



**KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETAHANAN
PANGAN MELALUI PELAKSANAAN GERAKAN
BONDOWOSO PERTANIAN ORGANIK
(BOTANIK) DI KECAMATAN TAPEN
KABUPATEN BONDOWOSO**

*The Performance of the Implementation of Food Security Policy through
Bondowoso Organic Farm At Tapen Districts Of Bondowoso District*

SKRIPSI

Oleh

Isni Fauziah

NIM 130910201053

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2017



**KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETAHANAN
PANGAN MELALUI PELAKSANAAN GERAKAN
BONDOWOSO PERTANIAN ORGANIK
(BOTANIK) DI KECAMATAN TAPEN
KABUPATEN BONDOWOSO**

*The Performance of the Implementation of Food Security Policy through
Bondowoso Organic Farm At Tapen Districts Of Bondowoso District*

SKRIPSI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu administrasi Negara (S1) dan mencapai gelar Sarjana Sosial pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Oleh

Isni Fauziah

NIM 130910201053

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2017

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Almarhum Bapak Sumariyono, apalagi yang bisa kukatakan padamu, sedangkan perjuangan dan kasih sayangmu tiada ujung, sampai maut menjemputmu.
2. Ibunda Supyati, terimakasih atas segalanya. Cinta kasih sayangmu, serta doamu yang selalu menyertaiku.
3. Masku Ivan Dedi Hari Purnomo dan Mbakku Mufidah Fatmawati, terimakasih atas doa dan dukunganmu.
4. Keponakan kecilku, Sherina Izzatul Kamila dan Kenzie Alvin Sakinan.
5. Keluarga besar Bondowoso dan Lumajang, terimakasih atas segala kasih sayangnya.
6. Bapak Ibu Dosen dan Bapak Ibu guru yang senantiasa membimbingku.
7. Almamaterku, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

MOTO

“Tanpa perenungan yang mendalam pun dari kehidupan sehari-hari, kita tahu
kalau seseorang itu ada untuk orang lain”

(Einstein)



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

nama : Isni Fauziah

NIM : 130910201053

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Kinerja Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia menerima sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 15 Agustus 2017

Yang menyatakan

Isni Fauziah

NIM 130910201053

SKRIPSI

**KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETAHANAN
PANGAN MELALUI PELAKSANAAN GERAKAN
BONDOWOSO PERTANIAN ORGANIK
(BOTANIK) DI KECAMATAN TAPEN
KABUPATEN BONDOWOSO**

*The Performance of the Implementation of Food Security Policy through
Bondowoso Organic Farm At Tapen Districts Of Bondowoso District*

Oleh

Isni Fauziah

NIM 130910201053

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Sutomo, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Boedijono, M.Si

PENGESAHAN

Skripsi berjudul “Kinerja Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso” karya Isnı Fauziah telah diuji dan disahkan pada:

Hari, Tanggal : Selasa, 5 September 2017

Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji,

Ketua,

Dr. Ardiyanto, M.Si

NIP. 195808101987021002

Pembimbing Utama,

Pembimbing Anggota,

Dr. Sutomo, M.Si

NIP. 196503121991031003

Drs. Boedijono, M.Si

NIP. 196103311989021001

Anggota I,

Anggota II,

Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si

NIP. 195607261989021001

Rachmat Hidayat, S.Sos, MPA., Ph.D

NIP. 198103222005011000

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Ardiyanto, M.Si

NIP. 195808101987021002

RINGKASAN

Kinerja Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso; Isni Fauziah; 130910201053; 2017; 159 Halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini membahas tentang Kinerja implementasi kebijakan ketahanan pangan. Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan menggulirkan program Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik). Oleh sebab itu, peneliti mengambil studi kasus tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) dengan lokus penelitian di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan kinerja implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan melalui Pelaksanaan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Mengingat tujuan dari Pelaksanaan Gerakan Botanik sangat kompleks, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan petani, maka diperlukan suatu pengukuran kinerja implementasi kebijakan.

Pengukuran kinerja Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso dilakukan dengan menggunakan dua indikator, yaitu indikator *policy output* yang terdiri dari akses, cakupan, frekuensi, bias, ketepatan layanan, akuntabilitas, dan kesesuaian program dengan kebutuhan. Kemudian untuk indikator *policy outcomes* terdiri dari *initial outcome*, *intermediate outcome* dan *long-term outcome*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Kemudian untuk teknik dan alat perolehan data didapatkan melalui teknik observasi, dokumentasi, wawancara dan triangulasi.

Berdasarkan pengukuran indikator *policy output* dan *policy outcomes*, didapatkan hasil bahwa kinerja Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso berkinerja tinggi. Dikatakan tinggi karena jika

dilihat dari indikator *policy output*, hanya dua indikator yang tidak berjalan efektif yaitu pada akuntabilitas dan kesesuaian program dengan kebutuhan. Sedangkan indikator akses, cakupan, frekuensi, dan bias sudah berjalan dengan efektif. Kemudian dilanjutkan dengan indikator *policy outcomes*, dimana *initial outcome* dan *intermediate outcome* telah tercapai, sedangkan untuk *long-term outcome* belum bisa tercapai. Mengingat kesejahteraan petani bukanlah hal yang mudah untuk dicapai, diperlukan suatu usaha lebih baik oleh para petani dan Pemerintah Kabupaten Bondowoso.

Hasil penelitian juga menunjukkan faktor-faktor yang berkontribusi pada tingginya kinerja Pelaksanaan Gerakan Botani adalah faktor komunikasi yang telah berjalan efektif dengan adanya sebuah sosialisasi dengan sistem koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan koordinasi antara Kabupaten, Kecamatan dan desa. Sumberdaya dalam hal ini adalah PPL masih kurang memadai. Namun hal tersebut tidak menyebabkan kinerja implementasi menjadi rendah. Disposisi yaitu menyangkut komitmen PPL serta anggota BPP dalam mengarahkan kelompok tani berjalan efektif. Hal ini dibuktikan dengan komitmen dilakukannya petak perontohan atau yang disebut dengan demplot. Sedangkan untuk Struktur Birokrasi, belum adanya SOP terkait Pelaksanaan Gerakan Botani, hanya mengacu pada tugas tim koordinasi yang tercantum dalam Peraturan Bupati tentang Petunjuk Pelaksanaan Gerakan Botani. Namun untuk pertanian cluster telah tersedia SOP. Kemudian penyebaran tanggung jawab (fragmentasi) disesuaikan pada masing-masing SKPD.

Berdasarkan beberapa faktor tersebut, kemudian peneliti memberikan saran agar Pemerintah Kabupaten Bondowoso terus meningkatkan kinerja implementasi Pelaksanaan Gerakan Botani, yaitu pertama, Pemerintah Kabupaten Bondowoso perlu meningkatkan koordinasi. Kedua, perlu melakukan penambahan Penyuluh Lapangan (PPL). Ketiga, Perlu adanya Standard Operating Procedures (SOP). Terakhir Perlu meningkatkan pengawasan dan pemantauan masing-masing SKPD.

PRAKATA

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kinerja Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih telah membantu kelancaran penulisan skripsi ini kepada:

1. Dr. Ardiyanto, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Dr. Edy Wahyudi, MM selaku Ketua Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Drs. Supranoto, M.Si selaku sekretaris Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Dr. Anastasia M., M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
5. Nian Riawati S.Sos., MPA selaku Dosen Pembimbing Akademik. Terima kasih atas bimbingan dan pelajarannya selama ini.
6. Dosen Pembimbing, Dr. Sutomo, M.Si dan Drs. Boedijono, M.Si. Terima kasih atas niagara intelektual yang bapak berikan, kesabaran dan waktu luang yang bapak berikan serta maaf atas kekurangan penulis selama ini.
7. Seluruh dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas transformasi ilmu penegtahuannya selama ini yang Bapak dan Ibu berikan.
8. Pak Mul selaku operator akademik Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas semua kesabarannya.

9. Seluruh karyawan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas layanan yang Bapak dan Ibu berikan.
10. Almarhum Bapak Sumariyono, maafkan anakmu yang belum mampu membahagiakanmu sampai ajal menjemputmu. Dan aku tak mampu menuliskan kata perkata sebagai wujud ungkapan terimakasihku kepadamu. Bersamamu selama 20 tahun, telah mengajarkanku makna kehidupan serta kesabaran dan keikhlasan.
11. Ibunda tercinta, Supiyati. Terimakasih ibu atas semua kasih sayang yang tiada henti kepadaku. Tidak akan pernah aku menjadi seperti saat ini tanpa doamu. Terimakasih karena telah menjadi ayah sekaligus ibu untukku. Berharap dapat mewujudkan segala keinginan dan harapanmu ibu.
12. Ivan Dedi Hari Purnomo beserta istri Mufidah Fatmawati, terimakasih atas doa dan dukunganmu, sekaligus telah menjadi sesosok mas dan mbak yang terhebat untukku.
13. Sherina Izzatul Kamila, Kenzie Alvin Sakinan, dan Alzena Deandra Wahyudi, termakasih telah menjadi keponakan lucu dan menggemaskan sebagai penghibur dari rasa penat.
14. Almarhumah Angie Mega S, Abelqis Laily U.Z, Yuliantika PH, dan M.A Sayuti Sepupuku termanis. Mama Supiyani, Papa Puguh, Pak Lek Sumito, Mbah Kung Suna, terimakasih telah menjadi keluarga yang selalu memberikanku semangat.
15. Keluarga Besar Bondowoso dan Lumajang, terimakasih atas segala kasih sayangnya. Semoga menjadi keluarga yang selalu diberikan keharmonisan.
16. Sahabatku, Relita Puspa Indah, Mu'linatul Bariyyah, Alivhia Nur Yanuarsih, Dwi Wahyudi, Syaifuddin Nafis, Heti Yusiana, Dwi Nuraini dan Diana Andalusi serta Almarhumah Syeila Putri Ayu Gayatri. Terima kasih atas kisah perahabatan yang telah kalian torehkan untukku, akan kujadikan sebagai bagian dari cerita hidupku.
17. Teman satu atap dan seperjuangan RT Settong, Puspa, Riris, widha, Astri, Lina, Suci, Linda, Eta, Icha, Kenit, Ami, Peni, Sulis, Via, Vivin, Khusnul dan Lia. Terima kasih telah menjadi teman sekaligus keluarga baruku yang telah

melukiskan cerita tentang arti persahabatan dan sampai kapanpun kalian tetap keluarga yang turut serta menorehkan cerita dalam hidupku.

18. Teman KKN 165, Ardi Budianto, Shenta Luigi Desanas, Iрмаi Antika Dewi, Dwi Yoga Setyorini, Agus Supriyono, dan Siti Aminatuzuhria, Sutarman, Wardatul Hasanah, Cindy Nizza P.P. Terimakasih telah menjadi teman, sahabat dan keluarga yang harmonis selama pelaksanaan KKN di Desa Wisata Kebangsaan Wonorejo.
19. Sahabat kecilku, Cindy Anisa P, Jatsiah Abrilian, Anggraini, Nurul Jamila, Gita Dina, Eva Dwiana P, Mariyam Sri L, Ratna Purwati, Prita Sari, Deisyah Sundara, Yusi A, Mahmudah, Ferda Yanti dan Adelia Runny P. Terimakasih telah menjadi bagian indah dalam hidupku.
20. Sahabat penyemangatku, Meilani Ulandari. Terimakasih telah menemaniku melakukan penelitian dan mendengar segala keluh kesahku.
21. Teman-teman Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember, angkatan 2013. Terimakasih telah menjadi teman seperjuangan, tempat berdiskusi dan berbagi ilmu.
22. Bidang Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso, Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso, serta BPP Gunung Anyar Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso, yang telah banyak membantu peneliti dalam proses pengerjaan skripsi ini;
23. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, diucapkan terima kasih atas semua dukungan dan bantuan hingga skripsi ini terselesaikan.

Semoga Allah SWT selalu memberikan Rahmat dan hidayah-Nya kepada semua pihak yang telah membantu dengan ikhlas. Penulis berharap adanya kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini dan semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain yang berkepentingan untuk kedepannya.

Jember, 15 Agustus 2017

Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN MOTO	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
HALAMAN PEMBIMBINGAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
RINGKASAN	viii
PRAKATA	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian	14
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 Konsep Administrasi Publik	16
2.2 Konsep Kebijakan Publik	19
2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik	19
2.2.2 Bentuk Kebijakan Publik	21
2.2.3 Proses Kebijakan Publik	22
2.3 Konsep Implementasi Kebijakan Publik	25
2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik.....	25
2.3.2 Faktor yang Berkontribusi pada Kinerja Implementasi Kebijakan Publik	28
2.4 Konsep Indikator Kinerja Implementasi Kebijakan Publik	38
2.4.1 Pengertian Kinerja	38
2.4.2 Indikator Pengukuran Kinerja.....	38
2.5 Kebijakan Ketahanan Pangan	43
2.5.1 Pengertian Kebijakan Ketahanan Pangan	43
2.5.2 Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso	45
2.6 Penelitian Terdahulu	46
2.7 Kerangka Berfikir	47
BAB 3. METODE PENELITIAN	49
3.1 Pendekatan Penelitian	49
3.2 Tempat dan Waktu Penelitian	50
3.3 Situasi Sosial	51

3.3.1 Tempat	51
3.3.2 Pelaku	52
3.3.3 Aktivitas	52
3.4 Desain Penelitian	53
3.4.1 Fokus Penelitian	53
3.4.2 Penentuan Informan Penelitian	54
3.4.3 Pengumpulan Data	55
3.4.4 Menguji Keabsahan Data	56
3.4.5 Prosedur Penelitian	59
3.5 Teknik dan Alat Perolehan Data	59
3.5.1 Observasi	60
3.5.2 Dokumentasi	60
3.5.3 Wawancara	61
3.5.4 Triangulasi	62
3.6 Teknik Penyajian Data	62
BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN	66
4.1 Deskripsi Daerah Penelitian	66
4.1.1 Kondisi Umum Daerah Kabupaten Bondowoso	67
4.1.2 Profil Kebijakan Ketahanan Pangan Kabupaten Bondowoso	69
4.1.3 Profil Kecamatan Tapen	74
4.2 Hasil dan Pembahasan Penelitian	76
4.2.1 Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Botanik	78
4.2.2 Kinerja Impelementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso	97
4.2.2.1 Kinerja Pada Aspek Policy Output	98
4.2.2.2 Kinerja Pada Aspek Policy Outcomes	114
4.2.3 Faktor yang Berkontribusi pada Kinerja Impelementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Botanik	124
4.3 Analisis Hasil dan Pembahasan Penelitian	140
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN	150
5.1 Kesimpulan	150
5.2 Saran	153
DAFTAR PUSTAKA	155

DAFTAR TABEL

	Halaman	
Tabel 1.1	Penduduk Umur 15 Tahun Keatas yang Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama Tahun 2014	3
Tabel 1.2	Sasaran Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik Murni dan Semi Organik oleh Petani di Kabupaten Bondowoso tahun 2012-2016	11
Tabel 1.3	Sasaran Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik Murni dan Semi Organik oleh Petani di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso tahun 2012-2016	12
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu	47
Tabel 3.1	Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	57
Tabel 4.1	Jumlah Kontak Tani menurut Kecamatan di Kabupaten Bondowoso	68
Tabel 4.2	Tim Koordinasi Kabupaten Bondowoso	70
Tabel 4.3	Jumlah kelompok tani masing-masing desa di Kecamatan Tapen	75
Tabel 4.4	Road Map Pelaksanaan Pertanian Organik Kabupaten Bondowoso	79
Tabel 4.5	Kegiatan pokok SKPD Kabupaten Bondowoso dalam rangka Gerakan BotaniK tahun 2012- 2016 di Kecamatan Tapen	91
Tabel 4.6	Prosentase Penggunaan Pupuk Organik Murni dan Semi Organik Kecamatan Tapen tahun 2012 sampai tahun 2016	103
Tabel 4.7	Sasaran Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik dalam Rangka Gerakan BotaniK tahun 2012-2016 di Kecamatan Tapen	104
Tabel 4.8	Realisasi Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik dalam Rangka Gerakan BotaniK tahun 2012-2016 di Kecamatan Tapen	104

Tabel 4.9	Jumlah Desa Berdasar Sasaran Dan Realisasi Tahun 2012-2016 di Kecamatan Tapen	105
Tabel 4.10	Realisasi Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik dalam Rangka Gerakan Botani tahun 2012-2016 di Kecamatan Tapen	117
Tabel 4.11	Sasaran dan Realisasi Penggunaan pupuk organik murni dan semi organik di Kecamatan Tapen Tahun 2012-2016	118
Tabel 4.12	Penggunaan pupuk organik murni dan semi organik oleh petani di Kabupaten Bondowoso	119
Tabel 4.13	Data produksi dan produktifitas komoditi lingkup pertanian hasil aplikasi penggunaan pupuk organik murni dan semi organik tahun 2012-2016	120
Tabel 4.14	Perbandingan jumlah produksi dan produktifitas dengan menggunakan pupuk organik dan dengan tidak menggunakan pupuk organik	121
Tabel 5.1	Pengukuran kinerja berdasar indikator	151

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Keterkaitan SKPD dalam Gerakan Botanik	5
Gambar 2.1 Proses Kebijakan menurut Effendi	24
Gambar 2.2 Proses Kebijakan yang Ideal	24
Gambar 2.3 Implementasi sebagai <i>Delivery Mechanism Policy Output</i>	27
Gambar 2.4 Sekuensi Implementasi Kebijakan	28
Gambar 2.5 Model Van Meter dan Van Horn	29
Gambar 2.6 Model George Edward III	33
Gambar 2.7 Kerangka Logis Pengukuran Kinerja Implementasi	39
Gambar 3.1 Komponen Analisis Data Kualitatif	63
Gambar 4.1 Peta Wilayah Kabupaten Bondowoso	67

DAFTAR LAMPIRAN

- 4.1 Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 11 tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) tahun 2012
- 4.2 Instruksi Bupati Bondowoso Nomor 188.55/01/430.6.2/2012 tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) tahun 2012
- 4.3 Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 24 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) tahun 2016
- 4.4 Instruksi Bupati Bondowoso Nomor 188.55/01/430.6.2/2016 tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) tahun 2016
- 4.5 Keputusan Bupati Bondowoso Nomor: 188.45/72/430.6.2/2016 tentang Tim Koordinasi Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) tahun 2016
- 4.6 Data perkembangan penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) Kabupaten Bondowoso per Desember 2012
- 4.7 Data prosentase penggunaan pupuk organik tahun 2013 kondisi s/d bulan Desember 2012
- 4.8 Data perkembangan penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) Kabupaten Bondowoso per Desember 2013
- 4.9 Data prosentase penggunaan pupuk organik tahun 2013 kondisi s/d bulan Desember 2013
- 4.10 Data perkembangan penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) Kabupaten Bondowoso per Desember 2014

- 4.11 Data prosentase penggunaan pupuk organik tahun 2013 kondisi s/d bulan Desember 2014
- 4.12 Data perkembangan penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) Kabupaten Bondowoso per Desember 2015
- 4.13 Data prosentase penggunaan pupuk organik tahun 2013 kondisi s/d bulan Desember 2015
- 4.14 Data perkembangan penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) Kabupaten Bondowoso per Desember 2016
- 4.15 Data prosentase penggunaan pupuk organik tahun 2013 kondisi s/d bulan Desember 2016
- 4.16 Surat ijin penelitian dari lembaga penelitian Unej
- 4.17 Surat rekomendasi dari Kecamatan Tapen
- 4.18 Surat ijin penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Bondowoso
- 4.19 Nama Informan Penelitian
- 4.20 Foto kegiatan wawancara

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bondowoso. Peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan implementasi yang dalam konteks kebijakan publik, implementasi merupakan hal yang sangat krusial untuk dibahas, karena dalam implementasi masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, akan muncul di lapangan, dimana masalah tersebut muncul sebagai hasil dari implementasi kebijakan yang kemudian disebut dengan kinerja implementasi kebijakan. Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan menggulirkan beberapa program, salah satunya adalah program Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani). Sehingga kinerja implementasi kebijakan publik ini berfokus pada kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani).

Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pembangunan ketahanan pangan sesuai dengan amanat Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan, yang bertujuan untuk mewujudkan ketersediaan pangan bagi seluruh rumah tangga, dalam jumlah yang cukup, mutu, dan gizi yang layak, aman dikonsumsi, merata serta terjangkau oleh setiap individu. Ketahanan pangan di dalam Undang-undang nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Selanjutnya dalam undang-undang tersebut juga dijelaskan bahwa untuk ketahanan pangan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Ketahanan pangan memiliki kaitan yang erat dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional. Kebijakan pangan yang telah dibuat oleh pemerintah agar dapat terimplementasi dengan baik, maka harus memperhatikan ketiga subsistem dalam ketahanan

pangan tersebut. Keseriusan pemerintah Indonesia untuk mengatasi persoalan ketahanan pangan ditunjukkan melalui dikeluarkannya peraturan-peraturan tentang pangan, yaitu tertuang dalam Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan yang kemudian diperbarui dengan Undang-undang nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan. Namun, dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan yang dibuat oleh pemerintah rupanya belum mampu sepenuhnya menciptakan ketahanan pangan nasional. Hal ini terlihat dalam sebuah laporan Global Food Security Indeks (GFSI) yang diterbitkan *The Economist* (2013) dimana Indonesia tercatat peringkat ke-66 dari 106 negara yang disurvei tentang keamanan pangannya. Pada tahun 2014, posisi Indonesia berdasarkan ranking GFSI menurun dibandingkan dengan tahun 2013, dimana Indonesia menempati peringkat 72 dari 109 negara. Oleh karena itu, ketahanan pangan masih menjadi persoalan yang serius sehingga bisa terpecahkan dengan tuntas (Alfia, 2016: JIAP Vol.2 No.3).

Upaya untuk mempertahankan ketahanan pangan nasional telah dilakukan pemerintah, beberapa usaha yang dilaksanakan secara simultan antara lain: pengendalian konversi lahan pertanian, mencetak lahan pertanian baru dan intensifikasi sistem pertanian dengan menerapkan teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas dan sekaligus mempertahankan kualitas lingkungan. Ketahanan pangan mengandung aspek yang sangat luas, termasuk kemampuan mengadakan bahan pangan baik yang bersumber dari dalam maupun luar negeri, namun dalam berbagai kebijakan pembangunan pertanian, usaha pencapaian ketahanan pangan sebagian besar difokuskan pada peningkatan kemandirian pangan terutama beras.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mempertahankan ketahanan pangan tersebut, kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah Kabupaten Bondowoso dengan mempertimbangkan pengendalian konversi lahan pertanian dan menerapkan teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas dan sekaligus mempertahankan kualitas lingkungan. Peningkatan produktivitas dan kualitas lingkungan dilakukan dengan meningkatkan bahan organik kedalam tanah melalui pemberian pupuk organik. Mengingat pada tahun 2008 lalu, unsur hara tanah di

Kabupaten Bondowoso sangat memprihatinkan, yaitu berada di angka dua persen. Bahkan hasil produksi pertanian juga tidak terlalu bagus. (Sumber: <http://www.timesindonesia.co.id/baca/119905/20160303/135107/bondowoso-jadi-surga-pertanian-organik/> diakses pada tanggal 18 November 2016).

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bondowoso ini juga tidak terlepas dari jumlah penduduk di Kabupaten Bondowoso yang mayoritas berprofesi sebagai petani atau bekerja di bidang pertanian seperti data berikut ini.

Tabel 1.1 Penduduk umur 15 tahun keatas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan utama tahun 2014

No	Uraian	Jumlah
1	Pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan	165.985
2	Pertambangan dan Penggalian	5.171
3	Industri Pengolahan	49.113
4	Listrik, Gas dan Air	371
5	Bangunan	20.118
6	Pedagang Besar, Eceran, RM dan Hotel	74.643
7	Angkutan, Pergudang dan Komunikasi	1.929
8	Keuangan, Asuransi, usaha persewaan Bangunan dan Jasa Perusahaan	3.784
9	Jasa Kemasy, Sosial dan Perorangan	70.399
	Jumlah	400.655

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bondowoso tahun 2015).

Berdasarkan data diatas, dapat dikatakan penduduk umur 15 tahun ke atas mayoritas berprofesi sebagai petani atau bekerja di bidang pertanian menempati posisi pertama di Kabupaten Bondowoso. Kabupaten Bondowoso merupakan daerah agraris sehingga lapangan usaha pertanian, kehutanan dan perikanan masih memegang peranan penting dalam perekonomian Kabupaten Bondowoso. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bondowoso tahun 2015, dari seluruh luas wilayah yang ada di Kabupaten Bondowoso 90,08 persen digunakan untuk pertanian yaitu persawahan, tanah kering, perkebunan, kehutanan, rawa dan tambak. Bila dirinci menurut penggunaannya, lahan terluas digunakan untuk kehutanan yaitu sebesar 35,77 persen. Kemudian urutan terluas berikutnya adalah lahan yang digunakan untuk tegalan/tanah kering 27,66 persen dan digunakan persawahan sebesar 20,74 persen sedangkan digunakan untuk

perkebunan 5,68 persen dan sisanya 0,22 persen merupakan Rawa/Danau/waduk dan kebun campur. Berdasarkan luas wilayah di Kabupaten Bondowoso menurut penggunaannya, maka pengembangan usaha di bidang pertanian diharapkan dapat meningkatkan produksi pangan.

Untuk mewujudkan ketahanan pangan yang ramah lingkungan adalah melalui pertanian organik. Tujuan utama pertanian organik adalah menyediakan produk-produk pertanian, terutama bahan pangan yang aman bagi kesehatan produsen dan konsumennya serta tidak merusak lingkungan (Sumber: http://sudutpertanian.blogspot.com/2013/05/prospek-pertanian-organik-di-indonesia_30.html&ei diakses pada tanggal 18 November 2016). Salah satu hal terbaik dari pertanian organik adalah kemampuan sosial pertanian terkait dengan kemandirian para petani, di tengah krisis kebijakan ketahanan pangan nasional yang perlu perhatian khusus dari pemerintah saat ini. Dengan begitu, Kabupaten Bondowoso menyelenggarakan gerakan penggunaan pupuk organik melalui program Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik). Gerakan yang dimaksud adalah pemakaian pupuk organik yang dilakukan secara bersama-sama oleh petani di Kabupaten Bondowoso untuk meningkatkan produktivitas sekaligus mempertahankan kualitas lingkungan.

Konsep Bondowoso Pertanian Organik atau disingkat “Botanik” pertama kali digagas oleh Bupati Amin Said Husni pada tahun 2008 lalu. Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) merupakan program pemerintah Kabupaten Bondowoso yang bertujuan agar petani di Kabupaten Bondowoso menggunakan dan memanfaatkan pupuk organik sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi pertanian dan pendapatan petani. Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) diatur oleh Instruksi Bupati Bondowoso nomor 188.55/01/430.42/2010, yang kemudian diperbarui dengan Instruksi Bupati Bondowoso nomor 188.55/01/430.6.2/2012 tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik).

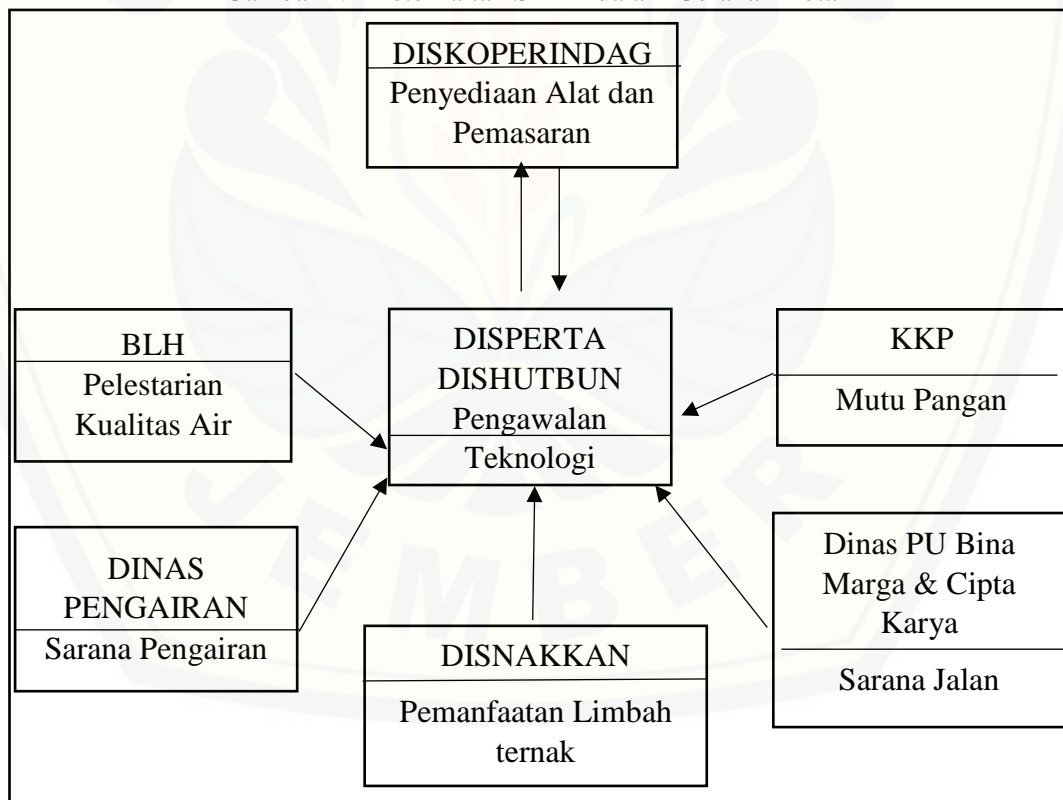
Guna mendukung pelaksanaan Gerakan Botanik, maka pemerintah Kabupaten Bondowoso melalui Instruksi Bupati tahun 2012 menunjuk beberapa

SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di Kabupaten Bondowoso untuk melaksanakan tugas, fungsi dan perannya sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Bupati nomor 11 tahun 2012 tentang petunjuk pelaksanaan Gerakan Botani tahun 2012. SKPD yang terkait dalam Gerakan Botani tersebut adalah sebagai berikut.

1. Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso;
2. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bondowoso;
3. Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Bondowoso;
4. Dinas Pengairan Kabupaten Bondowoso;
5. Dinas Bina Marga dan Cipta Karya Kabupaten Bondowoso;
6. Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Bondowoso;
7. Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Bondowoso.

Berikut ini adalah bagan keterkaitan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Bondowoso dalam pelaksanaan Gerakan Botani.

Gambar 1.1 Keterkaitan SKPD dalam Gerakan Botani



Sumber: Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 11 tahun 2012

Berdasarkan bagan keterkaitan SKPD Kabupaten Bondowoso diatas, telah dijelaskan bahwa Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pengairan, Dinas Peternakan dan Perikanan, Dinas Bina Marga dan Cipta Karya, dan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Bondowoso mengacu kepada kegiatan Dinas Pertanian dan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bondowoso, dalam hal ini maka kegiatan dari 5 SKPD tersebut merupakan kegiatan dalam rangka mendorong upaya Gerakan Botanik yang selanjutnya disesuaikan dengan kegiatan Dinas Pertanian serta Dinas Kehutanan dan Perkebunan sebagai pengawalan teknologi dalam rangka pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik). Kemudian, antara Dinas Pertanian serta Dinas Kehutanan dan Perkebunan bekerja sama dengan Dinas Koperasi dan Perdagangan Kabupaten Bondowoso mengenai penyediaan alat dan pemasaran hasil pelaksanaan Gerakan Botanik.

Pelaksanaan Gerakan Botanik memerlukan sebuah koordinasi antar SKPD yang terkait, maka untuk meningkatkan koordinasi antar satuan kerja di Kabupaten yang terlibat langsung dalam Gerakan Botanik, Bupati Bondowoso membentuk Tim Koordinasi Gerakan Botanik melalui keputusan Bupati Bondowoso nomor: 188.45/202/430.6.2/2012 tentang perubahan ketiga atas keputusan Bupati Bondowoso nomor: 188.45/146/430.42/2012 tentang Tim Koordinasi Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik), sebagai penanggung jawab adalah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bondowoso. Tidak hanya koordinasi antar satuan kerja di Kabupaten yang terlibat langsung dalam Gerakan Botanik, di tingkat kecamatan dibentuk suatu Pos Simpul Koordinasi (Posko) Kecamatan untuk meningkatkan koordinasi antara Kabupaten dengan Kecamatan dalam rangka mendukung pelaksanaan Gerakan Botanik yang diketuai oleh Camat. Berikut ini adalah tugas pokok dan fungsi dari posko kecamatan menurut Peraturan Bupati nomor 11 tahun 2012.

1. Melaksanakan Gerakan Botanik di tingkat Kecamatan;
2. Mengkoordinasikan Gerakan Botanik dengan desa;
3. Melaksanakan monitoring dan evaluasi Gerakan Botanik di tingkat Kecamatan;
4. Membuat laporan pelaksanaan Gerakan Botanik kepada Bupati Bondowoso selaku penanggung jawab dengan tindasan kepada kepala SKPD teknis setiap tanggal 25 berjalan.

Terlaksananya program Gerakan BotaniK di Kabupaten Bondowoso berhasil mengurangi ketergantungan petani akan pupuk kimia. Catatan Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso menyebutkan bahwa dari 59 ribu hektar lahan, 32 ribu diantaranya sudah menggunakan pupuk organik. Hal ini menandakan bahwa penggunaan pupuk organik mencapai 45,08% dari luas areal tanam, hampir mencapai setengah dari luas areal tanam di Kabupaten Bondowoso. Terbukti setiap tahun Kabupaten Bondowoso selalu mengalami surplus beras. Dari kebutuhan konsumsi beras yang hanya 59 ribu ton per tahun, Kabupaten Bondowoso mampu memproduksi beras hingga 400 ribu ton (Sumber: <http://www.timesindonesia.co.id/baca/119905/20160303/135107/bondowoso-jadi-surga-pertanian-organik/> diakses pada tanggal 18 November 2016).

Pelaksanaan Gerakan BotaniK juga terlihat berhasil dan sukses, hal ini dibuktikan dengan dijadikannya Kabupaten Bondowoso sebagai daerah percontohan pertanian organik di tingkat nasional, hal ini dikarenakan Kabupaten Bondowoso memiliki lahan terluas di Indonesia untuk pertanian organik. “Pada tahun 2013, unsur hara tanah sudah diatas 2 persen dari sebelumnya yaitu tahun 2008 unsur hara tanah di Kabupaten Bondowoso berada di bawah 2 persen. Saat ini, unsur hara di setiap kecamatan tidak ada yang di bawah 2%”, kata Hindarto selaku Kepala Dinas Pertanian.

Pelaksanaan Gerakan BotaniK juga dapat menambah lapangan pekerjaan di antaranya seperti pembuatan pupuk organik dan pestisida nabati yang bisa menyerap pekerja 4 orang/hektare, *processing* yang membutuhkan 4 orang pekerja/ha, hingga pemasaran pupuk sebanyak 6 orang/hektare. Sehingga total pekerja adalah 14 orang/hektare. Selain itu, produktivitas lahan lebih tinggi dari rata-rata Kabupaten sebesar 5,9 ton/ha, sedangkan di kawasan kluster organik sebesar 6,5 ton/ha (Sumber: <https://bondowoso.memo-x.com/2139/jadi-primadona-pasar-dunia-disperta-terus-lakukan-berbagai-inovasi.html/amp> diakses pada tanggal 20 November 2016).

