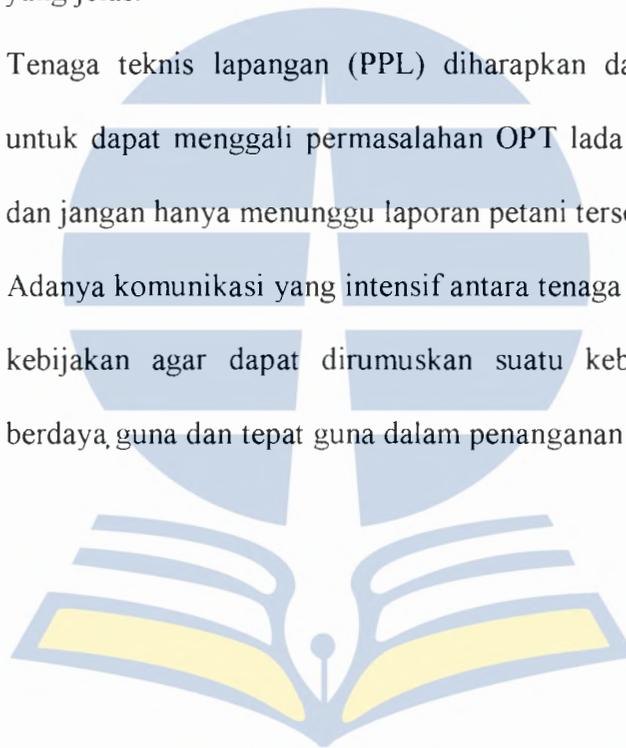
C. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut, dapat direkomendasikan saran-saran sebagai berikut :

1. Kebijakan yang diambil oleh Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan dalam penanganan OPT lada selayaknya dapat memperhatikan :
 - a. Lingkungan, sosial-ekonomi dan budaya masyarakat petani lada setempat.
 - b. Mengedepankan aspirasi masyarakat petani lada agar dapat berperan aktif dalam penanganan OPT lada sehingga pemberdayaan petani lada dapat ditingkatkan.
 - c. Membangun kebun induk lada yang dapat digunakan sebagai media dalam proses pembelajaran dalam penanganan OPT lada bagi staf

teknis dan dapat menjadi kebun contoh serta pengadaan bibit lada yang berkualitas bagi para petani lada yang ada di Kabupaten Bulungan.

2. Usaha yang dapat dilakukan untuk menaggulangi faktor penghambat kebijakan dalam penanganan OPT lada adalah :
 - a. Membuat Standar Operasional Pelayananan (SOP) agar prosedur dan sistem kerja penanganan OPT memiliki tata waktu dan arah yang jelas.
 - b. Tenaga teknis lapangan (PPL) diharapkan dapat bergerak aktif untuk dapat menggali permasalahan OPT lada petani di lapangan dan jangan hanya menunggu laporan petani tersebut.
 - c. Adanya komunikasi yang intensif antara tenaga teknis dan pembuat kebijakan agar dapat dirumuskan suatu kebijakan yang lebih berdaya guna dan tepat guna dalam penanganan OPT lada.



PEDOMAN WAWANCARA

A. Identitas Informan :

Nama :

Jenis Kelamin :

Jabatan :

Alamat :

Pertanyaan-pertanyaan :

