BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sektor pertanian merupakan penyumbang terbesar dalam memberikan peran penting baik terhadap perekonomian maupun terhadap ketahanan dan juga kedaulatan pangan, serta sangat menjanjikan di masa yang akan datang. Peran dari sektor pertanian ini sendiri yaitu peningkatan kesejahteraaan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Sebagian besar penduduk nya hidup dari hasil bercocok tanam atau bertani, sehingga pertanian merupakan sektor yang memegang peran penting dalam kesejahteraan kehidupan penduduk Indonesia.

Menurut Agus Salim&Gunawan Budi Kahono (2013: 53) prioritas pembangunan di Indonesia diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada sektor pertanian. Pembangunan pertanian bertujuan untuk meningkatkan produksi petani guna memenuhi kebutuhan pangan dan kebutuhan industri dalam negeri, meningkatkan ekspor, meningkatkan pendapatan petani, memperluas kesempatan kerja dan mendorong pemerataan kesempatan berusaha.

Menurut Rossi Prabowo (2010: 65) ada sejumlah pertimbangan oleh pemerintah Indonesia terkait dengan sektor pertanian sebagai sektor unggulan utama yang harus dikembangkan. Pertama, Indonesia mempunyai potensi alam yang dapat dikembangkan sebagai lahan pertanian. Kedua, sebagaian besar penduduk tinggal di pedesaan yang matapencahariannya di sektor pertanian.

Ketiga, perlunya induksi teknologi tinggi dan ilmu pengetahuan yang dirancang untuk mengembangkan pertanian tanpa mengakibatkan kerusakan. Keempat, tersedianya tenaga kerja sektor pertanian yang cukup melimpah. Kelima, ancaman kekurangan bahan pangan yang dapat dipenuhi sendiri dari produk dalam negeri, sehingga tidak harus bergantung pada produk-produk pertanian luar negeri yang suatu ketika harganya meningkat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada Bulan Februari 2013 dapat diketahui bahwa sebesar 39.959.073 penduduk Indonesia mengandalkan sektor pertanian sebagai lapangan pekerjaan utama. Angka tersebut mengalami kenaikan sebesar 2,77% dari perhitungan sebelumnya pada Bulan Agustus 2012. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa bidang pertanian memiliki daya tarik tersendiri untuk dijadikan lapangan pekerjaan utama, salah satunya yaitu bidang pertanian yang merupakan sumber makanan utama masyarakat (Firda Emiria dan Heru Purwandari, 2014: 113)

Di Indonesia sendiri terdapat banyak lahan yang dapat dimanfaatkan untuk bertani. Faktor iklim, tanah dan air adalah faktor pendukung bagi sektor pertanian yang mendukung produktifitas tanaman pangan di Indonesia. Karena didukung oleh iklim dan tanah di Indonesia, para petani banyak menghasilkan tanaman pangan, salah satu yang paling banyak di hasilkan yaitu padi.

Petani awalnya hanya bekerja dengan cara kerja yang sangat sederhana. Seiring berjalannya waktu, lambat laun pertanian berkembang menjadi lebih modern untuk mempermudah para petani dalam mengelola hasil pertanian dan

mendapatkan hasil yang terbaik. Dalam proses peningkatan sektor pertanian, sangat dibutuhkan bantuan para pemerintah untuk mendukung dan memberi fasilitas maupun pengetahuan kepada para petani untuk memberi metode baru kepada para petani dan mengubah cara berpikir mereka menjadi lebih tinggi sehingga mampu untuk meningkatkan produksi pertanian dalam negeri ini.

Salah satu daerah yang mempunyai kedudukan strategis dan pemasok kebutuhan pangan adalah Kabupaten Bantul sebagai daerah penyangga Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara geografis, wilayah Kabupaten Bantul terletak di bagian paling selatan dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari 17 kecamatan dan 75 desa dengan luas wilayah 506,85 $km^{2.}$ Pada tahun 2012, produksi padi di Kabupaten Bantul sebesar 204.959 ton, sedangkan produksi padi lading sebesar 396 ton. Jumlah seluruh produksi padi di Kabupaten Bantul pada tahun 2012 sebesar 205.355 atau sekitar 21,70 dari seluruh produksi padi di DIY (BPS Provinsi DIY, 2013)