Pada hakikatnya, kebijakan hadir sebagai solusi bagi persoalan publik. Keberadaan kebijakan publik diharapkan mampu menjadi upaya solutif dalam menangani setiap persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat. Namun,

sebuah kebijakan atau program tidak akan berarti apa-apa jika tidak diimplementasikan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Udoji dalam Wahab (2014:126) bahwa “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan”.

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan pemerintah, seperti yang diungkapkan oleh Dye (dalam Nugroho, 2012:167), bahwa Kebijakan publik adalah “*what ever governments choose to do or not do. Public policy is what government do, why they do it, and what difference it makes*”. Menurut Laswell dan Kaplan dalam Nugroho (2012:119) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*)”. Easton (1965:212) mendefinisikannya sebagai “akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*)”.

Sebuah keputusan kebijakan tanpa implementasi kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan di atas meja para pejabat. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik (Winarno, 2012:220). Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Nugroho (2012:685), Implementasi adalah “upaya melaksanakan keputusan kebijakan”. Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2012:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Sedangkan menurut Nugroho (2012:674) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan berkenaan dengan pencapaian suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan (Nugroho, 2012:224). Pencapaian dari sebuah kebijakan dapat dilihat dari pengukuran kinerja implementasi kebijakan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan Knill (dalam Rachman, 2014) sebagai berikut: *“performance measurement is about the use of organizational re-sources relative to a predefined goal, characterized by an ongoing monitoring and reporting of policy accomplishment”*.

Pengukuran kinerja implementasi kebijakan ini diawali dengan adanya fakta bahwa program pemerintah tidak selalu berhasil dalam implementasinya. Tinggi rendahnya kinerja implementasi dapat dilihat dari faktor-faktor yang berkontribusi pada kinerja implementasi kebijakan publik. Berbagai faktor ini kemudian dipetakan sebagai model implementasi. Sampai saat ini sudah banyak model implementasi kebijakan yang dibuat oleh para ahli melalui sebuah penelitian. Model implementasi kebijakan tersebut disebutkan oleh beberapa ahli, seperti model Van Meter dan Van Horn, model Mazmanian dan Sabatier, model Hogwood dan Gunn, model Goggin, Bowman, dan Lester, model Grindle, model Elmore, Lipsky, dan Hjern & O’Porter, model George Edward III, model Nakamura & Smallwood, dan model Jaringan.

Kemudian peneliti menggunakan model yang disebutkan oleh George Edward III, dengan alasan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah kurangnya perhatian terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang sangat krusial dalam kebijakan publik, karena hasil dari implementasi kebijakan adalah kinerja implementasi kebijakan. Dimana kinerja implementasi kebijakan menduduki posisi sentral, karena fenomena kinerja implementasi kebijakan inilah yang selama beberapa generasi coba dijelaskan eksistensinya. Kemudian model implementasi Edward III ini masuk ke dalam model implementasi pada generasi II, yang dikenal dengan model *direct and indirect impact on implementation*. Sehingga dengan begitu peneliti memilih model Edward III karena bersentuhan langsung dengan faktor-faktor yang menyangkut tentang kinerja implementasi kebijakan, dalam hal ini adalah

dampak langsung dan tidak langsung yang diterima oleh kelompok sasaran. Seperti yang akan di bahas oleh peneliti yaitu mengenai kinerja implementasi yang di ukur melalui *policy output* yaitu konsekuensi langsung yang dirasakan kelompok sasaran, dan *policy outcomes* yaitu menilai hasil implementasi kebijakan atau yang dikenal dengan dampak kebijakan.

Pelaksanaan Gerakan Botanik diimplementasikan ke dalam tiga tahapan sesuai dengan road map pelaksanaan pertanian organik Kabupaten Bondowoso, yaitu pertama, sosialisasi pembuatan dan penggunaan pupuk organik. Kedua, Gerakan pembuatan dan penggunaan pupuk organik, penggunaan pestisida nabati, agensia hayati dan musuh alami. Ketiga, Pertanian organik dalam bentuk cluster. Pada road map pertama, sosialisasi dilakukan melalui sistem koordinasi mulai tingkat kabupaten yang disebut dengan “Tim Koordinasi Kabupaten”, kemudian pada tingkat kecamatan yang disebut dengan “ Pos Simpul Koordinasi (Posko) Kecamatan dan dilanjutkan pada tingkat desa yang disebut dengan Pos Simpul Koordinasi (Posko) Desa. Tahap ke dua dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik merupakan tahapan tentang cara pembuatan pupuk organik dengan menggunakan teknologi, takaran pemakaian pupuk organik dan non organik (pupuk kimia), serta praktek langsung melalui demplot pada setiap desa.

Road map ke tiga merupakan pertanian organik dalam bentuk cluster, dalam hal ini penggunaan pupuk organik murni tanpa campuran pupuk an organik. Selain itu, road map ke tiga ini mempunyai syarat-syarat pertanian cluster yang harus terpenuhi. Syarat-syarat tersebut diungkapkan oleh Bapak Abjadi, SP selaku staf di Bidang Penyuluhan pada Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso sebagai berikut.

Untuk wilayah cluster itu tidak semua lahan bisa, karena untuk menjadi wilayah pertanian dalam bentuk cluster itu ada syaratnya, seperti sistem pengairan dimana air itu harus berasal dari sumber mata air murni yang tidak tercemar, lahan, kelembagaan, sumberdaya manusia pertanian, fasilitas pertanian dan dilakukan dengan pendampingan cukup ketat baik itu dari tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa (Selasa, 21 Maret 2017 pukul 09.30 WIB).

Sasaran dari pelaksanaan Gerakan Botanik adalah lahan pertanian yang minim bahan organik dan sumberdaya manusia pertanian, dengan sasaran lokasi

kegiatan adalah di 209 desa dan 10 kelurahan di 23 kecamatan. Dalam penelitian ini, peneliti menjadikan Kecamatan Tapen sebagai lokasi penelitian, dimana Kecamatan Tapen terdiri dari 9 desa yakni Desa Cindogo, Desa Jurang Sapi, Desa Gunung Anyar, Desa Mrawan, Desa Kali Tapen, desa Tapen, Desa Taal, Desa Wonokusumo dan Desa Mangli Wetan. Pemilihan Kecamatan Tapen sebagai lokasi penelitian Pelaksanaan Gerakan BotaniK dengan alasan salah satu dusun di desa Taal Kecamatan Tapen telah mengembangkan pertanian dalam bentuk cluster organik, tepatnya di dusun sumbersalak. Untuk 8 desa lainnya belum terbentuk pengembangan pertanian dalam bentuk cluster, dikarenakan masih belum terpenuhinya syarat-syarat pertanian dalam bentuk cluster. Namun, untuk road map pertama dan kedua pada pelaksanaan pertanian organik telah dilaksanakan di sembilan desa di Kecamatan Tapen tersebut.

Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso melaksanakan Gerakan BotaniK sejak dikeluarkannya instruksi Bupati tahun 2010, dan sampai saat ini kebijakan tersebut masih diimplementasikan. Namun peneliti berfokus pada Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) pada tahun 2012 sampai 2016. Hal ini dimaksudkan agar peneliti lebih mudah untuk mendeskripsikan kinerja implementasi kebijakan ketahanan pangan melalui Gerakan Bondowoso Pertanian Organik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Selama Pelaksanaan Gerakan BotaniK diimplementasikan, maka akan menghasilkan kinerja implementasi. Kinerja implementasi tersebut dapat kita lihat pada tabel berikut ini yang akan menyajikan data tentang sasaran penggunaan pupuk organik dalam rangka Gerakan BotaniK di Kabupaten Bondowoso.

Tabel 1.2 Sasaran luas areal penggunaan pupuk organik murni dan semi organik oleh petani di Kabupaten Bondowoso tahun 2012-2016

No	Tahun	Sasaran Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik (Ha)
1	2012	25.000
2	2013	30.000
3	2014	30.000
4	2015	30.000
5	2016	30.000

Sumber: Laporan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik tahun 2012-2016 (Data diolah)

Berdasarkan data di atas, maka dapat kita lihat data tentang sasaran penggunaan pupuk organik pada tahun 2012 sampai tahun 2016 yang ditetapkan pada tingkat kabupaten. Pada tabel tersebut juga menyajikan data tentang sasaran penggunaan pupuk organik murni dan semi organik oleh petani di Kabupaten Bondowoso. Penggunaan pupuk organik murni tersebut merupakan hasil aplikasi di wilayah pertanian cluster yaitu pada road map ke tiga. Sedangkan untuk penggunaan pupuk semi organik merupakan hasil aplikasi dari penggunaan pupuk organik yang masih dicampur dengan pemakaian pupuk kimia, yang dalam hal ini merupakan road map ke dua dalam Pelaksanaan Gerakan BotaniK. Untuk kinerja implementasi di Kecamatan Tapen dapat kita lihat pada tabel sasaran di bawah ini.

Kinerja tersebut dapat dilihat dari tabel tentang sasaran penggunaan pupuk organik pada tahun 2012 sampai 2016 yang telah di tetapkan di Kecamatan Tapen sebagai berikut.

Tabel 1.3 Sasaran luas areal penggunaan pupuk organik murni dan semi organik oleh petani di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso tahun 2012-2016

No	Tahun	Sasaran Luas Areal Penggunaan Pupuk Organik (Ha)
1	2012	1.031,00
2	2013	1.237,00
3	2014	1.237,00
4	2015	1.237,00
5	2016	1.237,00

Sumber: Laporan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik tahun 2012-2016 (Data Diolah)

Tabel 1.3 di atas merupakan tabel tentang Sasaran luas areal penggunaan pupuk organik di Kecamatan Tapen tahun 2012 sampai tahun 2016 dengan target tingkat kecamatan, dimana target pada tahun 2012-2016 adalah sama dan mengalami peningkatan dibandingkan dengan target pada tahun 2012. Pada tabel tersebut juga menyajikan data tentang sasaran penggunaan pupuk organik murni dan semi organik oleh petani di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso.

Mengingat tujuan Pelaksanaan Gerakan BotaniK adalah agar petani di Kabupaten Bondowoso menggunakan dan memanfaatkan pupuk organik dalam upaya meningkatkan produksi pertanian dan kesejahteraan petani, maka peningkatan produksi pertanian dan kesejahteraan petani menjadi tujuan kompleks dalam Pelaksanaan Gerakan BotaniK, karenanya perlu dibuat suatu pengukuran

kinerja dari kebijakan ini, sehingga dapat dilihat apakah Pelaksanaan Gerakan Botanik berhasil atau gagal dalam meningkatkan produksi pertanian dan kesejahteraan petani sesuai dengan tujuan awal dibuatnya kebijakan, dengan melihat target sasaran penggunaan pupuk organik pada tahun 2012-2016. Selain mengukur kinerja implementasi kebijakan, peneliti juga memetakan faktor apa saja yang berkontribusi pada kinerja pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso.

1.2 Rumusan Masalah

Pada umumnya pengertian dari rumusan masalah adalah usaha untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan penelitian apa saja yang perlu dijawab atau dicarikan jalan pemecahan masalahnya. Menurut Silalahi (2012:14) masalah adalah perasaan tidak menyenangkan dan sulit atas suatu kondisi atau fenomena tertentu. Lebih lanjut lagi, masalah penelitian dapat muncul akibat adanya keraguan, kesangsian atas adanya suatu fenomena. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis memberikan batasan penelitian melalui rumusan permasalahan adalah “bagaimana kinerja implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan target yang hendak diraih dari pelaksanaan. Tujuan penelitian berkaitan erat dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:21) tujuan penelitian menyampaikan hasil-hasil yang hendak dicapai dan tidak boleh menyimpang dari permasalahan yang telah dirumuskan. Berdasarkan pengertian tersebut dan berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari pada diadakannya penelitian ini ialah untuk mendeskripsikan kinerja implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dibuat hendaknya memiliki manfaat kepada lingkungan sekitar terkait objek dan bahasan penelitiannya. Dengan kata lain, manfaat penelitian akan diperoleh jika tujuan dari penelitian tercapai. Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:21) menjelaskan bahwa manfaat penelitian merupakan kegunaan hasil penelitian yang akan dicapai, baik itu untuk kepentingan ilmu, kebijakan pemerintah, maupun masyarakat luas. Berdasarkan definisi di atas, beserta rumusan masalah dan tujuan penelitian ini, maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut.

- a. Bagi Akademis, peneliti berharap dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi negara, khususnya terkait konsep kebijakan publik yang merupakan suatu aturan untuk menyelesaikan masalah atau persoalan publik guna memenuhi kebutuhan. Penyelesaian masalah atau persoalan tidak dapat diselesaikan secara individu maupun kelompoknya melainkan diperlukan keterlibatan pihak lain yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri. Pihak ketiga tersebut adalah administrasi negara sebagai
- b. Bagi Pemerintah, manfaat praktis yang diharapkan adalah dapat memberikan informasi bagi pemerintah terkait kinerja implementasi kebijakan. Hal inilah yang kemudian memberikan arahan dan pencerahan bagi pemerintah untuk lebih memperhatikan kinerja implementasi kebijakan dengan memperhatikan faktor-faktor yang berkontribusi terhadap tinggi rendahnya kinerja implementasi kebijakan. Sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan.
- c. Bagi Masyarakat Luas, manfaat yang diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan bagi masyarakat, sehingga muncul tanggapan positif yang nantinya dapat menggerakkan masyarakat untuk bekerjasama mensukseskan setiap kebijakan yang telah ditetapkan dan diimplementasikan.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Wardiyanta (2006:90) tinjauan pustaka berperan untuk menjelaskan *po* keluaran (*output*). sisi penelitian dalam peta penelitian. Pembangunan teori, konsep, penelitian terdahulu dan kerangka berpikir dalam tinjauan pustaka akan membuat penelitian dapat dilakukan secara sistematis yang terbangun dari teori-teori terkait masalah yang dibahas dan terlepas dari pengulangan pembahasan dari sebuah permasalahan. Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2016:50) menyebutkan bahwa kajian teori dapat dilakukan dengan salah satu atau beberapa tahap berikut: (1) mengumpulkan pendapat atau teori yang telah ada yang berkaitan dengan masalah yang dibahas, (2) membandingkan dan memilih teori yang paling relevan untuk memecahkan masalah, (3) membahas atau menilai kelemahan dan keunggulan teori-teori, dan (4) menentukan teori-teori sebagai dasar analisis selanjutnya.

Dalam penelitian ini, peneliti hanya mengumpulkan pendapat atau teori yang telah ada dan berkaitan dengan masalah yang dibahas. Dalam hal ini, peneliti akan menerangkan teori administrasi publik, kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, indikator kinerja implementasi kebijakan publik, dan kebijakan ketahanan pangan. Peneliti mulai menyusun konsep yang dimulai dari kebutuhan masyarakat dalam hal ini terkait masalah atau persoalan tentang ketahanan pangan. Masalah atau persoalan masyarakat tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh individu ataupun kelompoknya, melainkan diperlukan keterlibatan pihak lain yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri. Pihak lain inilah yang kemudian disebut dengan administrasi publik. Administrasi publik memerlukan sebuah dimensi yang mampu memberikan solusi terhadap kompleksnya suatu masalah atau persoalan. Dimensi tersebut dikenal dengan sebutan kebijakan publik.

Kebijakan publik dimulai dari tahap awal hingga akhir, yaitu dimulai dari masukan (*input*) sampai pada keluaran (*output*). Kemudian untuk mendistribusikan keluaran (*output*) kepada kelompok sasaran dalam hal ini masyarakat diperlukan sebuah implementasi kebijakan publik. Hasil dari implementasi kebijakan publik adalah kinerja implementasi kebijakan publik.

Kinerja implementasi kebijakan publik merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi kebijakan publik dalam mewujudkan sasaran dan tujuan kebijakan publik. Pencapaian implementasi kebijakan publik kemudian dapat dilihat dari pengukuran kinerja implementasi kebijakan publik yaitu dari aspek *policy output* dan aspek *policy outcomes*.

Berikut ini akan disajikan teori yang digunakan oleh peneliti secara lebih rinci dan lebih terarah yaitu sebagai berikut.

2.1 Administrasi Publik

Terdapat lima paradigma administrasi negara sebagai perkembangan ilmu pengetahuan disebutkan oleh Nicholas Henry dalam Thoha (2010:67) yaitu sebagai berikut:

1. Paradigma 1 tahun 1900-1926. Terjadi dikotomi politik dan administrasi, yang membedakan dua fungsi negara berdasarkan pemisahan kekuasaan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yaitu: 1) fungsi politik (terkait dengan pembuatan kebijaksanaan; 2) fungsi administrasi (terkait dengan pelaksanaan kebijaksanaan). Locus administrasi negara menekankan pada birokrasi pemerintahan yang melakukan pelayanan umum.
2. Paradigma 2 tahun 1927-1937. Mengenai prinsip-prinsip Administrasi. Paradigma ini menitikberatkan pada focus yaitu adanya prinsip-prinsip administrasi dalam setiap jenis organisasi. Misal prinsip administrasi menurut Luther H. Gullick dan Lyndall Urwick: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*.

Tahun 1938-1947, timbul penolakan terhadap dikotomi politik dan administrasi, karena administrasi bukan hampa nilai tetapi sarat dengan nilai. Tahun 1947, Simon menegaskan bahwa proses perumusan kebijaksanaan merupakan hubungan konseptual yang logis antara administrasi negara dan Politik. Administrasi negara bertugas mempertimbangkan langkah-langkah internal yaitu proses perumusan dan implementasi kebijaksanaan negara, sedangkan politik bertugas mempertimbangkan langkah-langkah eksternal yaitu tekanan-tekanan pada masyarakat yang dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial.

