

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah suatu negara kepulauan yang terdiri atas 17.508 buah pulau dan memiliki luas daratan sekitar 2 juta km.² Wilayah Indonesia membentang sepanjang ekuator dari 95⁰ BT sampai dengan 141⁰ BT dan 6⁰ LU sampai 11⁰ LS.¹ Nusantara Indonesia membentang luas dari barat Sabang hingga timur di Merauke. Di utara Kepulauan Talaud dan di selatan Pulau Rote. Wilayah Nusantara yang demikian, sama panjangnya dari Inggris melampaui eropa hingga Irak. Batas barat Indonesia adalah Sabang berada di Greenwich London, batas timurnya adalah Merauke berada di Baghdad Irak, batas utaranya adalah Talaud berada di Jerman, dan batas selatannya berada di Pulau Rote berada di Aljazair.

Dengan luas kedaulatan Indonesia yang sangat luar biasa dan dimana Negara Indonesia yang dilalui garis khatulistiwa menjadikan Indonesia sebagai negara beriklim tropis, hal ini membuat Indonesia menjadi rumah bagi jutaan flora dan fauna yang ada di dunia. Lebih dari jutaan spesies flora dan fauna hidup di Indonesia, baik yang endemik maupun non endemik hidup subur di Indonesia, tak terkecuali kelapa sawit. Kelapa sawit adalah tanaman yang menghasilkan buah yang dapat

¹ Zukhāl, Visi iptek memasuki milenium II, cet I, Jakarta, Universitas Indonesia, 2000, hal 176

dijadikan berbagai macam produk seperti minyak, sabun, obat dan lain sebagainya.

Indonesia yang dilalui garis khatulistiwa membuat Indonesia selalu di sinari sinar matahari sepanjang tahun, hal ini membuat kelapa sawit tumbuh dengan subur di Indonesia. Dengan tumbuh suburnya kelapa sawit dan semakin meningkatnya kebutuhan kelapa sawit di dunia, membuat perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu yang paling banyak dikembangkan di Indonesia.

Perkebunan di Indonesia diatur dalam UU no 18 tahun 2004 tentang perkebunan, perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk menunjukkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Dimana meliputi : perencanaan, penggunaan tanah, pemberdayaan dan pengelolaan usaha, pengolahan dan pemasaran hasil, penelitian dan pengembangan, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan serta pembinaan dan pengawasan. Perkebunan diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan serta keadilan.²

Bahwa bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya sebagai karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan

² UU no 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

kepada bangsa Indonesia merupakan potensi yang sangat besar dalam pembangunan perekonomian nasional termasuk didalamnya pembangunan perkebunan dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pemerintah pusat beserta pemerintah daerah harus mengoptimalkan usaha perkebunan untuk kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan pada sektor perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit hampir dikembangkan diseluruh daerah yang ada di Indonesia, tak terkecuali di Kabupaten Bangka. Yang lebih dikenal masyarakat luas sebagai daerah penghasil biji timah.

Pembangunan pada sektor perkebunan di kabupaten bangka sebenarnya sudah sejak lama dikembangkan, pembangunan sub sektor perkebunan pada hakekatnya adalah kelanjutan dan peningkatan dari semua usaha yang telah dilaksanakan pada pembangunan sebelumnya. Untuk Kabupaten Bangka sub sektor perkebunan merupakan salah satu program strategis karena memegang peranan penting dalam perekonomian masyarakat.³

Perkebunan di Kabupaten Bangka dibagi atas perkebunan rakyat dan perkebunan besar. Perkebunan besar kelapa sawit di Kabupaten Bangka dikelola oleh delapan perusahaan besar swasta yang mencapai

³ www.bangka.go.id

pencadangan lahan pada tahun 2009 sebesar 32.505,62 Ha dan luas area tanam seluas 45.493,98 Ha.