Hampir setengah dari luas wilayah Kabupaten Bantul merupakan kawasan pertanian dengan tingkat kesuburan tanah yang cukup tinggi. Penggunaan lahan pada tahun 2014 menunjukkan jenis lahan yang berfungsi sebagai lahan campur dan sawah menunjukkan luasan paling banyak yaitu masing-masing seluas 14.125 ha dan 15.471 ha (BPS Kabupaten Bantul, 2014). Berikut adalah tabel penggunaan lahan Kabupaten Bantul pada tahun 2014:

Tabel 1.1 Penggunaan Lahan di Kabupaten Bantul, 2014 (Hektar)

Kecamatan		Luas lahan pertanian		Luas lahan bukan pertanian	Jumlah
		Lahan sawah	Lahan bukan sawah		
1		2	3		4
1	Srandakan	463	124	1 245	1 832
2	Sanden	988	173	1 156	2 316
3	Kretek	888	536	1 253	2 677
4	Pundong	807	468	1 093	2 368
5	Bambanglipuro	1 129	394	746	2 269
6	Pandak	957	763	710	2 430
7	Bantul	1 003	7	1 186	2 196
8	Jetis	1 127	197	1 123	2 447
9	Imogiri	1 108	2 147	2 194	5 449
10	Dlingo	903	3 971	713	5 587
11	Pleret	694	583	1 020	2 297
12	Piyungan	1 209	968	1 077	3 254
13	Banguntapan	998	33	1 817	2 848
14	Sewon	1 177	33	1 506	2 716
15	Kasihan	563	155	2 520	3 238
16	Pajangan	273	1 183	1 869	3 325
17	Sedayu	904	1 904	628	3 436
	Total	15 191	13 639	21 855	50 685
	2013	15 471	14 125	21 089	50 685

Sumber: Dokumen Luas Penggunaan Lahan dan Alat-alat/Mesin Pertanian Kabupaten Bantul, Tahun 2014

Berdasarkan tabel 1.1, Kondisi luas lahan sawah menunjukkan bahwa sektor pertanian cukup banyak untuk di jadikan sumber mata pencaharian bagi warga Kabupaten Bantul. Kondisi tahun 2013, luas sawah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 56.539 ha. Lahan sawah terluas berada di Kabupaten Sleman, yaitu 22.835 ha, sedangkan di Kota Yogyakarta luas lahan sawah hanya sebesar 71 ha. Selanjutnya tabel 1.2 menunjukkan sawah tahun 2009-2013 di provinsi DIY.

Tabel 1.2 Luas sawah/Wetland tahun 2009-2013 di provinsi DIY

No	Kabupaten/Kota	Luas Sawah/Wetland (ha)				
		2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
1	Kulonprogo	10.280	10.304	10.304	10.299	10.297
2	Bantul	15.569	15.465	15.453	15.482	15.471
3	Gunungkidul	7.865	7.865	7.865	7.865	7.865
4	Sleman	22.914	22.819	22.786	22.642	22.835
5	Yogyakarta	84	85	83	76	71
Jumlah		56.712	56.538	56.491	56.363	56.539

Sumber: BPS Provinsi DIY (2014)

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan luas sawah di Provinsi DIY terus menyusut dari tahun ke tahun. Selama tahun 2009-2013 telah terjadi pengurangan luas sawah terbesar terjadi di Kabupaten Bantul dengan pengurangan luas sawah dari 15.569 ha menjadi 15.471 ha. Menurut Badrudin (2012) yang dikutip oleh Joko Mulyono (2015: 2) menyatakan bahwa sektor pertanian masih mendominasi perekonomian di Kabupaten Bantul dan berperan dalam perekonomian daerah melalui kontribusinya terhadap PDRB. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat menjadi indikator semakin terciptanya kesempatan kerja dan semakin tingginya pendapatan masyarakat. Tetapi kualitas produk pertanian Kabupaten Bantul belum mampu mencapai pada tingkat kesejahteraan petani. Luasnya lahan persawahan di Kabupaten Bantul ternyata tidak mampu membuat taraf hidup petani meningkat. Masih banyak petani sawah yang mengalami kesulitan hidup, dalam hal ini adalah kesejahteraan ekonomi para tani. Masih banyak petani sawah di Kabupaten Bantul jauh dari standar berkecukupan.

Dalam membahas tingkat kesejahteraan, tentu kita harus memahami pengertian sejahtera. Menurut Undang-undang No. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, memuat bahwa kesejahteraan masyarakat ialah suatu kondisi dimana terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar bisa hidup layak dan mampu mengembangkan dirinya, sehingga mampu melakukan fungsi sosialnya. Dari Undang-Undang di atas dapat kita simpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari kebutuhan material seperti sandang dan pangan. Kemudian untuk kebutuhan spiritual dapat kita artikan dengan keamanan dan ketentraman hidup.