3. Paradigma 3 tahun 1950-1970. Administrasi negara sebagai ilmu politik dan kembali ke induknya yaitu ilmu politik. Lokusnya pada birokrasi pemerintahan dan fokusnya mulai berkurang. Pada fase ini administrasi negara mulai berusaha membangun hubungan konseptual dengan ilmu politik, tetapi mulai kehilangan karakteristiknya.
4. Paradigma 4 tahun 1956-1970. Administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Sarjana administrasi negara mulai mencari identitas ilmu administrasi yaitu Ilmu administrasi mengkaji sebagai studi gabungan teori organisasi dan manajemen. Tahun 1960 muncul pengembangan organisasi sebagai bagian ilmu administrasi sehingga menarik sarjana administrasi. Namun muncul perbedaan antara *public administration* dan *privat administration*. Maka masalah dalam paradigma ini adalah di locus AN.
5. Paradigma 5 tahun 1970. Administrasi negara sebagai administrasi negara: Locus administrasi negara mulai stabil sesuai perkembangan dan teknik-tekniknya. Pada masa ini locus dan fokus sudah nampak, seperti karya Nicholas H. bahwa locus Administrasi negara adalah teori organisasi dan fokus administrasi negara adalah kepentingan publik dan masalah-masalah public.

Berdasarkan ke lima paradigma administrasi negara di atas, berubahnya konsep administrasi negara menjadi administrasi publik diikuti dengan perkembangan paradigma. Saat konsep administrasi negara adalah state, dimana fokus ajarannya adalah seluruh kegiatan pemerintah. Negara masih dianggap sebagai organisasi yang paling kuat sehingga dalam hal ini masyarakat harus tunduk dan patuh pada aturan yang di buat oleh negara. Namun, karena ketidakmampuan negara dalam melayani semua kebutuhan publik yang begitu kompleks, maka negara mengajak pihak swasta dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Istilah administrasi publik kemudian di rasa tepat karena dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya melibatkan negara saja, melainkan swasta, pemerintah dan rakyat.

Kemudian Wilson dalam Thoha (2010:67) meyakini bahwa Istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang

dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Pemahaman seperti ini hakikatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan, tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya. Thoha (2010:89) menyatakan bahwa kedudukan administrasi publik dalam pemerintahan tidak hanya terpaku pada aturan legalistik yang kaku saja, akan tetapi berorientasi dinamis untuk melaksanakan aturan legal tersebut. Sebagian besar persoalan administrasi publik bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi publik adalah suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat yang dinamis. Oleh karena itu Gerald Caiden dalam (Thoha, 2012:89) menyatakan bahwa:

Disiplin administrasi publik pada hakikatnya merupakan suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public bussines*). Perkembangan masyarakat membawa tuntutan-tuntutan masyarakat pun meningkat. Tuntutan-tuntutan ini membutuhkan jawaban. Jika jawaban tidak sepadan denganuntutannya, maka akan membawa ketidakpuasan masyarakat. Administrasi publik haruslah mampu menjawab tuntutan-untutan masyarakat yang senantiasa berkembang tersebut.

Hampir semua kegiatan dalam masyarakat dimulai dari negara, dan yang amat berperan adalah penguasa negara. *Stakeholder* dalam mengelola negara hanyalah aktor negara atau pemerintah (*govermental actors*). Publik dalam arti masyarakat dan rakyat (*non governmental actors*) tidak mempunyai peran kecuali sebagai objek dan sasaran dari kebijakan negara atau pemerintah (Thoha: 2010:93). Domain pemerintahan dalam adminisrasi publik mempunyai dua hal sebagai acuan, yaitu: 1) Isu yang dibahas adalah kebijakan publik; 2) aktor terpenting dalam kebijakan publik adalah pemerintah.

Domain pemerintahan yang pertama yaitu isu mengenai kebijakan publik. Administrasi publik sangat erat kaitannya dengan kebijakan publik, dimana kebijakan publik disini merupakan dimensi yang mampu memberikan solusi terhadap kompleksnya suatu masalah atau persoalan. Aktor penting dalam kebijakan publik adalah pemerintah. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah

pemerintah (*government*). Secara lebih sederhana, administrasi publik adalah proses yang memberikan perhatian pada upaya menjalankan kebijakan publik yang mencakup pengarahannya begitu banyak kecakapan dan teknik dari begitu banyak manusia.

Menurut Pfifner dan Pesthus dalam Nugroho (2012:159-160), menyatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Jadi, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai upaya untuk menjawab persoalan publik yang bersifat dinamis, sehingga dengan demikian administrasi publik memerlukan sebuah dimensi yang mampu memberikan solusi terhadap kompleksnya suatu persoalan. Dimensi tersebut dikenal dengan sebutan kebijakan publik. Dengan begitu, administrasi publik sebagai bentuk koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan secara politik. Selain itu, kebijakan publik juga menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui sebuah koordinasi dan kerjasama.

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Dalam kehidupan modern seperti sekarang ini, tidak dapat lepas dari apa yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan tersebut kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*), di bidang kesehatan, perumahan rakyat, pertanian, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri, pendidikan nasional dan lain sebagainya. Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang berhasil namun juga banyak yang gagal. Oleh karena luasnya dimensi yang dipengaruhi oleh kebijakan publik (Winarno, 2012:18).

Dye dalam (Wahab, 2014:14) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah”. Melalui definisi tersebut Agustino (2012:7) menyatakan pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa

yang sesungguhnya harus dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Carl Fried Rich dalam Winarno (2012:21) memandang kebijakan sebagai berikut.

Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Sedangkan Anderson dalam Winarno (2012:21) mengartikan kebijakan sebagai berikut.

Suatu arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Konsep kebijakan publik menurut Anderson tersebut kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk memengaruhi masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah (Anderson dalam Winarno, 2012:23).

Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Nugroho (2012:119) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut.

“a projected program of goals, values, and practices (Suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu).”

Kemudian Nugroho (2012:123) menyederhanakan kebijakan publik sebagai setiap keputusan yang di buat oleh negara, sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Hakikat kebijakan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan dapat dipahami melalui tuntutan kebijakan. Tuntutan atau desakan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan dalam pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu, atau sebaliknya, untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-tuntutan ini bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat (Wahab, 2014:24).

Jadi, pada dasarnya terdapat dua pemahaman dalam memandang kebijakan publik. Pertama, melihat kebijakan publik sebagai produk negara, pemerintah, birokrasi, atau administrasi publik. Kedua, melihat bahwa kebijakan publik adalah produk pertemuan kepentingan negara dan rakyat.

2.2.2 Bentuk Kebijakan Publik

Rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun demikian kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga, yaitu sebagai berikut.

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu: UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang / Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, Gubernur, dan Bupati atau Wali Kota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Ada beberapa pengecualian, kebijakan yang sifatnya makro dan meso kadang bersifat implementasi langsung, namun tidak berarti itu suatu kekeliruan. Kebijakan seperti ini dapat dikatakan lebih efisien karena tidak memerlukan peraturan penjelasan tambahan (Nugroho, 2012:131)

2.2.3 Proses Kebijakan Publik

Dalam kepustakaan bisnis, manajemen senantiasa dipahami sebagai sektor dan proses. Manajemen kebijakan publik disarankan untuk dipahami sebagai proses karena sektor dalam kebijakan publik teramat luas untuk dibuatkan diferensiasi atau dipilahkan. Manajemen kebijakan publik sebagai proses terdiri atas tiga dimensi pokok, yaitu perumusan, implementasi, dan pengendalian. Bagian terakhir bersifat khusus dan sedikit berbeda karena lazimnya pada proses kebijakan yang ada hanyalah monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan. Pencapaian kebijakan akan paripurna jika dikendalikan, termasuk bagaimana kebijakan dimonitor, dievaluasi, diberikan ganjaran dan hukuman, dan apabila diperlukan dilakukan revisi kebijakan (Nugroho, 2012:526).

Nugroho (2012:527-533) menyatakan bahwa terdapat banyak ahli yang mengemukakan proses kebijakan publik, diantaranya adalah Thomas R. Dye, James E. Anderson, Dunn, Patton & Savicky, dan Effendy. Dye menyebutkan bahwa tahapan proses kebijakan meliputi:

1. Problem Identification

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah.

2. Agenda Setting

Penyusunan agenda merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3. Policy Formulation

Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah presiden, dan lembaga legislatif.

4. Policy Legimation

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

5. Policy Implementation

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

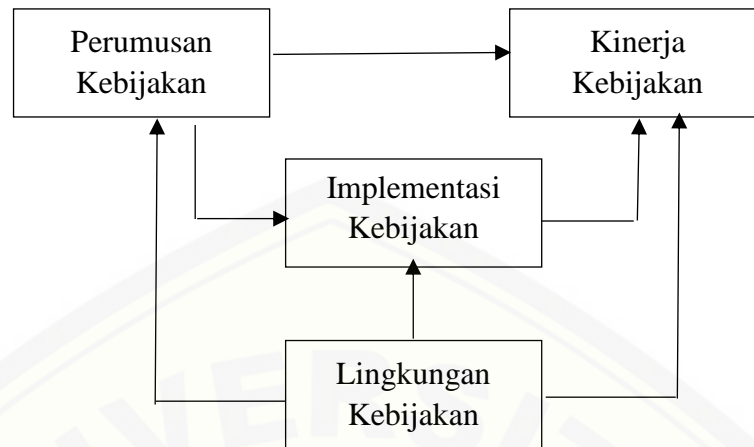
6. Policy Evaluation

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan diluar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. Uniknya, akademisi tersebut tidak memasukkan “kinerja kebijakan” melainkan langsung kepada evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinannya adalah bahwa para akademisi tersebut menilai bahwa “kinerja kebijakan” adalah proses yang pasti terjadi dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus disebutkan.

Namun, akademisi yang memberikan lokus “kinerja kebijakan” adalah Sofian Effendi, yang mengembangkan proses kebijakan sebagai berikut:

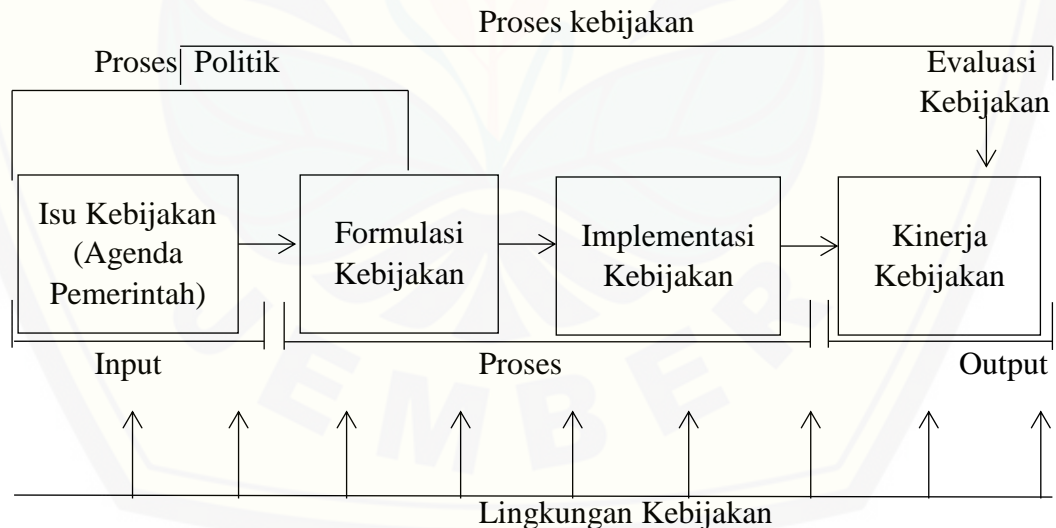
Gambar 2.1 Proses Kebijakan Menurut Effendi



(Sumber: Ryan Nugroho:2012)

Namun demikian, ada satu pola yang sama, bahwa model formal proses kebijakan adalah dari gagasan kebijakan, formalisasi dan legalisasi kebijakan, implementasi, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan.

Gambar 2.2 Proses Kebijakan Yang Ideal



Sumber: Ryan Nugroho:2012

Proses kebijakan publik pada kenyataannya dapat dipahami sebagai lebih rumit dan kompleks dari pada gambaran di atas. Proses kebijakan publik merentang dari agenda hingga pengendalian kebijakan. Namun dalam praktik, proses yang “rumit” tersebut dapat disederhanakan menjadi perumusan dan

pelaksanaan. Rangkaian proses dalam kebijakan publik dapat dilihat pada gambar di atas. Pada gambar tersebut juga terlihat letak konsep yang dibangun oleh peneliti. Kebijakan publik ditetapkan secara politik yang dimulai dari isu kebijakan, kemudian masuk ke dalam tahap perumusan atau formulasi kebijakan. Setelah itu, kebijakan publik di implementasikan oleh para implementor yang telah di tunjuk oleh kebijakan publik tersebut. Setelah implementasi kebijakan publik dilaksanakan, maka tahap berikutnya adalah kinerja kebijakan, yang dalam hal ini berupa keluaran (*policy output*) yang telah didistribusikan oleh implementor kebijakan kepada kelompok sasaran (*target groups*) yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan kebijakan publik di negara-negara berkembang, 20% berasal dari perumusan atau perencanaan yang sangat bagus, 60% berkontribusi dari implementasi yang genius, dan 20% dari seberapa berhasil dalam kontrol implementasi (Nugroho, 2015:213). 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 (Nugroho, 2012:682).

Peter de Leon dan Linda de Leon dalam (Nugroho, 2012:675) menyatakan bahwa ada tiga generasi studi implementasi kebijakan. *Generasi pertama*, dikembangkan pada tahun 1970-an, memahami implementasi sebagai wacana antara kebijakan dan pelaksanaannya. Dengan pendekatan ini implementasi kebijakan dipercaya sebagai tindakan selanjutnya dari keputusan kebijakan. *Generasi kedua*, dikembangkan pada 1980-an yang mempercayai bahwa implementasi kebijakan adalah proses top-down, karena struktur hierarki birokrasi. Perspektif tersebut mempercayai bahwa tugas birokrasi adalah untuk mengimplementasikan kebijakan yang diputuskan oleh institusi politik dan para aktor. *Generasi ketiga*, dikembangkan pada 1990-an, memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku pelaksanaan implementasi kebijakan lebih menentukan

keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontigensi atau situasional yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2012:147) adalah sebagai berikut.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai suatu dampak (outcome).

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012:148) berpendapat mengenai implementasi kebijakan yaitu:

Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Grindle (dalam Winarno, 2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa:

secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Purwanto dan Sulistyastuti dalam Fadlurrahman (2014: JKAP Vol 18 No

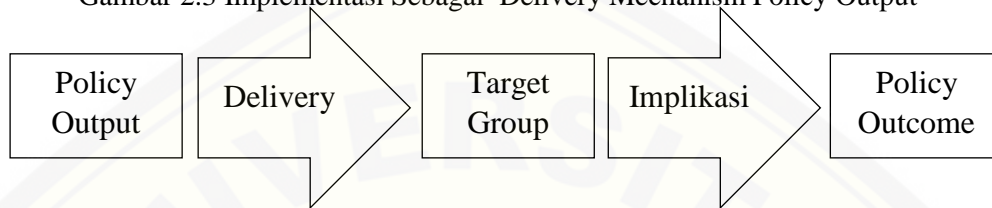
2) menegaskan bahwa pada intinya implementasi adalah:

kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan

tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan tercapai manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan, inilah yang disebut implementasi sebagai sebuah “*delivery mechanism policy output*”.

Apa yang dikatakan Purwanto dan Sulistyastuti ditunjukkan seperti gambar berikut.

Gambar 2.3 Implementasi Sebagai Delivery Mechanism Policy Output

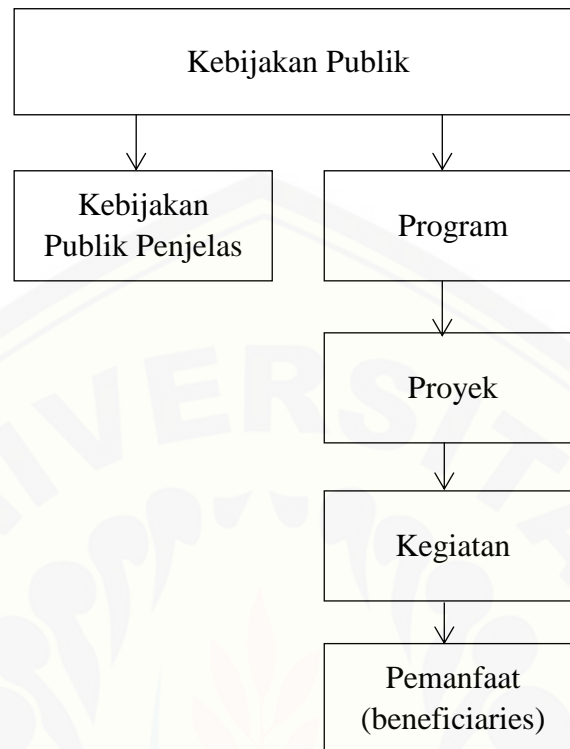


Sumber: Purwanto dan Sulistyastuti (2015:21)

Mengingat bahwa terdapat konsekuensi yang akan diterima oleh kelompok sasaran setelah dikeluarkannya produk suatu program kebijakan, maka studi implementasi tidak akan berhenti mengukur implementasi suatu program pada *policy output* (keluaran kebijakan) saja, akan tetapi berlanjut kepada dampak (outcome) yang akan diterima oleh sasaran kebijakan tersebut. Sarana-sarana tertentu telah dirancang dan dijalankan dengan harapan akan sampai tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, suatu program kebijakan haruslah diimplementasikan agar memiliki dampak yang terkait dengan tujuan tertentu yang diinginkan dari adanya kebijakan tersebut (Winarno, 2012:37).