Dalam perkembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Bangka, masih didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar, sehingga masyarakat tidak mendapatkan hasil yang memuaskan dari perkebunan kelapa sawit tersebut, pada umumnya masyarakat kecil hanya menjadi buruh di perkebunan, menjadi tukang rumput, perawatan tanaman, pemupukan serta hanya menjadi pemanen kelapa sawit. Pendapatan masyarakat yang hanya menjadi buruh perkebunan tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh perusahaan-perusahaan swasta pemilik perkebunan sawit tersebut. Hal ini menimbulkan kesenjangan ekonomi antara penduduk setempat dan perusahaan besar pemilik perkebunan, karena perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Bangka sendiri masih dikuasai oleh beberapa perusahaan besar.

Pemerintah Kabupaten Bangka dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya serta untuk mengikis kesenjangan ekonomi antara penduduk setempat dan perusahaan perkebunan kelapa sawit, mulai mengembangkan pembangunan pada sektor perkebunan kerakyatan. Melalui Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bangka mencanangkan kebijakan yang bernama program KKS (Kebun Kelapa Sawit Rakyat). Program KKS adalah salah satu upaya mensinergikan tiga pilar pembangun yakni swasta, masyarakat dan pemerintah dalam suatu jalinan kerjasama yang saling menguntungkan.

Kebijakan kebun kelapa sawit rakyat tercantum dalam Perbup No 6 Tahun 2012 Tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2012-2013. Program kebun kelapa sawit rakyat ini diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Bangka setelah melihat beberapa indikator yang sudah dieraŋgkaŋ diatas, yaitu untuk mengikis kesenjangan ekonomi antara masyarakat setempat dengan Perusahaan perkebunan, selain itu juga adalah potensi lahan tidur di Kabupaten Bangka yang mencapai ± 35.000 Ha, dan juga animo serta keinginan masyarakat untuk membangun kebun kelapa sawit.

Bentuk kerja sama dalam pola Kebun Kelapa Sawit Rakyat Kabupaten Bangka yaitu, petani atau masyarakat sebagai penyedia lahan dan tenaga. Dalam hal ini petani peserta program Kebun Kelapa Sawit Rakyat (KKSJR) memiliki dua hektare, pihak perusahaan perkebunan swasta yang menyiapkan bibit unggul bersertifikat, pembinaan teknis dan manajemen kebun serta emasaran tandan buah segar (TBS) dan pemerintah sebagai penyiap sarana produksi (Saprodi) berupa pupuk, obat-obatan serta biaya land clearing.

Akan tetapi, seiring berjalanya program tersebut, tidak terlepas dari pergolakan atau sikap pro dan kontra masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Masyarakat Bangka yang telah membudaya dan terbiasa dengan menambang timah tidak serta merta menyetujui kebijakan pemerintah tersebut. hal ini dijelaskan oleh Anggota DPRD Bangka Ahmad Asin berpendapat Pro-kontra masuknya perkebunan sawit di Desa Pugul

Kecamatan Riausilip terkesan ada pemaksaan terhadap rakyat. Sebaiknya pemda mendengarkan aspirasi masyarakat, jangan dipaksakan masyarakat, sehingga akhirnya terjadi gontok-gontokan di bawah. Kasihanlah rakyat. Dikutip dari *bangkapos.com*, Minggu (24/6/2012). Menurutnya, sejumlah pihak perusahaan kebun sawit bersama Pemkab Bangka, khusus dari dinas/instansi terkait telah hadir guna mendengarkan aspirasi masyarakat.⁴

Oleh karena itu, melalu latar belakang diatas, penulis ingin melakukan penelitian dan menguraikan mengenai Implementasi Kebijakan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bangka dalam Pembangunan Kebun Kelapa Sawit Rakyat periode 2012-2013?.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang disimpulkan, dapat ditarik suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bangka dalam Pembangunan Kebun Kelapa Sawit Rakyat periode 2012-2013?.
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pembangunan Kebun Kelapa Sawit Rakyat?

⁴ Bangkapos.com

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Implementasi Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bangka dalam kebijakan Pembangunan Kebun Kelapa Sawit Rakyat 2012-2013.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan Kebun Kelapa Sawit Rakyat.

D. Manfaat Penelitian :

1. Ilmu Pemerintahan

Untuk menambah bahan referensi dibidang ilmu pemerintahan khususnya mengenai implementasi kebijakan program kebun kelapa sawit rakyat di Kabupaten Bangka.