Menurut Mosher (1987) yang dikutip oleh Dian Komala Sari (2014: 64) hal yang paling penting dari kesejahteraan adalah pendapatan, sebab beberapa aspek dari kesejahteraan rumah tangga tergantung pada tingkat pendapatan. Dengan kata lain, apabila terjadi peningkatan pendapatan dan peningkatan tersebut tidak merubah pola konsumsi maka rumah tangga tersebut sejahtera. Sebaliknya, apabila peningkatan pendapatan rumah tangga dapat merubah pola konsumsi maka rumah tangga tersebut dikatakan tidak sejahtera.

Pada saat ini tingkat kesejahteraan petani menjadi perhatian utama pemerintah Kabupaten Bantul, karena tingkat kesejahteraan petani diperkirakan semakin menurun. Beberapa faktor yang diduga menjadi penyebab menurunnya tingkat kesejahteraan petani yaitu semakin sempit lahan yang dimiliki petani, tidak memadainya sarana produksi dan prasarana yang dibutuhkan usaha tani, dan rendahnya tingkat pendidikan petani padi. Keterbatasan ketiga faktor tersebut dapat mengakibatkan rendahnya produktivitas padi sehingga nantinya akan diikuti

oleh rendahnya pendapatan petani. Karena harga hasil-hasil pertanian sangat rendah pada saat panen maka sebenarnya petani dua kali terpukul, yaitu pertama karena harga hasil produksinya rendah dan kedua karena ia harus menjual lebih banyak untuk mencapai jumlah uang yang diperlukan (Mubyarto, 1938: 36)

Teddy Iloni Purba (2014: 11) juga mengatakan sumber penyebab menurunnya kesejahteraan petani diduga adanya keterbatasan teknologi modern dan rendahnya tingkat pendidikan petani padi. Keterbatasan kedua faktor tersebut dapat mengakibatkan rendahnya produktivitas padi yang pada akhirnya akan diikuti oleh rendahnya pendapaan riil petani.

Menurut Sudaryanto dan Rusastra (2006: 2), menyatakan bahwa luas penguasaan lahan per rumah tangga petani terus menurun karena meningkatnya jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga petani. Tentunya pemerintah tidak pernah berhenti memberikan perhatian untuk kemakmuran rakyatnya khususnya untuk para tani. Optimalisasi dan efisiensi program-program yang melindungi rakyat bawah terus dilaksanakan. Hal tersebut sebagai bentuk kewajiban yang harus dilakukan pemerintah sebagaimana yang selalu terlihat dalam kebijakan maupun dalam program-programnya.

Seperti yang di jelaskan dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul tahun 2015, tertulis bahwa Dinas Pertanian dan Kehutanan mempunyai misi dalam rangka mensejahterakan petani yang harus diemban oleh instansi tersebut yaitu :

1. Meningkatkan intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan dan kehutanan)
2. Mengupayakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
3. Meningkatkan dan melestarikan daya dukung lingkungan.

Tiga misi ini merupakan tekad/ keinginan Dinas Pertanian dan Kehutanan dalam mewujudkan ketahanan pangan, kelestarian alam dan lingkungan, pelayanan dan bimbingan kepada masyarakat (Lakip Dipertahut 2015).

Pemerintah Kabupaten Bantul pun terus berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan petani dengan cara pengenalan teknologi modern maupun kebijakan-kebijakan yang di tetapkan oleh pemerintah. Bagaimana implementasi atau pelaksanaan kebijakan inilah yang menarik untuk diketahui.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **"Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Petani tahun 2015 ?**

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Bantul dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani padi tahun 2015. Maksimal atau tidaknya kinerja

petani sangat dipengaruhi oleh bantuan dari pemerintah daerah, itu sebabnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Bantul penting untuk diketahui.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini merupakan cara untuk dapat mengetahui dan memecahkan suatu permasalahan dengan cara yang sistematis dengan menggunakan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dapat memberikan pembenaran dari permasalahan tersebut. Manfaat penulisan ini agar dapat membantu pemerintah dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan keluarga tani, serta mewujudkan pertanian yang ramah lingkungan dan biaya ringan.