1. Bagaimanakah Kebijakan Penanganan Organisme Pegganggu Tanaman Lada di Dinas Petanian Kabupaten Bulungan di lokasi kecamatan Tanjung Selor?
2. Apakah ada metode dalam pelaksanaan OPT Lada dalam pelaksanaan kegiatan tersebut di lokasi kecamatan Tanjung Selor pada Kabupaten Bulungan?
3. Apakah kegiatan Sosialisasi dan pelatihan penanganan OPT Lada dapat meningkatkan pendapatan bagi petani lada di Kecamatan Tanjung Selor?
4. Apakah ada cara lain untuk meningkatkan pendapatan para petani Lada selain Sosialisasi dan pelatihan penanganan OPT lada?
5. Apakah ada peningkatan pendapatan yang signifikan bagi para petani lada dalam penanganan OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor
6. Bagaimanakah mekanisme metode penanganan OPT Lada di Kecamatan Tanjung Selor oleh Dinas Pertanian ?
7. Apakah Program kegiatan penanganan OPT lada di Dinas Pertanian Kabupaten Bulungan sudah sesuai dengan apa yang di harapkan oleh para petani lada di kecamatan Tanjung Selor?
8. Dalam pengisian syarat para petani lada, kreteria apa saja yang dibutuhkan agar mendapat binaan dari Dinas Pertanian?
9. Bagaimanakah peran pimpinan (atasan) dalam mengarahkan pegawai / staf untuk meningkatkan kernerja?
10. Apakah pelimpahan wewenang kepada Bidang pelaksanaan kegiatan penanganan OPT lada sudah didelegasikan dengan jelas?

11. Pernahkah pimpinan tidak memberikan pelimpahan wewenang kepada bidang dalam pelaksanaan tugas khususnya menangani OPT Lada di kecamatan Tanjung Selor?
12. Adakah syarat khusus dalam pelimpahan wewenang tersebut ?
13. Bagaimanakah hasil laporan penanganan OPT lada khususnya di kecamatan Tanjung Selor, kebijakan dan prosedur selanjutnya dipertanggung jawabkan oleh Dinas Pertanian?
14. Bagaimanakah motivasi Bidang / staf pelaksana yang menangani OPT lada di kecamatan Tanjung Selor?
15. Bagaimanakah hasil yang dicapai oleh Bidang / tenaga pelaksana yang menangani OPT lada di kecamatan Tanjung Selor ?
16. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung kinerja tugas Bidang/tenaga teknis dan faktor lingkungan dalam menangani OPT lada di Kecamatan Tanjung Selor ?



DAFTAR PUSTAKA

A. Jurnal, Artikel dan Buku

- Abdullah Syukur. (1997). *Budaya Birokrasi di Indonesia*. Jakarta. PT. Pustaka.
- April Olgra. (2013). *Analisis Implementasi Kebijakan Peningkatan Penggunaan Benih Bermutu Varietas Unggul melalui Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) di Kabupaten Bangka Tahun 2011*.
- Arikunto, Suharsimi. (2002). *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rinneka Cipta.
- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge : MIT Pres.
- Budi Winarno. (2014). *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Jakarta. PT. Buku Seru. Cetakan Kedua.
- Bogdan, Robert C. & Biklen, Sari K. (2003). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Ally and Bacon, Inc.
- Creswell, John W. (2010). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Erwin Krisnawinata. (2013). *Analisis Implementasi Kebijakan Subsidi Pupuk Dalam Meningkatkan Produktivitas Petani Lada di Kabupaten Bangka Tengah*.
- Grindle, Merilee S. (1990). *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princetown University Press.
- Liang Gie, The. (2007). *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Mazmanian, Daniel H. dan Sabatier, Paul A. (1983) *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.
- Miles, M. B. & Huberman, A.M. (2009). *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy. J (2011). *Metode penelitian kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya Offset.
- Muhammad Yunus. (2006). *Kebijakan Kemitraan, Pendidikan, Kejurusan*. Jawa Timur. Kayutangan. Cetakan 1.