Nugroho (2012:674-675), menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Seperti pada gambar yang disajikan berikut ini.

Gambar 2.4 Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber: Ryan Nugroho:2012

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa kebijakan publik masih dalam bentuk UU/Perda, yang nantinya akan lebih diperjelas dalam kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut dengan peraturan pelaksanaan. Rangkaian bentuk implementasi kebijakan dapat dilihat secara jelas dari kebijakan publik penjelas yang diturunkan dalam bentuk program serta diturunkan lagi ke dalam bentuk proyek dan kegiatan yang nantinya akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat yang menjadi sasaran program tersebut. Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan dan hasilnya adalah produk.

2.3.2 Faktor yang Berkontribusi pada Kinerja Implementasi Kebijakan

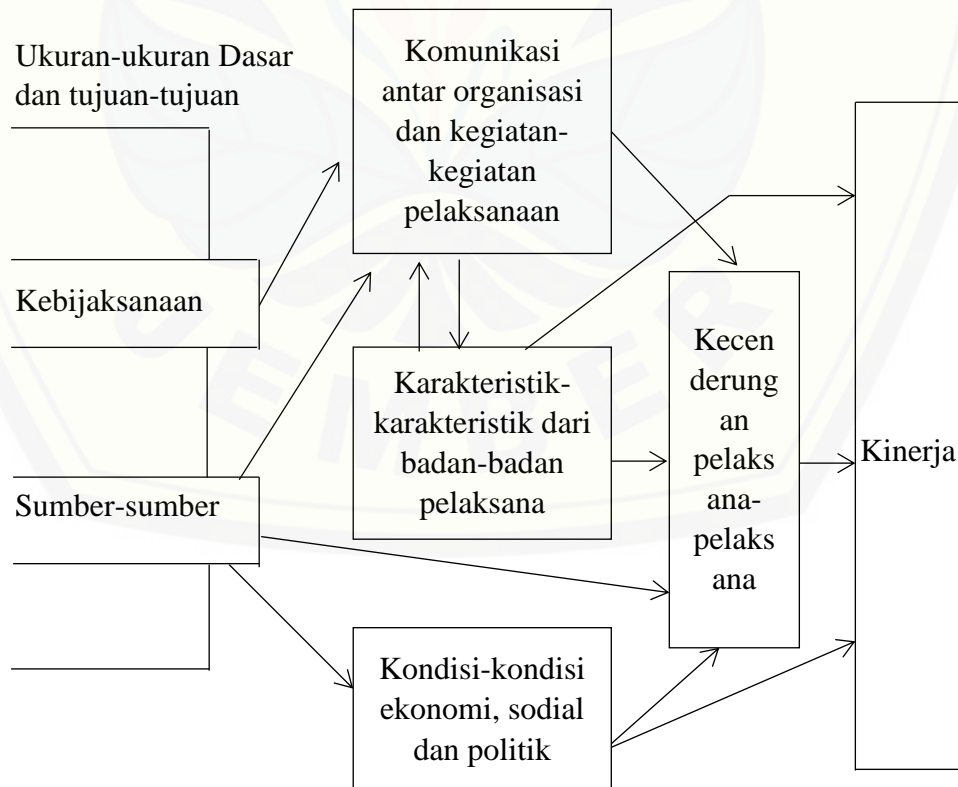
Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang kemudian dirumuskan dalam berbagai model implementasi kebijakan. Terdapat dua pendekatan guna

memahami implementasi kebijakan, yakni: *top down* dan *bottom up*. Menurut Lester dan Stewart (dalam Agustino, 2012:140) istilah itu dinamakan dengan pendekatan kontrol dan komando yang mirip dengan *top down approach* dan pendekatan pasar yang mirip dengan *bottom up approach*. Pendekatan *top down*, adalah implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Para ahli yang menganut aliran *top down* adalah sebagai berikut.

1. Model Donald Van Meter dengan Carl Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (dalam Winarno, 2012:158), model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Model yang mereka tawarkan mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*).

Gambar 2.5 Model Van Meter dan Van Horn



Sumber: Ryan Nugroho: 2015

a. Ukuran-Ukuran Dasar Dan Tujuan-Tujuan Kebijakan

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

Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

b. Sumber-Sumber Kebijakan

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu

dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu.

d. Karakteristik Badan-Badan pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, seperti dinyatakan Van Meter dan Van Horn, maka pembahasan ini tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

e. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh van Meter Van Horn. Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

f. Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)

Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan suatu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan pelaksana terhadap kebijakan. Seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan.

2. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan (Nugroho, 2012:685). Model ini disebut model kerangka analisis implementasi. Duet Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

a. Variabel Independen

Yaitu mudah tidaknya masalah yang dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b. Variabel Intervening

Yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

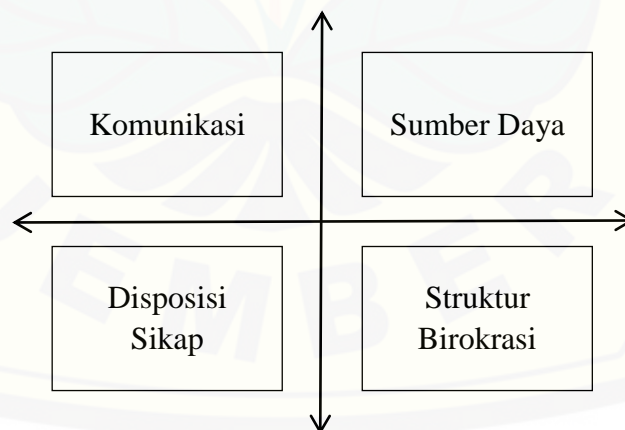
c. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model Edward

George Edward III (1980:1) dalam Nugroho (2015:225), mencatat bahwa isu utama kebijakan publik adalah kurangnya perhatian kepada implementasi kebijakan publik. Dinyatakan dengan tegas bahwa tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Oleh karenanya, Edward menyarankan untuk memberikan perhatian kepada empat isu utama, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi sikap, dan struktur birokrasi. Menurut Edward dalam Winarno (2012:177), empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

Gambar 2.6 Model George Edward III



Sumber: Winarno (2012:177)

a. Komunikasi

Komunikasi menurut Nugroho (2012:693), berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan / atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Jika

kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Secara umum, Edward dalam Winarno (2012:178) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*).

Transmisi, adalah faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi, dimana birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Ketiga, Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

Kejelasan, adalah faktor kedua yang dikemukakan oleh Edward. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Edward mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya keidakjelasan komunikasi

kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Konsistensi, adalah faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplemen tasikan kebijakan.

b. Sumber Daya

Menurut Nugroho (2012:693), sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Dengan demikian, sumber daya merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

c. Disposisi Sikap

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan (Nugroho

(2012:693). Disposisi implementor sangat dapat mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan. Seperti yang diungkapkan Edward III (1980:11): “*if implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do it, but they must also desire to carry out a policy*”. Hal yang serupa juga diungkapkan oleh Wagner (2008), yang menyebutkan bahwa implementor memegang peranan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Menurut Edward, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi. SOP berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

4. Model Grindle

Dikemukakan oleh Wibawa (dalam Nugroho, 2012:690), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut.

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

Sementara itu, konteks implementasinya adalah sebagai berikut.

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

Keempat model tersebut yakni model yang diperkenalkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, Mazmanian dan Sabatier, George C. Edwards, dan Grindle mempunyai kesamaan dalam aspek-aspek tertentu, sekalipun dalam aspek-aspek lainnya berbeda. Perbedaan-perbedaan aspek ini tentu saja tidak untuk saling menegasikan satu dengan yang lain, tetapi sebaliknya, perbedaan ini dimaksudkan untuk saling mengisi kekurangan yang mungkin ada untuk masing-masing model implementasi kebijakan yang ditawarkan (Winarno, 2012:147).

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model yang ditawarkan oleh George C. Edwards, karena peneliti memilih faktor-faktor yang peneliti anggap relevan dengan penelitian ini dengan memetakan setidaknya ada 4 faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi sikap dan struktur birokrasi. Dimana komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/ atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Sumber daya berkenaan dengan sumber daya manusia, informasi, wewenang, dan fasilitas yang terdapat pada organisasi publik. Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Selanjutnya struktur birokrasi yang berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan.

2.4 Indikator Kinerja Implementasi Kebijakan Publik

2.4.1 Pengertian Kinerja

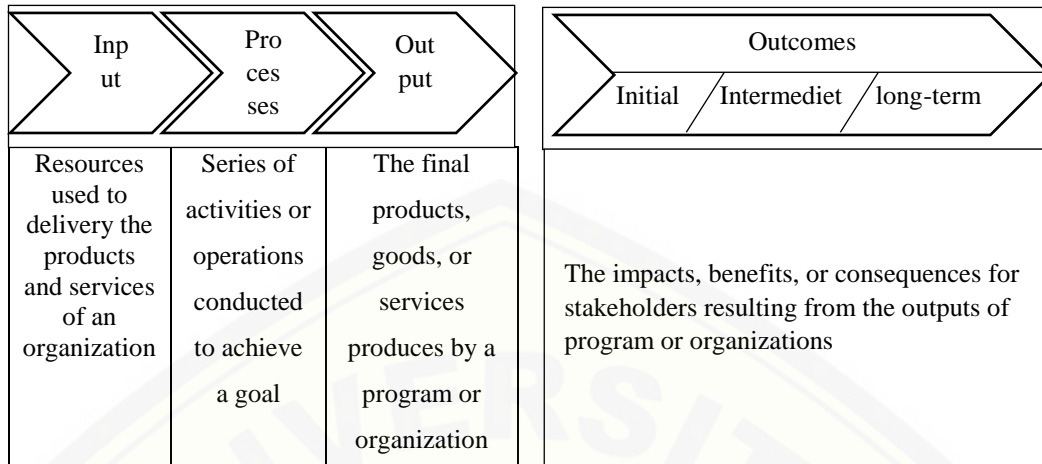
Kinerja implementasi kebijakan tersebut secara sederhana menggambarkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*), maupun hasil kebijakan (*policy outcome*), yaitu: apakah hasil-hasil kebijakan (*policy outcomes*) yang diperoleh melalui serangkaian proses implementasi tersebut secara nyata mampu mewujudkan kebijakan yang telah ditetapkan (*policy goals*) (Agus, 2012:67).

Cole dan Parston dalam Fadlurrahman (2014: JKAP Vol 18 No 2), menjelaskan bahwa untuk dapat menentukan tinggi rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan maka penilaian kinerja (*performance measurement*) merupakan sesuatu yang penting. Penilaian terhadap kinerja adalah penerapan metode yang dipakai oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan pokok dalam studi implementasi yaitu: 1) apa isi dan tujuan dari suatu kebijakan; 2) apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut; dan 3) apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang dijalankan tadi mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak.

2.4.2 Indikator Pengukuran Kinerja

Secara sederhana, indikator dapat dimaknai sebagai alat ukur. Jika dikaitkan dengan pengukuran kinerja kebijakan, maka indikator dapat dimaknai sebagai alat ukur untuk membuat justifikasi apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal diimplementasikan (Rachman, 2014:Vol 18 No 2). Indikator merupakan instrumen penting untuk mengevaluasi kinerja suatu kebijakan. Dengan adanya indikator, peneliti dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, program, atau proyek. Kinerja kebijakan merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan. Berikut ini akan disajikan gambar mengenai kerangka logis pengukuran kinerja implementasi sebagai berikut.

Gambar 2.7 Kerangka Logis Pengukuran Kinerja Implementasi



Sumber: Cole dan Parston, dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2015:100)

Dari gambar tersebut di atas, dapat terlihat bahwa tercapainya tujuan suatu kebijakan akan melalui beberapa tahapan yang cukup panjang. Tahapan tersebut dimulai dari adanya: 1) input kebijakan (sumber daya) yang dipakai untuk menghasilkan produk dan layanan dari suatu program; 2) proses atau kegiatan (kegiatan untuk menghasilkan produk dan layanan publik), dan keluaran (output) kebijakan berupa produk dan layanan publik yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran; 3) dampak langsung; 4) dampak jangka menengah; dan 5) dampak jangka panjang yang dirasakan oleh kelompok sasaran program kebijakan.

Jadi untuk menilai kinerja implementasi, penilaian dari *policy output* dan *policy outcome* tidak bisa dipisahkan satu sama lain, sehingga dalam penilaian kinerja implementasi Gerakan Botanik dapat dinilai dari indikator-indikator *policy output* dan *policy outcome*.

1. Indikator *Policy Output*

Indikator *policy output* digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan atau aktivitas distribusi kebijakan tertentu. Untuk mengetahui kualitas *policy output* yang diterima oleh kelompok sasaran, maka evaluator dapat merumuskan berbagai indikator. Berbagai indikator tersebut disebutkan oleh Ripley dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2015:106-110) sebagai berikut.

a. Akses

Indikator akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa orang-orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan atau program mudah dikontak oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program tersebut apabila mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan pengaduan. Akses juga mengandung pengertian kesamaan kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya, seperti gender, etnisitas, agama, dan afiliasi politik. Pertanyaan-pertanyaan relevan yang dapat diajukan untuk mengetahui aksesibilitas adalah sebagai berikut.

- 1) Seberapa mudah bagi kelompok sasaran untuk dapat berbicara dengan pelaksana program jika ingin mengetahui penjelasan program atau jika mendapat masalah?
- 2) Seberapa mudah bagi kelompok sasaran untuk melakukan transaksi melalui media lain, misalnya telepon, *short message service* (sms), atau email?
- 3) Apakah lokasi lembaga tersebut jelas dan mudah dijangkau?
- 4) Apakah kelompok sasaran yang terdiri dari berbagai latar belakang (etnis, agama, strata sosial, ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya) mempunyai akses yang sama terhadap program atau tidak?

b. Cakupan

Indikator ini digunakan untuk menilai seberapa besar kelompok sasaran yang dapat dijangkau oleh kebijakan yang diimplementasikan. Pertanyaan-pertanyaan relevan yang dapat diajukan untuk mengukur cakupan adalah sebagai berikut.

- 1) Siapa yang menjadi kelompok sasaran dan seberapa banyak masyarakat yang berhak menjadi kelompok sasaran?

2) Berapa proporsi jumlah kelompok sasaran yang mendapat layanan dari total kelompok target?

c. Frekuensi

Frekuensi merupakan indikator untuk mengukur seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program yang jenis layanannya tidak hanya diberi sekali namun berulang kali. Pertanyaan relevan yang dapat diajukan untuk mengetahui frekuensi adalah: Seberapa sering layanan program kebijakan diberikan kepada kelompok sasaran?

d. Bias

Bias merupakan indikator yang digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementor menyimpang (bias) dari kelompok sasaran yang sudah ditentukan oleh program atau kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan relevan yang dapat diajukan untuk mengetahui bias adalah: Apakah terdapat penerima layanan program kebijakan diluar dari sasaran program yang telah ditentukan?

e. Ketepatan Layanan

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah layanan yang diberikan dalam implementasi program dilakukan tepat waktu atau tidak. Sudah jelas bahwa penggunaan indikator ini mengacu kepada program yang memiliki sensitivitas waktu atau dilakukan pada saat timing yang tepat. Pertanyaan-pertanyaan relevan yang dapat diajukan untuk mengetahui ketepatan layanan adalah sebagai berikut.

- 1) Apakah program kebijakan dibuat tepat waktu untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan?
- 2) Apakah program kebijakan mampu menghindari kelompok sasaran dari kejadian yang lebih buruk?

f. Akuntabilitas

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementor dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Pertanyaan-pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah apakah menyangkut hak-hak kelompok sasaran yang dikurangi atau tidak. Jika ada pengurangan hak-hak kelompok sasaran apakah tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau merupakan bentuk penyimpangan.

g. Kesesuaian Program Dengan Kebutuhan

Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah berbagai keluaran kebijakan yang diterima oleh kelompok sasaran sudah sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak. Pertanyaan yang perlu diajukan adalah apakah program kebijakan sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran atau malah sebaliknya?

2. Indikator *Policy Outcome*

Policy outcome, digunakan untuk menilai hasil atau dampak dari implementasi suatu kebijakan. Purwanto dan Sulistyastuti (2015:110) menyebutkan bahwa hasil atau dampak kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program, yaitu dari kondisi awal yang tidak dikehendaki (kemiskinan, kondisi kesehatan yang buruk, dan lain-lain) menuju kondisi baru yang lebih dikehendaki (lebih sejahtera, lebih sehat, dan lain-lain).

Sehubungan dengan penelitian ini, maka indikator *policy outcome* digunakan untuk menilai perubahan yang dialami oleh kelompok sasaran dari Pelaksanaan Gerakan Botani di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Seperti yang telah dipaparkan oleh Cole dan Parston dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2015:100), maka pengukuran *policy outcome* Pelaksanaan Gerakan Botani dibagi menjadi 3, yaitu sebagai berikut.

- a. *Initial outcome* atau hasil awal dari keluaran kebijakan
Indikator *initial outcome* digunakan untuk mengetahui dampak awal yang terjadi pada kelompok sasaran. Apakah dampak tersebut sudah sesuai dengan *initial outcome* yang diharapkan atau tidak?
- b. *Intermediate outcome* atau hasil jangka menengah
Indikator *intermediate outcome* digunakan untuk mengetahui dampak jangka menengah yang terjadi pada kelompok sasaran. *Intermediate outcome* dapat terjadi setelah *initial outcome* tercapai.
- c. *Long-term outcome* atau hasil jangka panjang
Indikator *long-term outcome* digunakan untuk mengetahui dampak jangka panjang yang terjadi pada kelompok sasaran. *Long-term outcome* ini tentu saja berdasarkan dengan tujuan awal dibuatnya kebijakan atau program.