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan baik berupa referensi terkait dengan kebijakan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani. Dengan banyaknya profesi sebagai petani dan banyaknya jumlah penduduk akan memperkaya literatur. Melihat kondisi petani di Kabupaten Bantul, penting mengetahui literatur kebijakan pemerintah sehingga kesejahteraan mereka dapat mengalami peningkatan.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Bantul dan masyarakat luas sebagai bahan masukan di dalam menyusun perencanaan program-program maupun suatu kebijakan khususnya di sektor pertanian dalam meningkatkan produktivitas dan meningkatkan keuntungan dan pendapatannya, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga petani.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan

Menurut Kerr (1976) yang di kutip oleh Sudarwan Danim dalam bukunya "Pengantar Studi Penelitian Kebijakan" (1997: 11) menulis:

> *"To this poin in our analysis, we can say that a policy exist when following is statisfied: some agent or agency (a) must be obligated to act in accord with some conditional imperative do something in particular, (b) whenever specified conditionals, (c) occur, in order to achieve some purpose."*

Definisi kebijakan adalah sebagai *field of study* lebih menekankan pada apa yang benar-benar dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dikehendaki, dengan mengedepankan kedudukan aktor di dalamnya. Aktor dalam makna ini bisa berupa

orang atau badan hukum yang bekerja untuk mencapai tujuan dengan tindakan tertentu (Sudarwan Danim, 1997: 11). Pihak yang terlibat dalam pembuat kebijakan adalah administrator, eksekutif, *stakeholder* dan kelompok lain yang berkepentingan.

Menurut Dunn (1998) yang ditulis oleh Prof. Dr. I Nyoman Sumaryadi dalam bukunya "Sosiologi Pemerintahan" (2010: 83) mengatakan kata kebijakan diterjemahkan dari kata *policy*. Kata *policy* berasal dari bahasa Yunani dan Sasekerta dan Latin. Akar kata dikembangkan dalam bahasa Yunani dan Sasekerta; *polis* (negara kota) dan *pur* (kota), dikembangkan ke dalam bahasa Latin menjadi *politea* (negara) dan akhirnya, dalam bahasa Inggris pada abad pertengahan, dikenal dengan policy, yang artinya menangani masalah-masalah public atau administrasi pemerintahan.

Arti lain *policy*, menurut pendapat Thomas R.Dye (Syahrin Naihasy, 2006: 19) adalah *whatever government choose to do or not to do* (pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Sedangkan David Easton (Syahrin Naihasy, 2006: 20) berpendapat, *policy* adalah kebijakan pemerintah dalam mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Jadi, tidak ada organisasi atau instansi apa pun yang mempunyai wewenang yang dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah.

Definisi lain menurut Thomas R.Dye yang ditulis oleh Syahrin Naihasy dalam bukunya “Kebijakan Publik” (2006: 21) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Kebijakan publik menurut James E. Anderson (Syahrin Naihasy, 2006: 22) adalah *public policies are those policies developed by governmental bodies and officials.* Dalam definisi James E. Anderson di atas, ada lima hal yang dapat dijelaskan;

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atas merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan para pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan sesuatu yang benar-benar dilakukan pemerintah, bukan sesuatu yang baru yang menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah bersifat positif, dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Asep Saepudin (2011: 4) mengatakan faktor penting dalam efektifitas sebuah kebijakan adalah sosialisasi atau institusionalisasi kebijakan. Sosialisasi ini sangat penting untuk

menjamin tersebarnya kebijakan kepada masyarakat luas, dengan harapan keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan dan mengawasi suatu kebijakan dapat berjalan.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan indikator-indikator atau variabel yang harus dikaji. (Budi Winarno, 2014: 35) mengatakan, untuk mengkaji kebijakan publik beberapa ahli politik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap yang bertujuan untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik.

Secara garis besar kebijakan public mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Berbeda dengan Dunn (1999) yang ditulis oleh Budi Winarno (2014: 36) menyatakan ada beberapa tahap-tahap kebijakan publik, yaitu :

1. Penyusunan agenda

   Apa masalahnya? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

2. Formulasi kebijakan

   Bagaimana mengembangkan alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

3. Adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternative kebijakan yang ditawarkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi?

4. Implementasi kebijakan

   Siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan tersebut?

5. Evaluasi kebijakan

   Bagaimana tingkat keberhasilan kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apakah ada tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan suatu kebijakan?