2. Dinas Kehutanan dan Perkebunan

Untuk memeberikan masukan pada aparaturn pemerintah pusat dan daerah khususnya Dinas Kehutanan dan Perkebunan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya antara lain pembuatan kebijakan.

E. Kerangka Dasar Teori

Unsur yang paling penting dalam melakukan kegiatan penelitian adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Sofyan Effendi mengatakan tentang teori:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.⁵

Dengan demikian dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik

Istilah Kebijakan (Policy) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.

Menurut PBB kebijakan itu diartikan sebagai pendanaan untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.⁶

⁵ Sofyan Effendi, Metode Penelitian Survei, Jakarta, LP3ES, 1989 hal 21

⁶ Dr. Solichin Abdul Wahab, Kebijakan, Jakarta, Bumi Aksara.2001 hal 2

Sedangkan publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya public relation (hubungan masyarakat), public service (pelayanan masyarakat), public opinion (pendapat masyarakat) dan lain-lain. Arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.⁷

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai "tempat tujuan" tersebut.

Menurut Riant Nugroho (2008) kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan kedalam pola ketergantungan. Dan juga dapat diartikan sebagai setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.⁸

⁷ Inu Kencana Syafie, Ilmu Administrasi Publik. Jakarta, Rineka Cipta, 1999 hal 18

⁸ Dr. Riant Nugroho. Kebijakan publik .2003

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) (mendefinisikannya sebagai suatu program yang di proyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.

Carl I. Friedrich (1963) mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu⁹.

David Easton, (1965) mendefinisikan sebagai akibat dari aktivitas pemerintah (the impact of government activity).

Thomas R. Dye (2011) mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama yang tampil berbeda¹⁰.

Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta teknis maupun politis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perusahan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun

⁹ Dr. Riant Nugroho. Kebijakan publik .2003

¹⁰ Dr. Riant Nugroho. Public Policy. 2012

terdapat ruang bagi *win-win* dan sebuah tuntutan dapat diakomodasi, pada akhirnya ruang bagi *win-win* sangat terbatas sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima yang ini dan menolak yang lain.¹¹

Dalam pemahaman ini, istilah keputusan termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk tidak memutuskan atau memutuskan untuk tidak mengurus isu terkait. Dengan demikian, pemahaman disini mengacu pada pemahaman Dye, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan pemerintah.

Kebijakan publik selalu berkenaan dengan segala sesuatu, karena kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar masyarakat maupun masyarakat dengan pemerintah.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seseorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada, tempat lembaga administratur publik mempunyai domain. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Jadi, karena kemacetan di jalanan kota adalah masalah bersama, dan bukan lagi masalah pemilik mobil atau

¹¹ Dr. Riant Nugroho. Public Policy. 2012

mereka yang menggunakan jalan saja, hanya kebijakan publik yang dapat menyelesaikan masalah.

Selanjutnya menurut Charles Bullock III, James E. Anderson dan W. Brandly yang dikutip oleh Amir Santoso mengatakan:

“Proses kebijakan ialah berbagai aktivitas melalui aktivitas, melalui kebijaksanaan pemerintah dibuat. proses kebijakan itu terdiri dari enam tahapan yakni : perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kegiatan, penerapan kebijakan dan evaluasi kebijakan”.¹²

Berikut langkah-langkah dalam proses kebijakan :

a. Perumusan Masalah Kebijakan

Suatu kebijakan agar dalam pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan haruslah terlebih dulu dirumuskan sedemikian rupa.

Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan maka diharapkan pembuat kebijakan harus mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan dan kemudian membuat Perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut.

Perumusan masalah data disimpulkan sebagai upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai pemecahan

¹² Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, hal 23

masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilakukan pemerintah.

b. Penyusunan Agenda Pemerintah

Adanya pemilihan dan perhatian akan mengkondisikan para pembuat keputusan untuk memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu atau khusus untuk diperhatikan secara lebih mendalam. Apabila masalah sudah ditentukan akan menimbulkan isu kebijakan yang dapat dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

c. Perumusan kebijakan

Berikut ini merupakan tahapan dalam merumuskan kebijakan, yakni :

1. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif kebijakan.
2. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
3. Memilih alternatif yang merumuskan atau memungkinkan untuk dilaksanakan.