2.5 Kebijakan Ketahanan Pangan

2.5.1 Pengertian Kebijakan Ketahanan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu hak asasi manusia, sebagaimana tersebut pada pasal 27 UUD 1945, yang kemudian menjadi pertimbangan dan mendasari terbitnya Undang-undang nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa (<http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php&ei=8M1kqBkY&Ic=enID&s=1&m=998&host> diakses pada tanggal 9 Maret 2017).

Disebutkan dalam Undang-undang nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, bahwa ketahanan pangan adalah:

Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Undang-undang tentang Pangan juga memperkuat dan memperjelas pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta keamanan pangan sebagai berikut.

Kedaulatan pangan adalah kemampuan negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermartabat.

Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Indonesia merupakan salah satu negara yang dulu hingga kini masih terkenal dengan mata pencaharian penduduknya sebagai petani atau bercocok tanam. Menurut Notohadiprawiro (1992) dalam Sutanto (2012:2), negara-negara berkembang seperti Indonesia yang secara tradisional kehidupan ekonomi, sosial dan budaya bertumpu pada pertanian, atau memperoleh inspirasi dari pertanian, maka pembangunan ekonomi untuk tinggal landas harus bertumpu pada pertanian. Industrialisasi tidak mungkin berhasil kalau pertanian tidak dulu dimajukan dan di dinamiskan. Meskipun sistem pertanian organik dengan segala aspeknya jelas memberikan keuntungan banyak kepada pembangunan pertanian rakyat dan penjagaan lingkungan hidup, termasuk konservasi sumber daya lahan, namun penerapannya tidak mudah dan akan menghadapi banyak kendala. Faktor-faktor kebijakan umum dan sosio-politik sangat menentukan arah pengembangan sistem pertanian sebagai unsur pengembangan ekonomi.

Namun yang terjadi adalah masalah komoditi pangan utama masyarakat Indonesia adalah karena kelangkaan beras atau nasi. Sebenarnya dulu kelangkaan

pangan ini tidak terjadi karena tiap daerah di Indonesia tidak mengkonsumsi beras. Makanan utama di beberapa daerah di Indonesia juga berbeda-beda. Pada pemerintahan orde baru dengan swasembada berasnya secara tidak langsung memaksa orang yang biasa mengkonsumsi beras, kemudian yang terjadi sampai saat ini adalah munculnya lonjakan konsumsi atau kebutuhan beras secara nasional. Sehingga memaksa pemerintah untuk melakukan impor beras. Sangat sulit untuk mengerem laju penduduk yang terjadi di Indonesia dan juga menambah lahan pertanian yang adakarena berbagai faktor dan konversi lahan pertanian yang terjadi. Perlu diperhatikan dan ditindaklanjuti dari kondisi pertanian dan ketahanan pangan di Indonesia antara lain adalah langkah strategi penerapan dalam menyelesaikan masalah ketahanan pangan pada total luas lahan, upaya untuk pemupukan dan bibit unggul. Luas lahan yang merupakan konversi dari sawah harus diperhatikan masalah tata ruangnya. Sementara itu, pada sistem pemupukannya harus menggunakan bahan organik (Sumber: http://www.akbaranwari/kondisi-ketahanan-pangan-indonesia-saat-ini_54f74afda33311e32b8b4567, diakses pada tanggal 9 maret 2017). Melihat permasalahan tersebut, mendorong pemerintah untuk melakukan intervensi dengan mewujudkan kebijakan ketahanan pangan.

2.5.2 Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso

Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam rangka menindaklanjuti kondisi ketahanan pangan di Indonesia melakukan peningkatan produksi dan produktivitas hasil pertanian. Peningkatan produksi dan produktivitas hasil pertanian dalam mendukung ketahanan pangan merupakan program prioritas pembangunan pertanian. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam upaya meningkatkan produksi dan produktivitas hasil pertanian mewujudkan sebuah kebijakan ketahanan pangan melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik). Gerakan Botanik ini pertama kali di gagas oleh Bupati Kabupaten Bondowoso yaitu Bapak Amin Said Husni pada tahun 2008 silam. Gagasan Bupati Kabupaten Bondowoso tersebut di latar belakang dengan terjadinya kelangkaan pupuk, untuk itu dilakukan sebuah

inovasi dengan beralih pada pupuk organik. Pada saat itu juga kondisi lahan pertanian di Kabupaten Bondowoso memiliki kandungan bahan organik rata-rata di bawah 2 persen akibat penggunaan pupuk anorganik terutama urea yang tidak rasional sehingga merusak sifat fisik, kimia, dan biologi tanah. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan perbaikan terhadap struktur tanah dengan meningkatkan bahan organik ke dalam tanah.

Pertanian organik menekankan pada penerapan praktek-praktek manajemen yang lebih mengutamakan penggunaan input dari limbah kegiatan budidaya di lahan, dengan mempertimbangkan daya adaptasi terhadap keadaan/kondisi setempat. Pupuk organik adalah bahan yang sebagian besar atau seluruhnya terdiri bahan organik yang berasal dari sisa tanaman, hijauan tanaman, kotoran hewan (padat dan cair) yang telah mengalami proses dekomposisi dan digunakan untuk memasok hara tanaman dan memperbaiki lingkungan tumbuh tanaman (Peraturan Menteri Pertanian nomor 64 tahun 2013).

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, jelas bahwa pertanian organik begitu sangat memiliki manfaat bagi peningkatan produksi hasil tanam dan memperbaiki sekaligus menjaga lingkungan. Adapun tujuan dari Gerakan (Botanik) berdasarkan Peraturan Bupati nomor 11 tahun 2012 yaitu:

1. Memanfaatkan potensi bahan baku yang tersedia;
2. Meningkatkan kandungan bahan organik tanah;
3. Memperbaiki sifat fisika, kimia dan biologi tanah;
4. Meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk anorganik;
5. Meningkatkan kualitas dan daya saing produk yang dihasilkan;
6. Meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan petani;
7. Melestarikan ekosistem dan meningkatkan kesehatan konsumen.

2.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu berisi penelitian-penelitian sebelumnya yang mendukung kajian yang akan dilakukan. Penyajiannya dapat dalam bentuk narasi atau matriks. Penelitian terdahulu dijadikan penulis sebagai acuan dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang diajukan.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Penulis	Tahun	Judul	Hasil
1	Nisa Agistiani Rachman	2014	Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Di Desa Wisata Brayut	Indikator <i>policy output</i> dalam implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut berkinerja rendah. Rendahnya kinerja implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut disebabkan oleh dua faktor, yaitu disposisi implementor dan format kebijakan
2	Rohandi Tarigas	2015	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Kabut Asap di Kota Pontianak	Enam variabel yang dikemukakan Van Meter Van Horn, meliputi: 1) ukuran dalam hal pendataan kurang baik, namun untuk tujuan implementasi sudah tercapai; 2) Sumberdaya masih dikatakan kurang baik; 3) Karakteristik agen pelaksana telah dilakukan berdasarkan standar penyelamatan; 4) Disposisi sudah cukup baik; 5) Komunikasi antar organisasi yaitu informasi dari pembuat kebijakan ke pelaksana sudah benar, namun saat komunikasi dengan masyarakat tidak berjalan dengan baik; 6) Kondisi sosial dan ekonomi menyebabkan penurunan pendapatan bagi sebagian orang yang bekerja diluar ruangan.
3	Luluk Ardyatmoko	2014	Implementasi program Gerakan 1000 Bank Sampah di Kota Tangerang	Implementasi program Gerakan 1000 Bank Sampah di Kota Tangerang dari aspek perencanaan dan pengawasannya sudah berjalan dengan baik. Pada praktek di lapangan masih belum optimal karena dipengaruhi beberapa faktor seperti masih kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pengelolaan sampah, sarana dan prasarana yang diberikan masih kurang memadai, serta belum adanya insentif yang diberikan.

2.7 Kerangka Berfikir

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan

Botanik. Peneliti merangkai pokok pemikiran yang dirancang dalam kerangka berpikir yang diharapkan dapat memberi jalan bagi proses pemikiran peneliti untuk menjawab tujuan penelitian yang diharapkan. Kerangka berpikir dibuat dalam bentuk bagan sebagai berikut.



BAB 3. METODE PENELITIAN

Silalahi (2012:6) menyebutkan bahwa metode ilmiah merupakan sebuah usaha atau cara yang sah dan andal untuk mendapatkan pengetahuan ilmiah. Metode ilmiah dianggap reliabel dan efisien karena pengetahuan ilmiah yang diperoleh melalui metode ilmiah tersebut dapat dikoreksi melalui prosedur pengujian secara terbuka baik oleh diri sendiri, peneliti, maupun pihak lain yang berkepentingan atas pengetahuan ilmiah tersebut. Menurut buku pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:50), metode penelitian merupakan bagian yang menjelaskan bagaimana penelitian akan dilaksanakan oleh mahasiswa program S-1, S-2, dan S3.

Berdasarkan definisi mengenai metode dan metode penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa metode penelitian merupakan cara yang digunakan oleh peneliti untuk mencapai tujuan penelitian dengan langkah-langkah yang sistematis. Bab metode penelitian ini menguraikan beberapa sub-sub bab yang meliputi:

- a. Pendekatan Penelitian;
- b. Tempat dan Waktu Penelitian;
- c. Situasi Sosial;
- d. Desain Penelitian atau Rancangan Penelitian Kualitatif
- e. Teknik dan Alat Perolehan Data
- f. Teknik Penyajian Data

1.1 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan pada bab sebelumnya, maka tipe penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Penelitian kualitatif menurut Sudjana adalah proses berpikir secara induktif yang tidak dimulai dengan teori yang bersifat umum melainkan berawal dari proses pengamatan. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud memahami fenomena yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada konteks yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2014:6).

Jenis penelitian deskriptif bertujuan untuk menjelaskan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian berdasarkan apa yang terjadi (Bungin, 2008:36). Arikunto dalam Prastowo (2012:111) menjelaskan pula bahwa metode penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, akan tetapi hanya untuk menggambarkan keadaan riil tentang suatu variabel, gejala, atau keadaan objek penelitian

Terkait dengan jenis penelitian, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif sesuai dengan tujuan penelitian. Sehingga secara utuh, penelitian ini disebut dengan penelitian deskriptif kualitatif. Jenis penelitian ini dipandang lebih mendukung dalam memberikan penjelasan, kondisi dan situasi yang berkaitan dengan fokus penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik). Peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan kinerja implementasi kebijakan dan mendeskripsikan faktor-faktor yang berkontribusi pada implementasi kebijakan Ketahanan Pangan melalui Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso.

1.2 Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi atau daerah sasaran dan kapan (kurun waktu) penelitian dilakukan beserta pertimbangan yang logis dalam penentuan (pilihan) lokasi yang menggambarkan konteks peristiwa penelitian (Buku Pedoman Karya Tulis Ilmiah Universitas Jember, 2016:52). Menurut buku pedoman karya tulis ilmiah Universitas Jember (2012:23), tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi sasaran dan kurun waktu penelitian. Tempat dan waktu penelitian merupakan komponen yang penting untuk diperhatikan karena akan sangat mempengaruhi hasil penelitian. Hal ini karena penelitian yang dilakukan bermula dari adanya suatu permasalahan yang terjadi di suatu lokasi tertentu dalam kurun waktu tertentu pula. Oleh karena itu, penentuan tempat dan waktu penelitian haruslah memiliki relevansi dengan lokasi, waktu pelaksanaan

penelitian serta kurun waktu terjadinya masalah yang menjadi obyek dan bahasan penelitian.

Pada penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Peneliti juga menetapkan lokasi penelitian pada SKPD Kabupaten Bondowoso yaitu Bagian Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso, dan juga Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso. Kabupaten Bondowoso khususnya Kecamatan Tapen dipilih sebagai lokasi penelitian dengan alasan sebagai berikut.

- a. Kabupaten Bondowoso merupakan Kabupaten yang memiliki program Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) sebagai upaya meningkatkan ketahanan pangan.
- b. Belum adanya penelitian di sembilan desa Kecamatan Tapen yang terkait dengan Pelaksanaan Gerakan BotaniK.
- c. Kinerja implementasi Pelaksanaan Gerakan BotaniK di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso masih bersifat fleksibel, pada tahun 2012 terdapat empat desa yang tidak mencapai sasaran, tahun 2013 terdapat satu desa yang tidak mencapai sasaran BotaniK, pada tahun 2014 terdapat lima desa yang tidak mencapai sasaran BotaniK, sedangkan pada tahun 2015 dan 2016, sembilan desa telah mencapai sasaran BotaniK yang telah ditetapkan. Kurangnya tenaga PPL, hal ini ditandai dengan jumlah PPL hanya 5 petugas saja, sedangkan di Kecamatan Tapen terdiri dari 9 desa.

Waktu penelitian ini dilakukan peneliti pada bulan Mei-Juli tahun 2017. Namun sebelumnya, peneliti telah melakukan penelitian pendahuluan pada bulan November 2016-Februari 2017.

1.3 Situasi Sosial

Situasi sosial terdiri dari tiga elemen, yaitu tempat (*place*), pelaku (*actors*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis.

1.3.1 Tempat (*place*)

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso, dimana Kecamatan Tapen tersebut terdiri dari sembilan desa, yaitu Desa Cindogo,

Desa Jurang Sapi, Desa Gunung Anyar, Desa Mrawan, Desa Kali Tapen, desa Tapen, Desa Taal, Desa Wonokusumo dan Desa Mangli Wetan.

3.3.2 Pelaku (*actors*)

Adapun pihak yang terlibat dalam Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso yaitu, Bagian Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso; Kepala masing-masing SKPD yang terkait dengan Pelaksanaan Gerakan Botani, Mantri pertanian, Koordinator Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), Koordinator Statistik Kecamatan (KSK), dan Ketua Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) serta Kelompok Tani di Kecamatan Tapen.

3.3.3 Aktivitas (*activity*)

Aktivitas yang dilakukan oleh pelaku (*actors*) dalam Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso adalah sebagai berikut.

1. Koordinasi antar SKPD yang disebut dengan Tim Koordinasi Kabupaten, menggunakan koordinasi dengan mekanisme mengutub (*pooled*). Bentuk koordinasinya adalah pembagian tugas yang jelas di awal ketika implementasi akan dilakukan. Kemudian masing-masing SKPD dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran dengan tugas masing-masing. Rapat koordinasi tersebut dilakukan dengan target 6 kali dalam setahun yang dihadiri oleh Tim Koordinasi Kecamatan. *Leading sector* dari kegiatan koordinasi tersebut adalah Bagian Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso.
2. Melaksanakan kegiatan sosialisasi dengan target 2 kali dalam setahun kepada Gabungan kelompok tani beserta kelompok tani yang dihadiri oleh Tim Koordinasi Kabupaten dan Tim Koordinasi Kecamatan. Materi yang disampaikan adalah kebijakan umum Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam rangka Gerakan Botani serta penyampaian kebijakan Pemerintah

Kabupaten Bondowoso di berbagai bidang. Seperti bidang pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan, bina marga dan cipta karya.

3. Penyampaian informasi oleh PPL kepada kelompok tani di masing-masing desa mengenai pembuatan dan penggunaan pupuk organik yang dilakukan dan dipraktekkan langsung dengan menggunakan demplot, serta penyampaian program-program dari Pemerintah Kabupaten Bondowoso terkait dengan Gerakan Botanik. Tentunya dengan kesediaan dan komitmen yang dimiliki PPL dalam melaksanakan kebijakan terkait Gerakan Botanik.

3.4 Desain Penelitian atau Rancangan Penelitian Kualitatif

Menurut Pedoman Karya Tulis Ilmiah Universitas Jember (2016:52), desain penelitian menetapkan peneliti sebagai *human instrumen*, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya.

Menurut Silalahi (2009), Desain penelitian adalah rencana dan struktur penyelidikan yang disusun sedemikian rupa sehingga peneliti akan dapat memperoleh jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan penelitiannya. Selanjutnya dalam penelitian kualitatif menghendaki adanya batas dalam penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian.

3.4.1 Fokus Penelitian

Menurut Moleong (2008:93) masalah dalam penelitian kualitatif bertumpu pada sesuatu fokus. Ada dua maksud tertentu yang ingin peneliti capai dalam merumuskan masalah penelitian dengan jalan memanfaatkan fokus. *Pertama*, penetapan fokus dapat membatasi studi. *Kedua*, penetapan fokus itu berfungsi untuk memenuhi kriteria *inklusi-eksklusi* atau kriteria masuk-keluar (*inclusion-exclusion criteria*) suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan. Penetapan fokus atau masalah dalam penelitian kualitatif bagaimana pun akhirnya akan dipastikan sewaktu peneliti sudah berada di arena atau lapangan penelitian. Adapun fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mendeskripsikan kinerja implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso dari tahun 2012-2016.
2. Mendeskripsikan faktor-faktor yang berkontribusi pada kinerja implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso.

3.4.2 Penentuan Informan Penelitian

Informan muncul sebagai pemberi informasi yang terkait mengenai topik penelitian pemilihan informan dalam penelitian kualitatif harus diperhatikan mengingat informan sebagai pemegang kunci jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2012:23), informan adalah orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Menurut Faisal dalam Sugiyono (2011:221) seorang informan dalam penelitian harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1. Mampu memahami masalah penelitian tidak hanya sekedar mengetahui melainkan lebih secara enkulturasi atau penghayatan.
2. Berkecimpung dalam masalah yang sedang diteliti.
3. Memiliki waktu yang memadai untuk diwawancarai, dan
4. Mampu memberikan informasi secara objektif dan mampu mengendalikan sifat subjektivitasnya atas masalah yang diteliti.