- Nazir, M. (1983). *Metode Penelitian*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Nasution. (1996). *Metode research penelitian ilmiah*. Bandung: Jemmars
- Sugiyono. (2010). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Poppy Ruliana, (2014). *Komunikasi Organisasi*. Teori dan Studi Kasus. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. Cetakan ke-1.
- Riant Nugroho, (2014). *Publik Policy*. Teori Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo.
- Stephen P. Robbins, (2003). *Perilaku Organisasi*. Jakarta . PT. Indeks. kelompok Gramedia Jilid I.
- Sofian Effendi dan Tukiran. (2012). *Metode Penelitian Survei*. Penerbit Pustaka LP3ES. Edisi Revisi.
- Suharno. (2013). *Dasar – Dasar kebijakan Publik*. Kajian Proses dan Analisis Kebijakan. Yogyakarta. Penerbit Ombak, ISBN : 978-602-258-070-6.
- Sri Suwitri, dkk. (2014). *Analisis Kebijakan Publik*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Banten. Penerbit Universitas Terbuka. Edisi kedua. Cetakan pertama.

B. Peraturan Perundangan

- Republik Indonesia (2013). *Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*. Jakarta. Presiden Republik Indonesia.
- Republik Indonesia (1992). *Undang – Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*. Jakarta. Presiden Republik Indonesia.
- Republik Indonesia (2004). *Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Presiden Republik Indonesia.
- Menteri Pertanian Republik Inonesia (2013). *Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10/Permentan/OT.140/I/2013 Tentang Pedoman Teknis Pembangunan Kebun Induk Lada*. Jakarta. Kementerian Pertanian.
- Pemerintah (1995) *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1995 Tentang Perlindungan Tanaman*. Presiden Republik Indonesia.

Menteri Pertanian (1997). *Keputusan Menteri Pertanian Nomor 887/Kpts/OT/9/1997 tentang Pedoman Pengendalian OPT*. Jakarta Kementerian Pertanian.

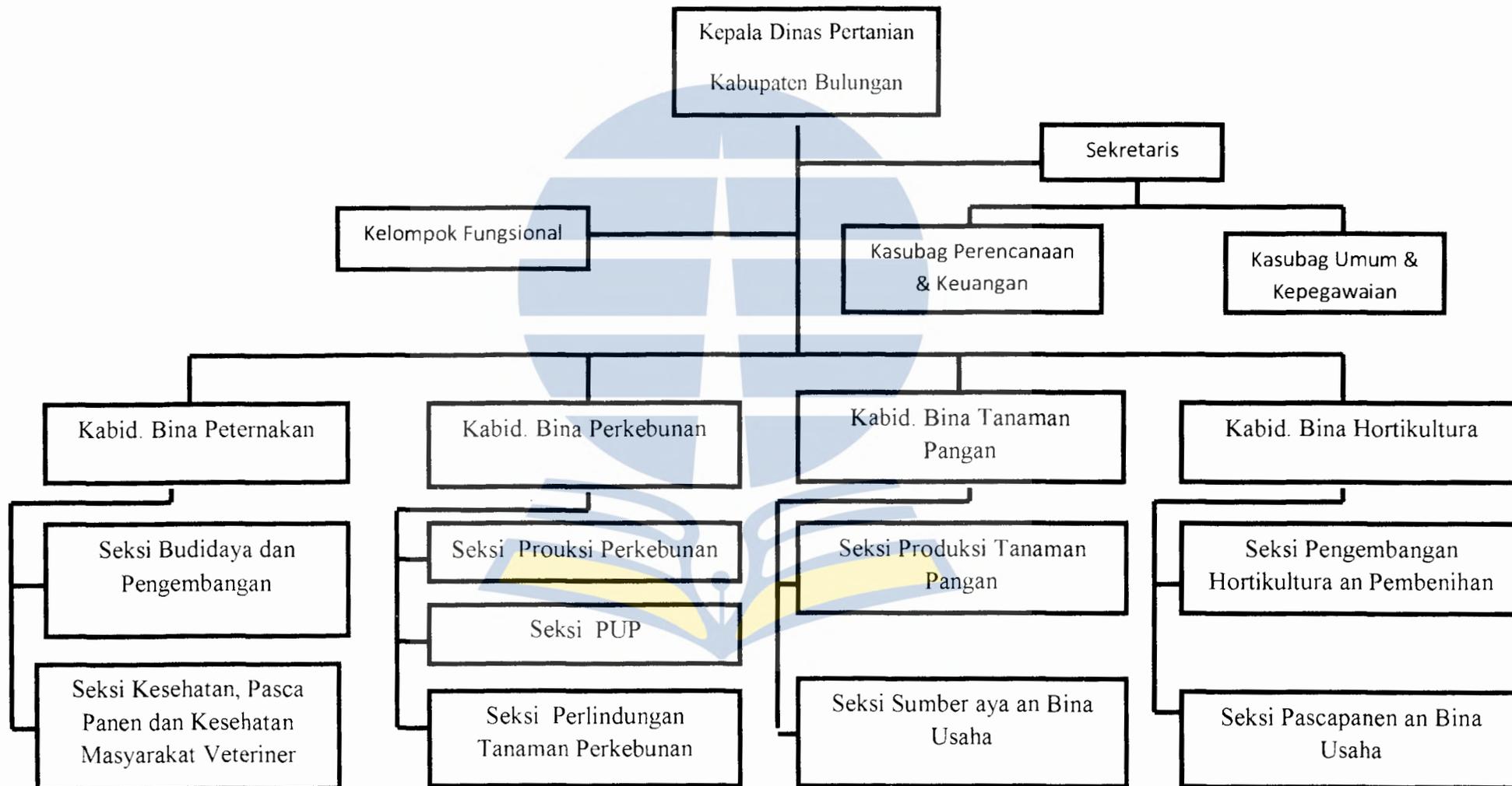
Bupati Bulungan (2013). *Peraturan Bupati Bulungan Nomor 08 Tahun 2013 Tentang Rincian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Lembaga Lain Kabupaten Bulungan*. Tanjung Selor. Bupati Bulungan.