d. Pengesahan Kebijakan

Suatu usulan kebijakan yang diberi pengesahan oleh seseorang atau bagian yang berwenang maka berubah menjadi kebijakan sah yang berupa penyesuaian dan penerimaan secara bersama-sama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

e. Pelaksanaan Kebijakan

Usulan kebijakan yang diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang maka siap dilaksanakan. Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan peranannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui dan memahami maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Jadi dalam pelaksanaan kebijakan, harus memperhatikan aspek-aspek, maksud dan tujuan pelaksanaan kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

Sesuai dengan rencana pembangunan serta potensi perkebunan kelapa sawit yang ada di Kabupaten Bangka, maka kebijakan yang diambil tidak terlepas dari pemanfaatan perkebunan kelapa sawit guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain sebagainya.

Menurut William N. Dunn (1981), implementasi kebijakan adalah kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.¹³

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60%, dan sisanya 20%. Sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon (2001), pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T.

¹³ William N. Dunn. Pengantar Analisis Kebijakan. *University of Pittsburgh*. 1998

Allinson dengan studi kasus misil Kuba (1971). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik.¹⁴

Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat dari atas ke bawah. Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1980) dan Benny Hjern (1982).

Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990). Memperkenalkan pemikiran bahwa variable perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Pada saat yang sama, muncul pendekatan situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990) dan Danise Scheberle (1997). Menurut deLeon. Ada tahun 2000-an, studi tentang

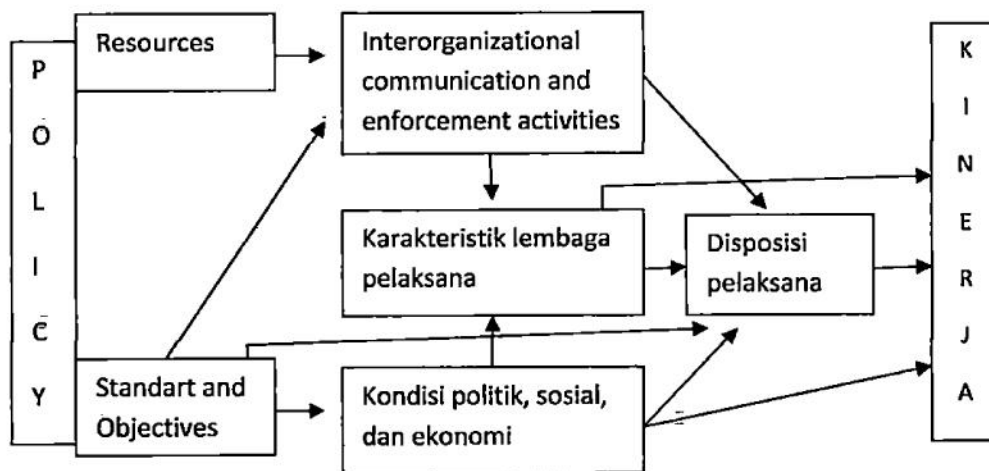
¹⁴ Dr. Riant Nugroho. Public Policy. 2012 hal 683-694.

implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (the study of policy implementation has reached an intellectual dead end).

Model-model implementasi kebijakan.

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang dimasukkan sebagai variable yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variable berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor.
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecendrungan (disposition) dari pelaksana/implementor.



Gambar 1.1 model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model kedua adalah model kerangka analisis implementasi yang diperkenalkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Duet Mazmanian Sabatier mengklarifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variable.

Pertama, variable independen, yaitu mudah atau tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variable intervening yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen serta kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variable dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan. Yaitu, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan

dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model ketiga adalah model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978). yang didalam pemetaan kita beri label "MS" yang terletak dikuadran puncak ke bawah dan lebih berada di mekanisme paksa daripada mekanisme pasar. Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar. Dalam konteks ini ada pengalaman yang baik, yaitu kebijakan pembentukan Kantor Menteri Negara BUMN pada tahun 1998. Kementerian BUMN menjadi pelaksana kebijakan, namun sepanjang waktu diserañg-secara terbuka maupun tertutup-oleh departemen-departemen teknis sebelumnya "menguasai BUMN".