2. Implemetasi Kebijakan

Kebijakan pemerintah menjadi penting apabila kebijakan tersebut dijalankan atau di implementasikan. Implementasi kebijakan berkaitan dengan bagaimana kebijakan tersebut di ambil dan dilaksanakan, dan bagaimana keefektifan kebijakan tersebut sehingga mengarah pada kebijakan publik. Dalam mengimplementasikan kebijakan, isu partisipasi masyarakat sangat penting untuk menajdi bahan pertimbangan.

Masyarakat sebagai penerima manfaat harus terlibat dalam implementasi ini, agar pemerintah mengetahui apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (1975) yang dikutip oleh Prof. Dr. I Nyoman Sumaryadi (2010: 85) mengatakan implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Sedangkan pendapat lain menurut R.S Parker (1994) yang dikutip oleh Prof. Dr. I Nyoman Sumaryadi (2010: 86) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya mencapai tujuan tertentu dengan sarana tertentu pula dalam rentang waktu tertentu. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa implementasi adalah suatu kegiatan dalam menghantarkan kebijakan kepada masyarakat, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan hasil yang sesuai dengan tujuan yang ditentukan.

Menurut Wahab (1997) yang dikutip oleh Prof. Dr. I Nyoman Sumaryadi (2010: 87) menyebutkan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi:

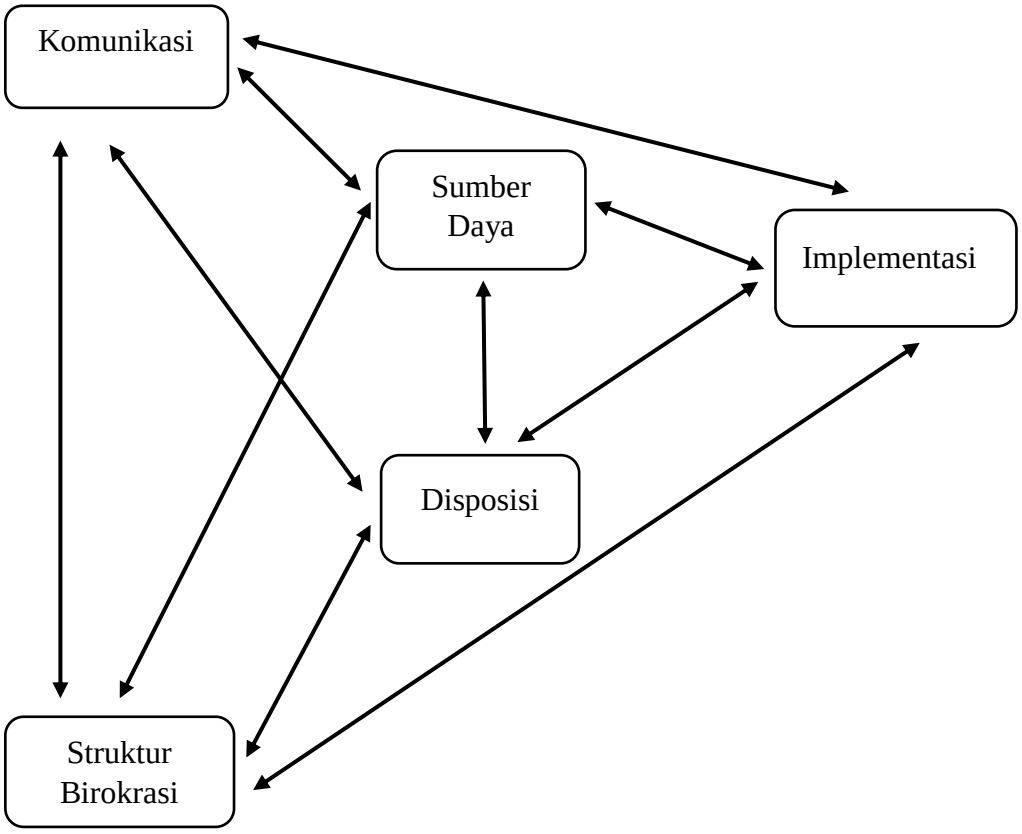
1. Adanya program atau kebijakan yang dilakukan.
2. Target grup, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari

program yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan.

3. Unsur pelaksanaan (implementator), baik organisasi maupun pererorangan untuk bertanggung jawab dalam memproleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, menurut Edwards (1980) yang ditulis oleh Budi Winarno dalam bukunya "*Kebijakan Publik".* (2014: 177) mengatakan terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik.