Bupati Bulungan (2015). *Keputusan Bupati Bulungan Nomor 211/K-III/521/2015 Tentang Penempatan Penyuluh Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Bulungan Tahun 2015*. Bupati Bulungan.



Lampiran 1 :

**STRUKTUR ORGANISASI
DINAS PERTANIAN
KABUPATEN BULUNGAN**

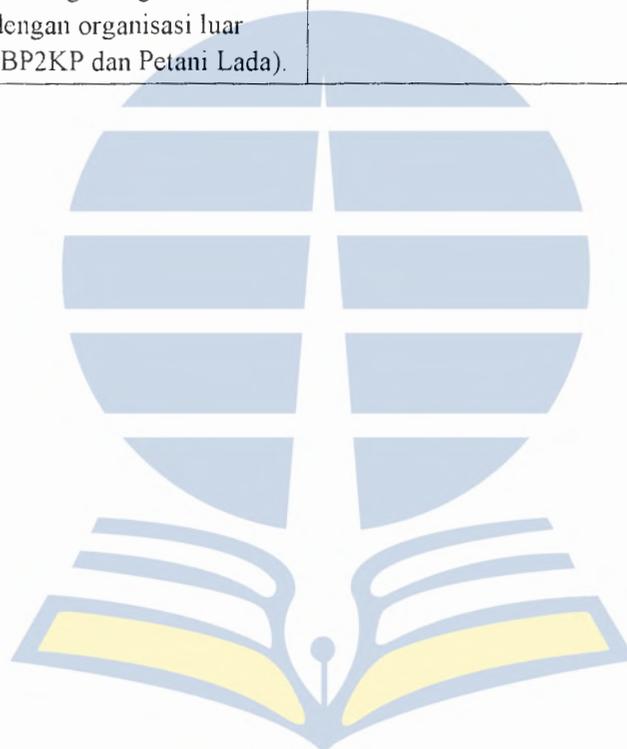


Lampiran 2. Kerangka Acuan Data Penelitian

Variabel	Indikator	Dimensi	Parameter	Jenis Data & Unit Analisis Data	Teknik Analisis Data
Sumber Daya	Staf	Kerangnya (jumlah) dan kurangnya kualifikasi (kemampuan dan keterampilan)	<ul style="list-style-type: none"> - Jumlah staf yang ada - Jumlah kualifikasi -yang dimiliki 	<ul style="list-style-type: none"> - Data primer - Data sekunder 	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> - reduksi data - penyajian data, - verifikasi data
	Informasi	Segala keterangan dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk dan tata cara pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> - tersediaan informasi - jenis informasi 		
	Wewenang	Kewenangan karena kesesuaian program dengan lembaga pelaksana kebijakan.	<ul style="list-style-type: none"> - untuk kewenangan yang dimiliki - jenis kewenangan yang dilaksanakan 		
	Fasilitas	Fasilitas bergerak Fasilitas tidak bergerak	<ul style="list-style-type: none"> - Ketersediaan fasilitas - jumlah dan jenis fasilitas yang ada 		