Sesuai dengan jenis penelitian kualitatif yang diusung peneliti, penelitian ini menggunakan informan yang ditentukan dengan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Menurut Silalahi (2012:272) *purposive sampling* merupakan tehnik pengambilan sampel atau informan yang ada dalam posisi terbaik untuk memberikan informasi yang dibutuhkan terkait masalah penelitian. Sedangkan *snowball sampling* menurut Silalahi (2012:272) merupakan prosedur pemilihan sampel secara bertahap. Langkah pertama ditentukan orang yang dianggap mampu memberikan informasi terkait masalah yang dikaji dan

menjadikan orang tersebut sebagai *key informant* yang mampu memberikan gambaran siapa saja yang layak menjadi informan selanjutnya. Kedua teknik sampling ini digunakan dalam penelitian kualitatif karena tujuan penentuan sampel atau informan dalam penelitian kualitatif adalah untuk menggali informasi yang sedalam-dalamnya terkait masalah yang diteliti.

Berdasarkan definisi dan keterangan terkait informan penelitian di atas, peneliti menentukan sejumlah informan yang dinilai memenuhi kriteria atau ciri-ciri sebagai informan dengan pertimbangan bahwa informan ini merupakan aktor yang terlibat langsung dan mengetahui informasi terkait Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Botani, diantaranya sebagai berikut.

1. Bapak Eko Budianto (Kepala Bagian Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso);
2. Ibu Murni (Kasi Bidang Tanaman Pangan dan Holtikultura Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso);
3. Bapak Hadiono (Kabid Bidang Penyuluhan Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso);
4. Cholip Indaryanto, Prima Ivon, Faris, Ita Hasanah dan Ahmadi sebagai PPL di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso);
5. Cholip Indaryanto (Mantri pertanian Kecamatan Tapen) ;
6. Bapak Rubianti (Koordinator Balai Penyuluhan Pertanian (BPP);
7. Ketua Gapoktan dan Kelompok Tani di Kecamatan Tapen.

3.4.3 Pengumpulan Data

Di dalam sebuah penelitian, data merupakan salah satu instrumen penelitian yang memegang peranan penting. Tanpa adanya data yang tersedia, sebuah penelitian tidak dapat terlaksana dengan baik. Hal ini karena data yang lengkap dan valid berfungsi sebagai sumber informasi mengenai teori maupun objek dan bahasan penelitian yang disajikan, dianalisis dan diuji keabsahannya sehingga mampu menjawab masalah penelitian. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23) data adalah himpunan fakta dan informasi yang dapat berbentuk angka maupun deskripsi yang berasal dari

sumber data. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang menurut Silalahi (2012:284) data kualitatif adalah data yang dalam bentuk bukan angka. Miles dan Huberman dalam Silalahi (2012:284) menjelaskan, “Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kukuh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat”.

Pengertian sumber data menurut Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23) adalah penjelasan mengenai sumber atau asal data penelitian yang diperoleh. Secara umum sumber data dibagi menjadi dua yakni data primer dan data sekunder. Menurut Silalahi (2012:289) sumber data primer merupakan objek atau dokumen original yang diperoleh dari pelaku yang disebut “*first hand information*” dan sumber data sekunder dijelaskan sebagai objek atau data yang diperoleh dari tangan kedua atau dari sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian dilakukan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis sumber data yang meliputi.

1. Data Primer

Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data yang diperoleh peneliti secara langsung terkait dengan masalah yang dikaji yaitu Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) dari hasil observasi atau pengamatan lapangan secara langsung, dokumentasi, catatan lapangan dan wawancara.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini didapat peneliti dari hasil studi literatur, dokumentasi, semua peraturan tentang Kebijakan Ketahanan Pangan dan Pelaksanaan Gerakan Botanik, serta Laporan Pelaksanaan Gerakan Botanik dari tahun 2012-2016.

3.4.4 Menguji Keabsahan Data

Menguji keabsahan data merupakan langkah yang tidak bisa dipisahkan dari penelitian kualitatif. Hal ini karena keabsahan data merupakan alat untuk membuktikan keilmiahannya suatu penelitian kualitatif. Untuk itu dirasa sangat perlu

peneliti menggunakan teknik menguji keabsahan data dalam penelitian ini sebagai salah satu metode penelitian. Moleong (2014:320) mengatakan bahwa pemeriksaan terhadap keabsahan data menjadi bukti bahwa penelitian kualitatif tersebut ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan dari segala segi. Berbagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang harus peneliti pelajari untuk membuktikan dan mempertanggungjawabkan hasil penelitiannya terdiri dari beberapa teknik pemeriksaan keabsahan data berikut ini:

Tabel 3.1 Tabel Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Kriteria	Teknik Pemeriksaan
Kredibilitas (derajat kepercayaan)	1. Perpanjangan keikutsertaan 2. Ketekunan pengamatan 3. Triangulasi 4. Pengecekan sejawat 5. Kecukupan referensial 6. Kajian kasus negatif 7. Pengecekan anggota
Kepastian	8. Uraian rinci
Kebergantungan	9. Audit kebergantungan
Kepastian	10. Audit kepastian

Sumber: Moleong, 2008:327

Berdasarkan teknik-teknik pemeriksaan keabsahan data di atas, penelitian ini menggunakan beberapa teknik pemeriksaan keabsahan data sebagai berikut.

1. Perpanjangan Keikutsertaan

Menurut Moleong, (2014:327), dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen itu sendiri. Keikutsertaan peneliti sangat menentukan dalam pengumpulan data. Keikutsertaan tersebut tidak hanya dilakukan dalam waktu singkat, tetapi memerlukan perpanjangan keikutsertaan pada latar penelitian. Perpanjangan keikutsertaan peneliti akan memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan. Perpanjangan keikutsertaan juga dimaksudkan untuk membangun kepercayaan para subjek terhadap peneliti dan juga kepercayaan diri peneliti sendiri. Dalam hal ini peneliti ikut serta dalam sosialisasi yang dilakukan oleh PPL.

2. Ketekunan pengamatan

Seorang peneliti dituntut untuk tekun dalam pengumpulan dan analisis data sehingga peneliti dapat menjelaskan secara rinci terkait data yang diperoleh sekaligus hasil analisisnya. Ketekunan pengamatan merupakan tahapan lain yang harus dilakukan oleh peneliti dalam menguji keabsahan data yang telah di dapatkan. menurut Moleong (2014:330) seharusnya mengadakan pengamatan secara teliti, rinci, dan berkesinambungan terhadap faktor-faktor yang menonjol yang kemudian dianalisis secara rinci sehingga hasilnya dapat dipahami. Ketekunan peneliti dalam melakukan pengamatan diharapkan mampu menelaah secara lebih rinci tentang faktor-faktor yang menonjol dalam fenomena yang diteliti sehingga mampu memberi uraian yang mendalam untuk menguji keabsahan data yang telah didapatkan dari proses pengumpulan data tersebut.

3. Triangulasi

Menurut Moleong (2014:332), triangulasi merupakan teknik menguji keabsahan data menggunakan perbandingan antara data yang diperoleh dengan sumber, metode, dan teori. Triangulasi berfungsi untuk menyamakan berbagai pandangan terhadap data yang diperoleh melalui cara yang dikemukakan Moleong berikut ini.

- a. Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan, dalam hal ini peneliti menggunakan pedoman wawancara sebagai acuan untuk mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkan oleh peneliti.
- b. Mengecek dengan berbagai sumber data. Peneliti menyesuaikan laporan yang ada di tingkat Kabupaten dengan tingkat Kecamatan.
- c. Memanfaatkan berbagai metode agar pengecekan kepercayaan data dapat dilakukan.

Penelitian ini menguji keabsahan data dengan melakukan *cross check* data, misalnya peneliti telah mendapatkan data dengan menggunakan teknik wawancara dengan salah satu informan, kemudian data yang diperoleh dari informan tersebut akan dilakukan pengecekan

ulang dengan data yang lain untuk menyamakan berbagai pandangan terhadap data yang telah diperoleh. Misalnya saja dengan menggunakan teknik wawancara. Peneliti mendapatkan data dari Kabupaten, kemudian setelah itu peneliti melakukan pengecekan ulang dengan data yang diperoleh dari Kecamatan. Sehingga ditemukan sebuah perbandingan atau kesamaan pandangan terhadap suatu data yang diperoleh.

3.4.5 Prosedur Penelitian

Usman dan Akbar (2009:80) menyebutkan bahwa prosedur atau langkah penelitian kualitatif tidak linier melainkan sirkuler yang artinya dapat dimulai dari mana pun dan tidak memiliki batas-batas yang tegas sehingga fokus penelitian kualitatif bersifat dapat berubah-ubah (*emergent*). Prosedur penelitian ini terdiri dari berikut.

1. Tahap pra-lapangan

Tahap ini meliputi kegiatan studi pendahuluan, pengkajian masalah, penemuan judul, kajian pustaka, penyusunan metode penelitian dan pembuatan instrumen perolehan data dan draf wawancara.

2. Tahap terjun ke lapangan

Tahap ini mencakup kegiatan-kegiatan pengumpulan data, analisis data, reduksi data.

3. Tahap pasca-lapangan

Tahap ini mencakup kegiatan kegiatan pengambilan keputusan, melakukan verifikasi dan penyusunan laporan penelitian.

3.5 Teknik dan Alat Perolehan Data

Menurut Buku Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Universitas Jember (2016:53), secara umum ada empat macam teknik dan alat perolehan data, yaitu observasi, wawancara, dokumentasi, dan gabungan/triangulasi. Dalam penelitian kualitatif, pengukuran data dilakukan secara *natural setting* (kondisi alamiah), sumber data primer, dan tehnik pengumpulan data lebih banyak pada observasi peserta (*participant observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*). Alat

perolehan data dapat berupa alat perekam, kuesioner, pedoman wawancara, alat ukur proses, foto, dan lain-lain.

Menurut sugiyono (2011:233) teknik pengumpulan data merupakan langkah strategis dalam penelitian, karena tujuan penelitian adalah mendapatkan data. Sesuai dengan definisi dan keterangan mengenai teknik pengumpulan tersebut, peneliti dalam penelitian ini menggunakan teknik penelitian yang dijabarkan sebagai berikut.

3.5.1 Observasi

Menurut Usman dan Akbar (2009:52) observasi merupakan usaha peneliti untuk mengamati dan mencatat secara sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Penggunaan teknik observasi membutuhkan kecermatan dan daya ingat yang kuat dalam pengamatan sehingga diperoleh data-data yang relevan. Faisal sebagaimana yang dikutip dalam Sugiyono (2011:64), observasi diklasifikasikan dalam dalam tiga kategori yaitu observasi partisipatif, observasi terang-terangan, dan tersamar.

Pada jenis penelitian ini, peneliti menggunakan metode observasi dimana dari awal peneliti berterus terang kepada sumber terkait maksud dan tujuan dalam rangka penelitian. Namun tidak menutup kemungkinan peneliti menggunakan metode tersamar untuk menghindari proses penyimpanan data yang dilakukan secara rahasia oleh sumber data. Alat perolehan data yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan proses observasi ini adalah kamera untuk mendokumentasikan hasil observasi.

3.5.2 Dokumentasi

Dokumentasi menurut sugiyono (2011:82) merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Manfaat penggunaan dokumen dalam penelitian menurut Moleong (2014:217) adalah untuk menguji, menafsirkan dan bahkan untuk meramalkan. Guba dan Lincoln dalam Moleong (2014:217) menyebutkan bahwa dokumen diperlukan dalam penelitian karena alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan berikut ini.

1. Dokumen merupakan sumber data yang stabil, kaya dan mendorong.
2. Berguna sebagai suatu bukti untuk penelitian; dan

3. sesuai dengan penelitian kualitatif karena sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks, lahir dan berada dalam konteks.

Dari penelitian ini dibutuhkan berbagai dokumen yang relevan terkait dengan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani). Dokumen yang dibutuhkan antara lain Peraturan Bupati Nomor 57 tahun 2009, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Bupati Nomor 12 tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani); Instruksi Bupati tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik; Dokumen mengenai penduduk dengan lapangan pekerjaan utama berdasarkan data BPS Kabupaten Bondowoso; Dokumen tentang kinerja pelaksanaan Gerakan Botani; serta dokumen-dokumen lain yang terkait dengan dengan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bondowoso studi pada Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botani).

3.5.3 Wawancara

Menurut Moeloeng (2008:186) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh dua pihak, salah satu pihak mengajukan pertanyaan dan pihak yang lain memberikan jawaban. Menurut Silalahi (2012:312) wawancara merupakan suatu metode pengumpulan data berupa percakapan yang berlangsung secara sistematis dan terorganisasi yang dilakukan oleh peneliti sebagai pewawancara (*interviewer*) dengan seseorang atau sejumlah orang sebagai responden atau yang diwawancarai (*interview*) untuk mendapatkan sejumlah informasi terkait masalah yang diteliti.

Menurut Esterberg yang dikutip dari Sugiyono (2011:72) mengemukakan bahwasanya wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Esterberg juga mengklasifikasikan wawancara ke dalam tiga kategori, yaitu: wawancara terstruktur, wawancara semistruktur, dan wawancara tidak terstruktur. Dalam penelitian ini wawancara yang digunakan yaitu jenis wawancara semistruktur dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini

yaitu untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya. Pelaksanaan wawancara membutuhkan alat bantu untuk menunjang proses dan hasil data yang diperoleh dari wawancara seperti draf wawancara, buku catatan, alat perekam dan kamera untuk mendokumentasikan proses dan hasil wawancara.

3.5.4 Triangulasi

Menurut Moleong (2014:332), triangulasi merupakan teknik menguji keabsahan data menggunakan perbandingan antara data yang diperoleh dengan sumber, metode, dan teori. Triangulasi berfungsi untuk menyamakan berbagai pandangan terhadap data yang diperoleh melalui cara yang dikemukakan Moleong (2014:332) berikut ini.

- a. Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan.
- b. Mengecek dengan berbagai sumber data.
- c. Memanfaatkan berbagai metode agar pengecekan kepercayaan data dapat dilakukan.

Penelitian ini menguji keabsahan data dengan melakukan *cross check* data, misalnya peneliti telah mendapatkan data dengan menggunakan teknik wawancara dengan salah satu informan, kemudian data yang diperoleh dari informan tersebut akan dilakukan pengecekan ulang dengan data yang lain untuk menyamakan berbagai pandangan terhadap data yang telah diperoleh. Misalnya saja dengan menggunakan teknik wawancara. Peneliti mendapatkan data dari Kabupaten, kemudian setelah itu peneliti melakukan pengecekan ulang dengan data yang diperoleh dari Kecamatan. Sehingga ditemukan sebuah perbandingan atau kesamaan pandangan terhadap suatu data yang diperoleh.

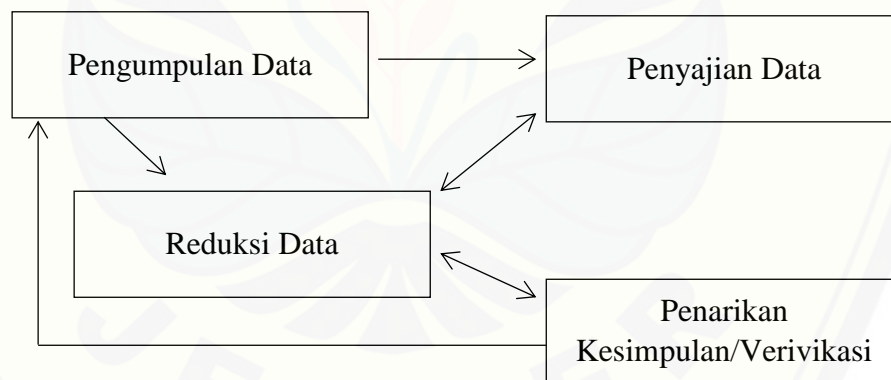
3.6 Teknik Penyajian Data

Pada buku pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23) menjelaskan teknik penyajian dan analisis data sebagai metode atau cara mengkaji dan mengolah data awal atau data mentah menjadi informasi dan uraian tentang cara analisisnya. Teknik penyajian (*display*) menurut Usman dan Akbar (2009:85) merupakan kegiatan penyajian data dalam bentuk matriks, *network*, *chart* atau

grafik dan sebagainya dalam usaha untuk memberikan sajian singkat dan menarik terkait data namun tetap dapat memberikan gambaran keseluruhan data tersebut. Menurut Sugiyono (2011:245) analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sebelum di lapangan dan sesudah di lapangan. Analisis sebelum di lapangan dilakukan terhadap analisis data hasil pendahuluan atau data sekunder yang nantinya akan menjadi fokus penelitian. Sedangkan analisis data di lapangan dilakukan pada saat pengumpulan data dan setelah pengumpulan data.

Menurut Miles dan Huberman dalam Silalahi (2012:339) kegiatan analisis data kualitatif terdiri dari tiga kegiatan yang membentuk siklus dan dilaksanakan secara bersamaan. Tiga alur tersebut terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Proses siklus analisis data kualitatif ini berlangsung dari sebelum pengumpulan data, selama pengumpulan data hingga sesudah pengumpulan dalam bentuk yang sejajar untuk membangun wawasan yang mendalam terkait masalah yang diteliti.

Gambar 3.1 Komponen Analisis Data Kualitatif



Sumber: Miles dan Huberman dalam Silalahi (2012:340)

Dari gambar diatas dapat kita jelaskan proses analisis interaktif sebagai berikut.