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan fasibilitas implementasi kebijakan.

Syarat ketiga adalah apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya maupun sumber aktor. Salah

satu contoh adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak akan berjalan efektif jika kerjasama antar departemen dan antar daerah tidak terbangun secara efektif.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan publik yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis menurunkan efektifitas implementasi kebijakan.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, implementasi tidak akan berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya dengan hubungan kebergantungan.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam tujuan. Tidaklah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang ada di dalam perahu yang sama sepakat akan sebuah tujuan yang sama. Sebuah perahu dengan penumpang yang berbeda-beda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin adalah sebuah perahu yang tidak akan beranjak dari tempatnya berada.

Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi.

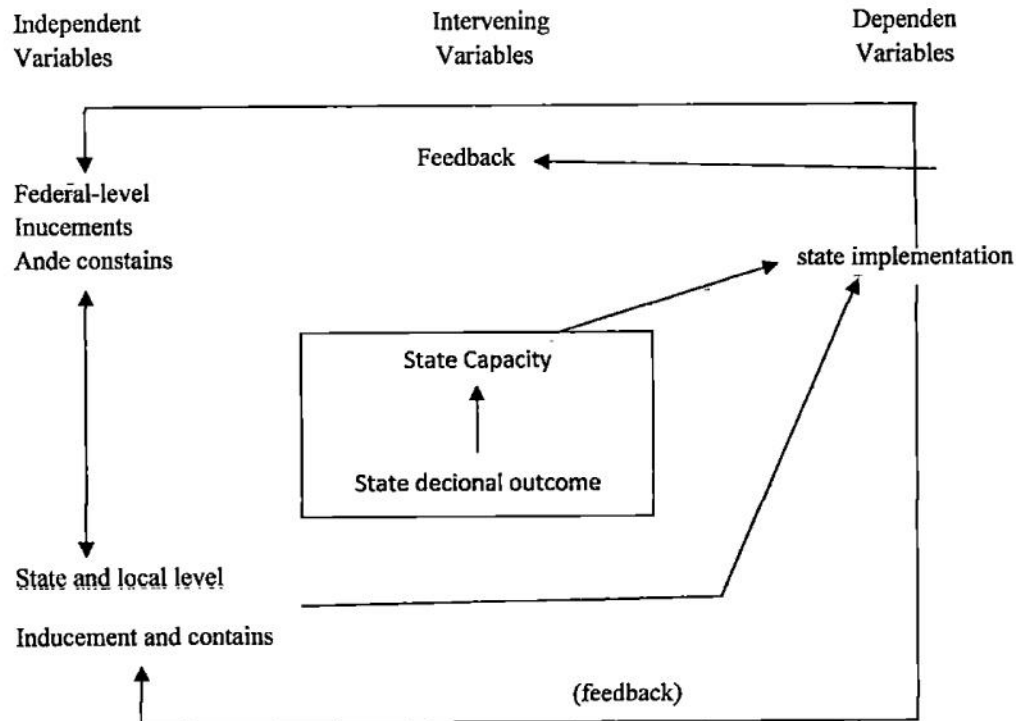
Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan dan power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operational.

Model Goggin, Bowman dan Lester.

Malcolm Goggin, Ann Bowman dan James Lester menggambarkan apa yang disebutnya sebagai "communication model" untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan (1990). Goggin, dkk. Bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan

pendekatan metode penelitian dengan adanya variable independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.