Komunikasi	Transmisi/ penyampaian komunikasi	Pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan Pelaksana kebijakan dan petani lada	<ul style="list-style-type: none"> - Proses penyampaian komunikasi - Bentuk penyampaian komunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Data primer - Data sekunder 	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> - reduksi data - penyajian data,

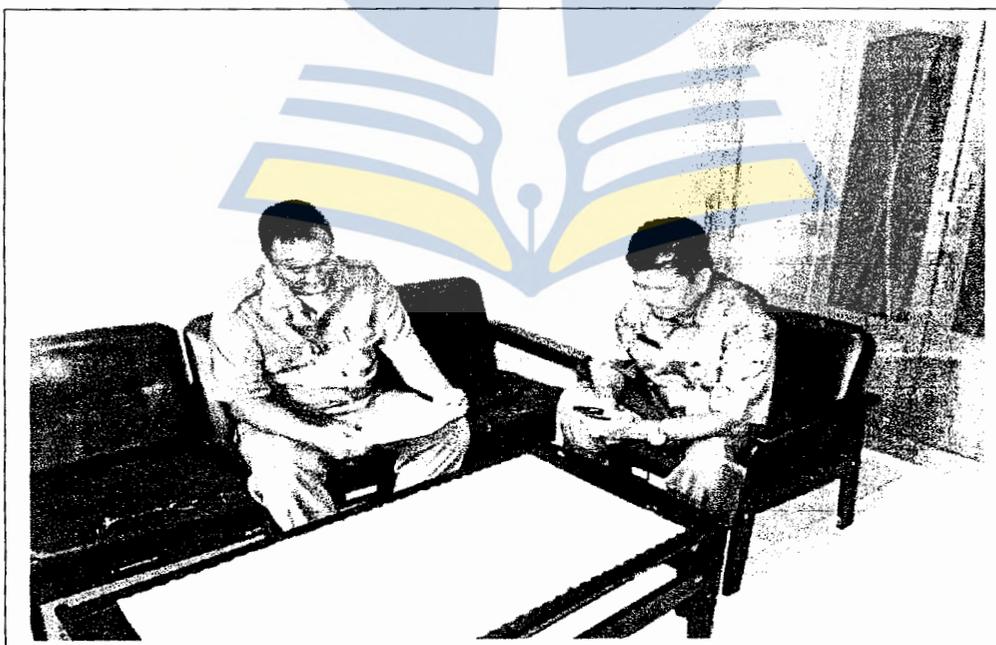
	Kejelasan	Struktur organisasi Pembagian kewenangan Hubungan antar Bidang – bidang dalam organisasi yang bersangkutan Hubungan organisasi dengan organisasi luar (BP2KP dan kelompok tani).	<ul style="list-style-type: none"> - Pembagian bidang –bidang kerja Dinas Pertanian - Pembagian tugas dan tanggungjawab - Pola hubungan organisasi yang ada 		– verifikasi data
Disposisi / Sikap	Pengangkatan birokrasi	Penempatan staf-staf pendukung kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Bentuk dukungan dalam pelaksanaan kebijakan - Dampak dari penempatan staf-staf pendukung kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> – Data primer – Data sekunder 	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> – reduksi data – penyajian data, – verifikasi data
	Insentif	A lokasi Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> - Ketersediaan anggaran 		
Strutural Birokrasi	SOP (<i>Standard Operational procedure</i>)	Pedoman baku tentang prosedur tata cara pelaksanaan kebijakan masing-masing elemen organisasi (Bidang kerja)	<ul style="list-style-type: none"> - Ketersediaan SOP - Bentuk SOP 	<ul style="list-style-type: none"> – Data primer – Data sekunder 	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> – reduksi data – penyajian data, – verifikasi data