Gambar 1.1 Variabel Implementasi menurut Edward III



Dari gambar di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Komunikasi

   Menurut Edward, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa saja yang harus mereka lakukan. Tentu saja, komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan baik oleh para pelaksana. Jika kebijakan ingin diimplementasikan dengan baik, maka perlu diperhatikan kejelasan petunjuk-petunjuk pelaksanaan dan konsistensi informasi yang disampaikan.

2. Sumber Daya Pelaksana

Sumber daya merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Jika para pelaksana kekurangan sumber dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan maka implementasinya pun tidak akan efektif. Sumber-sumber ini meliputi staf yang memadai, wewenang dan fasilitas yang cukup guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

3. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Menurut Subarsono (2005) yang dikutip oleh Ahmad Rifki Fauzi (2013: 18) disposisi adalah watak dan karakter yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Namun apabila implemetator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi adalah salah satu badan yang paling sering menjadi pelaksana kebijakan. Struktur birokrasi didasarkan pada *Standard Operating Prosedure* yang mengarahkan tata aliran pekerjaan dan memberikan kejelasan mengenai

prosedur kerja. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan.

3. Kesejahteraan

Kesejahteraan merupakan hal yang amat sentral dalam cita-cita perjuangan Indonesia. Seperti yang kita ketahui pada pembukaan UUD 1945, terdapat amanat yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

a. Definisi Kesejahteraan

Kesejahteraan bukanlah hal yang statis. Kesejahteraan didefinisikan sesuatu yang berkembang dan bergerak. Kesejahteraan juga bukanlah hal yang sederhana. Kesejahteraan adalah sesuatu yang bersifat kompleks dan interdependen (Soepardjoe Roestam: 1993: 2)

Definisi lain, kesejahteraan masyarakat atau yang sekarang lebih dikenal dengan kesejahteraan rakyat (Kesra) mengandung pengertian sebagai suatu keadaan dimana seluruh rakyat secara merata hidup berkecukupan, baik material maupun spiritual, aman, tenteram, tertib dan maju. Jauh dari segala penderitaan dan ketakutan serta harkat dan derajatnya dapat dipelihara dan dijunjung tinggi (Soepardjoe Roestam, 1993: 26). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan yang diinginkan

rakyat Indonesia bukan hanya kesejahteraan lahir dan batin, melainkan kesejahteraan yang seimbang antara keduanya.

Marciano Vidal sebagaimana yang dikutip oleh Agus Budi Purnomo (2013: 7) mengungkapkan, karakteristik Negara kesejahteraan ditandai oleh empat hal pokok. Pertama, komitmen Negara dalam menciptakan peluang lapangan pekerjaan. Kedua, adanya jaminan asuransi sosial yang berlaku bagi semua warga Negara yang meliputi seluruh aspek kehidupan, terutama kesehatan. Ketiga, terselenggaranya pendidikan murah, bermutu bagi rakyat, jaminan beasiswa perprestasi tetapi dari kalangan ekonomi lemah. Keempat, kebijakan sosial sebagai upaya redistribusi kekayaan.

Marciano Vidal sebagaimana yang dikutip oleh Agus Budi Purnomo (2013: 8) juga mengungkapkan bahwa mewujudkan karakteristik Negara kesejahteraan adalah tugas para pemimpin bangsa. Negara dan penyelenggara Negara bertanggungjawab menyelenggarakan pelayanan publik sehingga standar kesejahteraan masyarakat terjamin, terpenuhi, tanpa mengecualikan seorang pun.

Menurut Badan Pusat Statistik (2007) yang dikutip oleh Dian Komala Sari, dkk (2014: 69) mengatakan indikator yang digunakan untuk mengukur kesejahteraan rakyat adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan

Pendapatan ini dilihat dari hasil petani melakukan aktivitas penjualan hasil panen di pasar. Jika pendapatan tersebut meningkat, maka akan meningkatkan standar kehidupan petani.

2. Kesehatan dan Gizi

Menurut Supriasa dkk (2002) yang dikutip oleh Titiek Kurniawati (2015: 16) definisi gizi adalah suatu proses organisme mengggunakan makanan yang dikonsumsi secara normal melalui proses pencernaan, absorbsi, transportasi, penyimpanan, metabolism dan pengeluaran zat-zat yang tidak dibutuhkan, untuk mempertahankan kehidupan, pertumbuhan dan fungsi normal dari organ-organ, serta menghasilkan energi.