Gambar 1.2. model Goggin

Model Grindle

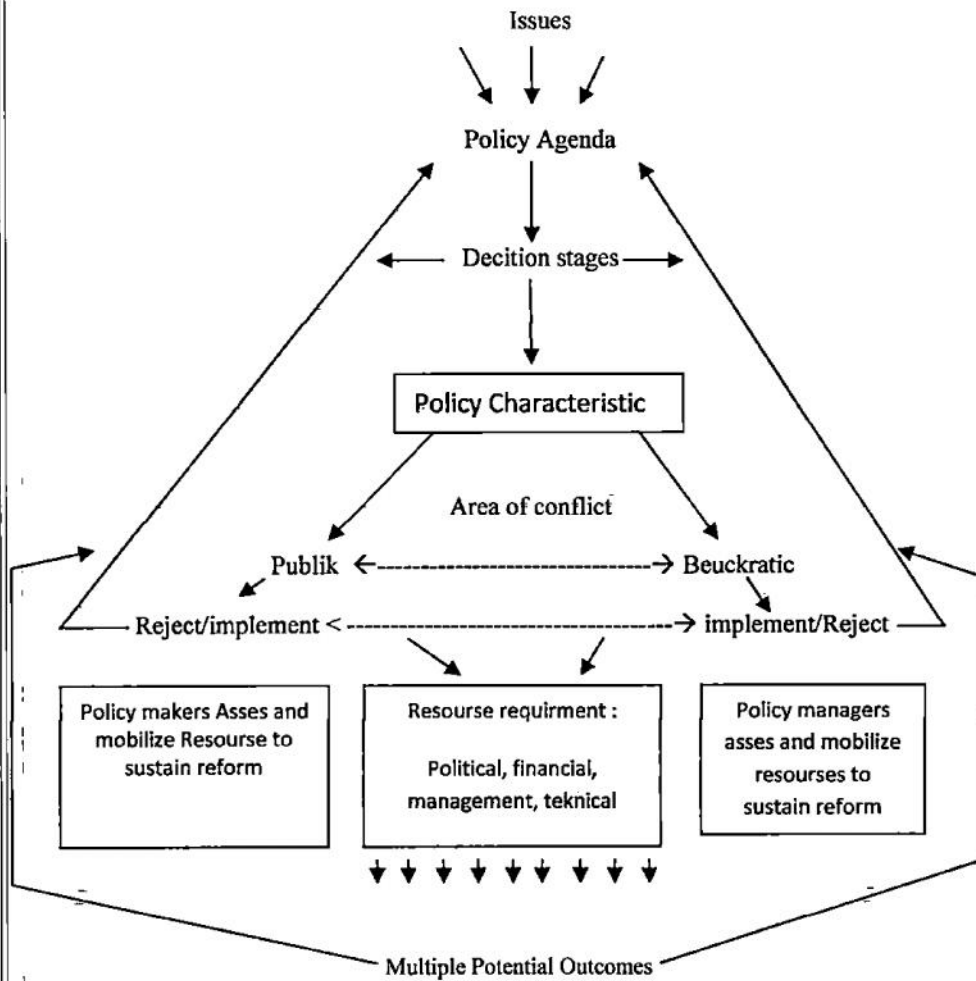
Berikutnya, model Merilee S. Grindle (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Namun demikian, jika kita mengamati model Grindle, kita dapat memahami keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan area konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.



Gambar 1.3. model Grindle

Model Elmore, dkk.

Model keenam adalah model yang dikembangkan secara terpisah oleh Richard Elmore (1979). Michael Lipsi (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka : tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong

masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah.

Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun lembaga-lembaga nirlaba masyarakat (LSM).

Model Edward

George Edward III (1980), menegaskan bahwa masalah utama administrasi publi adalah lack of attention to implementation. Dikatakannya, without efektif implementasi the decision of policy makers wil not be carried out succesfully. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu communication, resource, disposition or attitudes dan bureaucratic structure.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/ atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

Resources berkenaan dengan tersediannya sumber daya pendukung, khusus sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk carry out kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan dengan kesediaan dari para implementor untuk carry out kebijakan publik tersebut. kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadi proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintah. Ini merupakan contoh dari dimensi keempat yang disebutkan Edward III.

3. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program

Keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai faktor yang terlibat didalam pelaksanaan program KKSR, maka dari itu ada pembatasan dalam penelitian.

Faktor ini sejalan dengan pendekatan yang dikemukakan oleh Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*, pelaksanaan program kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel.¹⁵

Berdasarkan pendekatan Edwards III dapat menjadi faktor pendukung apabila semua berjalan dengan lancar tetapi apabila tidak maka akan menjadi faktor penghambat. Variabel tersebut yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

F. Definisi Konseptual

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep yang lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati.

Berdasarkan atas kerangka teori yang telah diuraikan didepan, akan dikemukakan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian :

¹⁵ Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc., Washington.