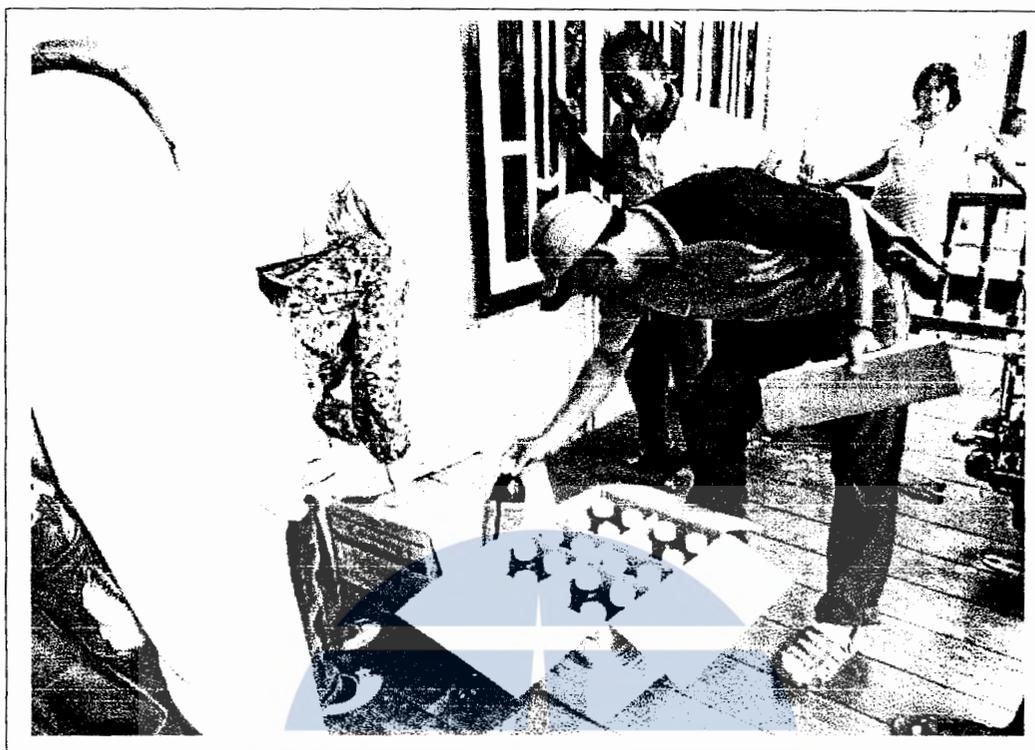
	Fragmentasi	Struktur organisasi Pembagian kewenangan Hubungan antar organisasi pemerintah daerah pada instansi teknis terkait Hubungan organisasi dengan organisasi luar (BP2KP dan Petani Lada).	<ul style="list-style-type: none">- Pembagian bidang-bidang kerja- Pembagian tugas dan tanggungjawab- Pola hubungan organisasi yang ada		
--	-------------	--	---	--	--



Lampiran 3 :
LAMPIRAN FOTO :

Foto saat wawancara dengan Kepala dinas pertanian Kabupaten Bulungan





Wawancara dan penyerahan bantuan bagi petani, tindakan penanganan OPT lada di desa Apung Kecamatan Tanjung Selor Kabupaten Bulungan.