Kualitas kesehatan yang merata merupakan hal pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah. Jika masih banyak keluhan mengenai layanan kesehatan khususnya untuk masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan, maka pemerintah masih belum mampu mencapai taraf kesejahteraan masyarakat.

3. Pendidikan

Menurut Ihsan Fuad (2005) yang di kutip oleh Titiek Kurniawati (2015: 18) pendidikan yaitu suatu aktifitas dan usaha manusia untuk meningkatkan

kepribadiannya dengan jalan membina potensi-potensi pribadinya, yaitu rohani (piker, karsa, rasa, dan budi nurani). Pendidikan juga berarti lembaga yang bertanggungjawab menetapkan cita-cita pendidikan, isi, dan organisasi pendidikan. Lembaga-lembaga ini meliputi keluarga, sekolah dan masyarakat.

Kesejahteraan dapat dilihat dari ketersediaan pelayanan pendidikan, kemampuan mereka mengakses pendidikan dan bagaimana mereka menggunakan layanan pendidikan tersebut.

b. Upaya Meningkatkan Kesejahteraan

Upaya menurut Pius A Partanto (1994 : 770) mempunyai arti yaitu usaha atau ikhtisar untuk mencapai suatu apa yang hendak akan dicapai. Pengertian usaha sendiri menurut Eklawati (2013 : 2) adalah kegiatan yang dilakukan dengan menggerakkan tenaga dan pikiran atau badan untuk mencapai suatu maksud dan tujuan tertentu, sedangkan pengertian upaya itu sendiri adalah bentuk usaha atau ikhtiar yang bertujuan memecahkan persoalan dan mencari jalan keluar untuk mencapai suatu maksud tertentu.

Peningkatan menurut Mubyarto (2000 : 3) berasal dari kata “tingkat” yang artinya jenjang. Sedangkan kesejahteraan menurut Muhammad Najib (2015 : 2) kesejahteraan adalah suatu proses

atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga social, masyarakat maupun badan-badan dari pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan ekonominya.

Menurut Hafid Ramdhani dkk (- : 427) indikator untuk mengukur upaya meningkatkan kesejahteraan adalah sebagai berikut :

1. Membantu mengidentifikasi suatu masalah dalam sektor pertanian.
2. Menumbuhkan kepercayaan kepada petani.

E. Definisi Konsepsional

Batas bahasan konsepsional dalam tulisan ini adalah :

1. Kebijakan Publik

Secara konseptual kebijakan publik merupakan suatu keputusan pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakan dengan tujuan tertentu, bagaimana cara pemerintah menggapai tujuan tersebut serta bagaimana mengatasi akibat dari tindakan yang telah diputuskan.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh actor tertentu untuk mencapai tujuan-tujuaan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

3. Kesejahteraan

Kesejahteraan adalah keadaan masyarakat yang terus berkembang dan maju, serta hidup dengan berkecukupan, aman, tenteram lahir dan batin.

F. Definisi Operasional

Dalam penelitian Implementasi Kebijakan, definisi operasional yang digunakan oleh peneliti untuk penelitian adalah menggunakan Variabel menurut Edward III.

1. Implementasi Kebijakan
    1. Komunikasi diukur dengan :
        a. Kejelasan dan kesiapan koordinasi
        b. Tingkat pemahaman para pelaksana
    2. Sumber Daya diukur dengan :
        a. Sumber Dana
        b. Sumber Daya Manusia
        c. Fasilitas Sarana dan Pra Sarana
    3. Disposisi diukur dengan :
        a. Tindakan Partisipasif Pemerintah
        b. Sikap Pelaksana
    4. Struktur Birokrasi diukur dengan :
        a. Mekanisme prosedur (*Standard Operatng Proedures)*

Definisi operasional yang digunakan oleh peneliti untuk melihat Kesejahteraan Petani adalah menggunakan Variabel menurut Badan Pusat Statistik yang dikutip oleh Titiek Kurniawati (2015).