1. Kebijakan

Kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau usaha-usaha yang dilakukan oleh suatu badan usaha , organisasi, dan atau instansi tertentu untuk kemajuan, perkembangan dan keberhasilan.

2. Dinas Kehutanan dan Perkebunan

Peranan Dinas Kehutanan dan Perkebunan adalah merupakan usaha-usaha yang dilakukan Dinas Kehutanan dan Perkebunan dalam mengeluarkan kebijakan serta mengimplemntasikannya, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi.

3. Implementasi Kebijakan Kebun Kelapa Sawit Rakyat

Kebijakan program pembangunan kebun kelapa sawit rakyat adalah sebuah kebijakan yang dicanangkan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan guna meningkatkan kualitas dan kesejahteraan masyarakat.

4. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program

adalah faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program kebijakan KKSRR di Kabupaten Bangka terbagi menjadi dua faktor yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung adalah faktor-faktor yang menyebabkan kebijakan

yang ditetapkan dapat terlaksana dengan baik, sedangkan faktor penghambat adalah faktor-faktor yang menyebabkan kebijakan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk lebih mendeskripsikan tentang apa yang akan diteliti

Implementasi program KKSR dapat diukur dari

1. . variable-variable isi kebijakan/program yaitu
 - a. Tujuan dan sasaran dalam implementasi kebijakan KKSR. .
 - b. Persyaratan dan perjanjian dalam implementasi kebijakan KKSR.
2. faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan/program .
 - a. komunikasi
 - b. sumber daya (suber daya manusia, dana, waktu dan tenaga)
 - c. sikap pelaksana/disposisi
 - d. struktur birokrasi

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah studi dokumentasi dimana dalam penelitian ini akan dilukiskan atau digambarkan keadaan objek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil suatu kesimpulan yang berlaku secara umum. Sifat penelitian ini pada umumnya adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada. Misalnya tentang situasi yang dialami, pandangan sifat yang nampak atau tentang suatu proses sedang berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelakuan yang sedang muncul, kecendrungan-kecendrungan yang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.¹⁶

2. Unit Analisa

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah Dinas Kehutanan dan Pertanian yang dianggap relevan dalam arti tepat untuk dijadikan sumber utama data yang diperoleh dari pegawai yang ada di Dinas Kehutanan dan Pertanian Kabupaten Bangka.

¹⁶ Winarno Surachman, Pengantar Praktis, Dasar Metode Praktis, Jakarta: Bandung, Transito, 1980,hal. 132

3. Jenis Data

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data primer tersebut diperoleh dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan masyarakat sebagai data pendukung penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan ditunjang dengan adanya catatan, laporan-laporan, buku-buku, media massa dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Wawancara

Interview adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara atau bertanya langsung kepada responden yaitu Kepala Seksi Bina Produksi dan Usaha Perkebunan guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung dengan responden ditempat penelitian. Menurut M. Natsir bahwa interview

adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dan responden.¹⁷

Dalam penelitian yang berjudul Implementasi Kebijakan Dinas Kehutanan dan Perkebunan dalam Pembangunan Kebun Kelapa Sawit Rakyat, peneliti mengadakan wawancara yang dilakukan kepada pejabat atau pegawai yang ada di Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan beberapa tokoh masyarakat.

b. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi adalah bahan-bahan tertulis yang mendukung kelengkapan data dari penelitian. Misalnya majalah, kliping, surat kabar, makalah-makalah tentang pelestarian hutan, arsip-arsip, catatan-catatan baik yang terdapat di Dinas Kehutanan dan Perkebunan maupun yang ada di perpustakaan yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan dari uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan data.

¹⁷ Moh Natsir. Metode Penelitian. Cholia, 1998, hal 250

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif, penelitian dengan pendekatan kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisa terhadap dinamika dan hubungan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan lebih keilmiah. Hal ini bukan berarti bahwa pendekatan kualitatif sama sekali tidak menggunakan dukungan data kuantitatif akan tetapi penekanannya tidak pada pengujian hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara-cara berfikir formal dan argumentasi.¹⁸

¹⁸ Saifuddin Azwar, 1997. Metode PenelitianM. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 40.