2. Kesejahteraan
   a. Tingkat Kesejahteraan
      1. Tingkat pendapatan
      2. Kesehatan dan Gizi
      3. Pendidikan
   b. Upaya Meningkatkan Kesejahteraan
      1. Membantu mengidentifikasi suatu masalah dalam sektor pertanian.
      2. Menumbuhkan kepercayaan kepada petani.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandasan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat. Dengan data kualitatif kita dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat, dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat. Data kualitatif lebih condong dapat membimbing kita untuk memperoleh penemuan-penemuan yang tidak diduga sebelumnya dan untuk membentuk kerangka teoritis

baru (Matthew B dan Michael Huberman, 1992: 1-2). Metode kualitatif ini bersifat deskriptif, dimana data yang dikumpulkan berbentuk angka-angka, gambar dan bukan angka-angka. Jika terdapat angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperoleh meliputi transkip interview, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lain-lain (Sudarwan Danim, 1997: 187)

2. Unit Analisa

Unit analisis dapat dipahami sebagai obyek nyata yang akan diteliti. Adapun unit analisa yang di gunakan dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Tanaman Pangan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul, Kepala Unit Pelaksana Teknis Balai Benih Pertanian Barongan Bantul, Manteri Tani Kecamatan Sedayu, dan Petani Kecamatan Jetis.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh dari sumber asli atau responden. Data primer ini dapat diperoleh melalui observasi maupun wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang penulis peroleh dari data yang telah diteliti oleh pihak lain berkaitan dengan permasalahan penelitian dengan mencatat dari buku-buku, jurnal,

artikel-artikel, peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah, dan lain-lain yang dianggap masih relevan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Observasi

Menurut Prof. Dr. H. Hadari Nawawi dalam bukunya "*Metode Penelitian Bidang Sosial"* (1985: 100) Observasi bisa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematik terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Dalam pelaksanaan observasi ini, peneliti fokus terhadap progam-program atau kebijakan-kebijakan apa saja yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Bantul dalam rangka mensejahterakan kehidupan petani.

b. Interview/Wawancara

Menurut Prof. Dr. H. Hadari Nawawi dalam bukunya "*Metode Penelitian Bidang Sosial"* (1985: 111) Interview adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula. Secara sederhana interview diartikan sebagai alat pengumpul data dengan mempergunakan tanya jawab antar pencari informasi dan sumber

informasi. Interview ini dilakukan untuk mengetahui pikiran, keinginan, ataupun tanggapan para petani Kabupaten Bantul terhadap impelementasi kebijakan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka. Objek penelitian ini adalah para pejabat daerah di lingkungan Kabupaten Bantul yaitu Dinas Pertanian dan Kehutanan.

c. Dokumentasi/Kepustakaan

Penulis menggunakan teknik dokumentasi untuk mengumpulkan data dengan mempelajari apa yang tertulis dan dapat dilihat melalui dokumen-dokumen berupa arsip-arsip, buku-buku tentang pendapat, yang diperoleh dari perpustakaan, instansi, ataupun lembaga terkait, sehingga data yang dihasilkan dapat diterima kebenaran dan keabsahannya.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Sigit (1999) teknik analisa data dilakukan dengan membuat sintesis dari beberapa informasi deskripsi yang berkaitan dengan penelitian yang diamati. Teknik analisa data digunakan setelah data yang di cari terkumpul, kemudian di sederhanakan dengan kata-kata yang mudah di pahami.

Dalam penggunaan analisis kualitatif, maka penginterpretasikan terhadap hal apa yang ditemukan dan mengambil kesimpulan akhir

menggunakan logika. Dalam hal ini, peneliti menggunakan beberapa tahapan untuk menganalisis data :

1. Pengumpulan Data

   Menurut Herdiansyah (2014: 164) pengumpulan data penelitian kualitatif dilakukan pada awal dan akhir penelitian. Pengumpulan data dapat berupa wawancara, observasi, dan dokumentasi sehigga hasil yang didapat akurat untuk dianalisis.

2. Reduksi Data

   Data yang telah terkumpul kemudian difokuskan pada hal-hal yang penting dan diolah menjadi bentuk tulisan yang mudah dipahami. Proses reduksi berlangsung selama pelaksanaan penelitian bahkan sebelum peneliti memulai pengumpulan data dan sampai penelitian berakhir.reduksi data mempermudah peneliti dalam mengumpulkan data selanjutnya.

3. *Display* Data (Penyajian Data)

   Penyajian data ini merupakan kalimat yang disusun secara sistematis, bisa berupa narasi kalimat, gambar atau skema. Dengan penyajian data, peneliti dapat melihat apa yang terjadi untuk mengajarkan suatu analisis berdasarkan penelitian yang dilakukan.

4. Kesimpulan

   Kesimpulan merupakan tahap akhir dari proses penelitian. Kesimpulan ini berupa jawaban dari pertanyaan yang diajukan

dalam penelitian dan jawaban tersebut benar-benar harus bisa dipertanggungjawabkan.