1. Reduksi data menurut Silalahi (2012:340), adalah bentuk analisis data dengan cara menyederhanakan, mengabstraksikan, menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sedemikian rupa untuk mendapatkan kesimpulan-kesimpulan atas data yang direduksi tersebut. Menurut Sugiyono (2008:247) reduksi data merupakan

kegiatan merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan hal penting, dicari tema dan polanya. Hal ini dilakukan ketika peneliti menentukan kerangka kerja konseptual, pertanyaan peneliti, kasus dan instrumen penelitian yang digunakan. Jika hasil catatan lapangan, wawancara, rekaman, dan data lain telah tersedia, maka tahap seleksi berikutnya adalah perangkuman data, merumuskan tema, pengelompokan, dan penyajian cerita secara tertulis. Proses reduksi data berjalan selama pengumpulan data berlangsung, bahkan proses ini terjadi setelah penelitian lapangan berakhir dan laporan akhir tersusun dengan lengkap. Proses reduksi data ini dilakukan dengan memilah-milah data dan mencari pola yang dibutuhkan dalam kegiatan penelitian.

2. Penyajian data menurut Silalahi (2012:340), penyajian data merupakan kegiatan dalam proses analisis data yang ditempuh untuk memahami data yang disajikan sehingga peneliti dapat mengambil tindakan atau melakukan penarikan kesimpulan atas data yang disajikan tersebut. Penyajian data kualitatif dapat dilakukan dengan menggunakan teks naratif, matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Menurut Sugiyono (2008:249) penyajian data kualitatif dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya namun yang paling sering menggunakan teks yang bersifat naratif. Seorang peneliti perlu mengkaji proses reduksi data sebagai dasar pemaknaan. Dengan mencermati kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Peneliti akan lebih mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Artinya, peneliti meneruskan analisisnya atau mencoba untuk mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam temuan tersebut. Penyajian data yang lebih terfokus meliputi ringkasan terstruktur, deskripsi singkat, diagram-diagram, dan matriks.
3. Verifikasi data atau penarikan kesimpulan, merupakan proses terakhir setelah penyajian data. Menurut Silalahi (2012:340) merupakan kegiatan dalam proses analisis data yang ditempuh untuk memahami data-data yang disajikan sehingga peneliti dapat mengambil tindakan atau melakukan penarikan

kesimpulan atas data yang disajikan tersebut. Menurut Silalahi (2012:341) pada saat peneliti melakukan proses pengumpulan data, peneliti tersebut mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proporsi untuk menarik kesimpulan awal yang mula-mula tidak begitu jelas atau terperinci namun kemudian terus kian mengikat menjadi lebih terperinci. Kejelasan kesimpulan penelitian yang diambil oleh peneliti sangat tergantung pada kecakapan peneliti dalam mengumpulkan catatan-catatan lapangan, pengkodean data, pencarian data ulang untuk memenuhi informasi yang dibutuhkan. Hasil kesimpulan ini menjawab pertanyaan penelitian dan membuktikan asumsi awal yang dibangun peneliti terkait masalah yang ditelitinya. Verifikasi atas kesimpulan-kesimpulan yang diambil peneliti dilakukan selama penelitian berlangsung. Menurut Silalahi (2012:341) verifikasi merupakan proses pengujian kebenaran, kekukuhan dan kecocokan makna-makna yang muncul dari data sehingga terbukti validitas data tersebut.

BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian tentang Kinerja Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan Botanik) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso, maka secara sederhana temuan peneliti terkait kinerja implementasi serta identifikasi dan pemetaan faktor penyebab kinerja implementasi kebijakan Ketahanan Pangan Melalui Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso, dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

Tabel 5.1 Pengukuran kinerja berdasar indikator

Indikator	Keterangan	
	Efektif	Tidak Efektif
<i>Policy Output</i>	Akses	✓
	Cakupan dan Bias	✓
	Frekuensi	✓
	Ketepatan Layanan	✓
	Akuntabilitas	✓
	Kesesuaian Program dengan Kebutuhan	✓
Indikator	Tercapai	Tidak Tercapai
<i>Policy Outcomes</i>	<i>Initial Outcome</i>	✓
	<i>Intermediate Outcome</i>	✓
	<i>Long-Term Outcome</i>	✓

Sumber: Temuan peneliti

Jika dilihat dari tabel 5.1 diatas, maka berdasarkan indikator *policy output* dapat disimpulkan bahwa kinerja Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso berkinerja tinggi. Hal ini dibuktikan dengan efektifnya empat indikator dari enam indikator dalam *policy output*. Hal ini berarti bahwa hanya ada dua indikator dalam *policy output* yang dianggap peneliti tidak berjalan efektif, yakni indikator akuntabilitas dan kesesuaian program dengan kebutuhan. Penarikan kesimpulan berdasarkan pada penyimpulan dengan perbandingan lurus. Semakin banyak indikator *policy output* yang efektif maka semakin tinggi kinerja *policy output* dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik, dan begitupula sebaliknya.

Pada tabel 5.1 diatas juga memperlihatkan bahwa pada Indikator *policy outcomes*, *long-term outcome* yang dimaknai sebagai tujuan utama dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan petani, tidak tercapai di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Walaupun *initial outcome* dan *intermediate outcome* dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik telah tercapai dengan baik, bukan berarti bahwa *long-term outcome* akan dengan mudah tercapai dengan baik pula. Hal ini telah dibuktikan bahwa dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen untuk kesejahteraan masyarakat yang menjadi *long term outcome* atau dampak jangka panjang belum tercapai dengan baik, karena untuk meningkatkan kesejahteraan petani membutuhkan upaya lebih ekstra dari Pemerintah Kabupaten Bondowoso, dan itu tidaklah mudah jika mengingat salah satu faktor penyebab terkendalanya Pelaksanaan gerakan Botanik berupa kurang tersedianya dana. Namun dalam hal ini, peneliti menyimpulkan bahwa untuk kinerja dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik dalam hal indikator *policy outcome* dapat dikatakan berkinerja tinggi. Hal ini disebabkan karena telah tercapainya dua indikator *policy outcomes* yaitu *initial outcome* dan *intermediate outcome* dengan baik.

Tingginya kinerja Pelaksanaan Gerakan Botanik di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso disebabkan oleh beberapa faktor yang diungkapkan oleh George C. Edwards III meliputi Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

1. Faktor komunikasi sebagai aspek penting dalam menentukan keberhasilan dan sebagai faktor penentu kinerja yang baik dalam Pelaksanaan Gerakan Botanik telah berjalan dengan efektif. Koordinasi mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan Desa telah terlaksana dengan baik sehingga penyampaian informasi tidak terputus ditengah jalan. Namun untuk penyampaian informasi dari kelompok tani kepada para petani masih dirasa kurang, sehingga yang terjadi adalah serapan informasi terkait Pelaksanaan Gerakan Botanik masih rendah. Selain itu, kesadaran masyarakat yang dalam hal ini adalah para petani terhadap pentingnya penggunaan pupuk organik juga dirasa masih kurang.

2. Sumberdaya juga menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan dan sebagai faktor penentu kinerja yang baik dalam Pelaksanaan Gerakan BotaniK. Sumberdaya dalam Pelaksanaan Gerakan BotaniK di Kecamatan Tapen masih terkendala dengan kurangnya pelaksana yang dalam hal ini adalah Penyuluh Lapang atau PPL. Berdasarkan UU nomor 26 seharusnya setiap Desa memiliki satu PPL. Namun yang terjadi di Kecamatan Tapen tidaklah demikian, dari sembilan desa di Kecamatan Tapen hanya tersedia PPL sebanyak 5 orang. Sehingga yang terjadi adalah satu PPL memegang dua desa sekaligus. Namun hal ini tidak menyebabkan kinerja menjadi rendah. Karena berdasarkan penelitian menunjukkan bahwa pembagian tugas PPL telah tercantum dalam Kalender kerja Penyuluh, sehingga tidak terjadi masalah jika satu PPL memegang dua desa sekaligus.
3. Faktor penentu keberhasilan dan penentu kinerja yang baik adalah Disposisi. Disposisi dalam Pelaksanaan Gerakan BotaniK berjalan efektif. Komitmen yang dimiliki oleh masing-masing PPL dikatakan baik, hal ini dapat dilihat dari berbagai cara yang dilakukan oleh para pelaksana dalam mengarahkan kelompok tani untuk melaksanakan Gerakan BotaniK. Dimulai dari penyampaian informasi pada setiap pertemuan rutin, pembuatan demplot, dan yang paling utama adalah tidak menjadikan kelompok tani sebagai bahan kelinci percobaan dalam menguji produk baru terkait dengan teknologi pertanian.
4. Faktor terakhir penentu keberhasilan dan penentu kinerja yang baik adalah struktur birokrasi, yang didalamnya mencakup SOP dan Fragmentasi. Telah dirumuskan SOP untuk pertanian organik dalam bentuk cluster, mulai dari penanaman sampai pada sertifikasi produk organik. Namun untuk Gerakan BotaniK tidak ada SOP khusus, hanya berupa tugas dan Tim Koordinasi yang tercantum dalam Petunjuk Pelaksanaan Gerakan BotaniK. Kemudian untuk penyebaran tanggung jawab (fragmentasi) dilakukan dengan cara koordinasi antar SKPD terkait Gerakan BotaniK dan koordinasi antar Kabupaten, Kecamatan dan Desa. Leading sector untuk koordinasi antar SKPD dilakukan oleh Bidang Perekonomian pada Sekretariat Daerah

Kabupaten Bondowoso. Kemudian untuk meningkatkan koordinasi antara Kabupaten dengan Kecamatan dibentuk Pos Simpul Koordinasi (Posko) Kecamatan, sedangkan untuk meningkatkan koordinasi antar Kecamatan dengan Desa dibentuk Pos Simpul Koordinasi (Posko) Desa.

5.2 Saran

Setelah dilakukan penelitian terkait Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan melalui Gerakan Bondowoso Pertanian Organik (Gerakan BotaniK) di Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso. Peneliti dapat memberikan saran kepada Pemerintah Kabupaten Bondowoso agar dimasa yang akan datang dapat menjalankan Pelaksanaan Gerakan BotaniK sesuai dengan tujuan awal pembuatan program. Adapun beberapa saran yang dapat peneliti ajukan antara lain sebagai berikut.

1. Pemerintah Kabupaten Bondowoso selain meningkatkan koordinasi antar SKPD terkait Gerakan BotaniK dan meningkatkan koordinasi antar Kabupaten, kecamatan dan desa, perlu juga untuk meningkatkan koordinasi antara kelompok tani dengan para petani. Hal ini bertujuan agar serapan para petani lebih tinggi dan kesadaran para petani terhadap pentingnya penggunaan pupuk organik juga meningkat. Hal ini diharapkan agar Pelaksanaan Gerakan BotaniK tidak hanya pada spot-spot kelompok tani saja, tetapi mencakup seluruh petani di Kabupaten Bondowoso.
2. Pemerintah Kabupaten Bondowoso perlu melakukan penambahan terhadap Penyuluh Lapang atau yang disebut dengan PPL yang berkualitas, mempunyai kemampuan serta dapat bersikap profesional dalam melakukan tugasnya.
3. Perlu adanya Standard Operating Procedures (SOP) dari sebuah kebijakan yang begitu kompleks yang menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif, maka akan menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Sebagai pelaksana suatu kebijakan, birokrasi harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan dengan jalan melakukan koordinasi yang baik.

4. Perlu meningkatkan pengawasan dan pemantauan terkait program kegiatan oleh masing-masing SKPD, mengingat sering terjadinya penyelewengan bantuan oleh kelompok tani. Sehingga menyebabkan tidak tersalurkannya bantuan kepada anggota kelompok tani tersebut maupun kepada para petani.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bungin, B. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Agustino, L. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, cv
- Moleong, L.J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____. 2014. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. 2012. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Nugroho, R. 2015. *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hamdi, M. 2014. *Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Prastowo, A. 2012. *Metode penelitian kualitatif dalam perspektif rancangan penelitian*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, D.R. 2015. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media
- Silalahi, U. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Revika Aditama
- _____. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama
- Sugiyono. 2011. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta

- Sutanto, R. 2012. *Penerapan Pertanian Organik Pemasarakatan dan Pengembangannya*. Yogyakarta: Kansius (Anggota IKAPI)
- Thoha, M. 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Usman, H. & Akbar, P.S. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Wahab, S. A. 2014. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Wardiyanta. 2006. *Metode Penelitian Pariwisata*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- Winarno, B. 2012. *Kebijakan Public Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS

Perundang-undangan

Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan

Undang-undang nomor 18 tahun 2012 tentang pangan

Peraturan Menteri Pertanian nomor 64 tahun 2013

Peraturan Bupati Bondowoso nomor 24 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik

Instruksi Bupati Bondowoso nomor:188.55/1/430.6.2/2016 tentang Pelaksanaan Gerakan Bondowoso Pertanian Organik

Lembaga

Badan Pusat Statistik Kabupaten Bondowoso. 2015. *Statistik Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2015*. Bondowoso: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bondowoso.

Universitas Jember. 2012. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember University Press

_____. 2016. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember University Press

Badan Pusat Statistik Kabupaten Bondowoso. 2015. *Statistik Daerah Kecamatan Tapen Tahun 2015*. Bondowoso: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bondowoso.

Artikel Pada Jurnal Ilmiah

Alfia, L. 2016. Implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan (Studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Blitar). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik JIAP* Vol.2 No.3 [diakses pada tanggal 22 Maret 2017]

Fadlurrahman, L. 2014. Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik JKAP* vol 18 (No.2) [diakses pada tanggal 20 November 2016]

- Rachman, N. A. 2014. Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Brayut. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik JKAP* vol 18 (No.2) [diakses pada tanggal 20 November 2016]
- Purwanto, E. A. 2004. Revitalisasi Study Implementasi Kebijakan Publik. *JKAP* vol 8 [diakses pada tanggal 28 November 2016]
- Rohandi Tarigas, 2015. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Kabut Asap di Kota Pontianak. *Skripsi*. Pontianak: Universitas Tanjungpura
- Luluk Ardyatmoko, 2014. Implementasi Program Gerakan 1000 Bank Sampah Di Kota Tangerang. *Skripsi*. Banten: Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang Banten

Internet

- Anwari. 2015. *Kondisi Ketahanan Pangan Indonesia Saat Ini*. http://www.akbaranwari/kondisi-ketahanan-pangan-indonesia-saat-ini_54f74afda33311e32b8b4567 [diakses pada tanggal 9 maret 2017]
- Bulog.2015.*KetahananPangan*
<http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php&ei=8M1kqBkY&Ic=enID&s=1&m=998&host> [diakses pada tanggal 9 Maret 2017]
- Times Indonesia. 2016. *Bondowoso jadi Surga Pertanian Organik*. Bondowoso.

<http://www.timesindonesia.co.id/baca/119905/20160303/135107/bondo-woso-jadi-surga-pertanian-organik/> [diakses pada tanggal 18 November 2016]

Sudut Pertanian. 2013. *Prospek Pertanian Organik di Indonesia*

http://sudutpertanian.blogspot.com/2013/05/prospek-pertanian-organik-di-indonesia_30html&ei [diakses pada tanggal 18 November 2016]

Bondowoso Memo. 2016. Jadi Primadona Pasar Dunia Disperta Terus Lakukan Berbagai Inovasi. <https://bondowoso.memo-x.com/2139/jadi-primadona-pasar-dunia-disperta-terus-lakukan-berbagai-inovasi.html/amp>).

https://bondowosokab.bps.go.id/website/pdf_publicasi/KABUPATEN-BONDOWOSO-DALAM-ANGKA-2015.pdf

(<http://ditjenpdt.kemendes.go.id/potensi/district/13-kabupaten-bondowoso>

Daftar Nama Informan

No	Kode Informan	Nama	Jabatan	Keterangan
1	I ₁	Eko Budianto, SP	Kepala Bidang Pembinaan Pengembangan Pemasaran Produk Organik pada Tim Koordinasi Kabupaten	Key Informan
2	I ₂	Murni, SP	Kasi Bidang Tanaman Pangan dan Holtikultura Dinas Pertanian	Key Informan
3	I ₃	Didik Hadiono	Kabid Bidang Penyuluhan Dinas Pertanian Kepala bidang tanaman pangan	Key Informan
4	I ₄	Rubianto, SP	Koordinator Penyuluhan Kecamatan Tapen	Key Informan
5	I ₅	Ahmadi	PPL Desa Tapen dan Desa Ta'al	Key Informan
6	I ₆	Ita Hasanah, SP	PPL Desa Gunung Anyar dan Jurang Sapi	Key Informan
7	I ₇	Prima Ivon, SP	PPL Desa Mangli Wetan	Key Informan
8	I ₈	Cholip Indaryanto, SP	PPL Desa Mrawan dan Kali Tapen	Key Informan
9	I ₉	Faris	PPL Desa Cindogo	Key Informan
10	I ₁₀	Edi John	Ketua Gapoktan Desa Jurang Sapi	Secondary Informan
11	I ₁₁	Sayit	Ketua Kelompok Tani Karya Tani I Desa Jurang Sapi	Secondary Informan
12	I ₁₂	Sumito	Ketua Kelompok Tani Desa Cindogo	Secondary Informan
13	I ₁₃	Kus	Ketua Kelompok Tani Desa Cindogo	Secondary Informan
14	I ₁₄	Kaseni	Ketua Gapoktan Desa Cindogo	Secondary Informan

Foto Kegiatan Wawancara



Wawancara dengan Mbak Ita (PPL Desa Jurang Sapi dan Gunung Anyar)



Wawancara dengan Koordinator BPP beserta PPL di Kecamatan Tapen



Wawancara dengan Bapak Eko Budianto (Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pemasaran Produk Organik pada Tim Koordinasi Kabupaten)



Wawancara dengan Ibu Murni (Kasi Bidang Tanaman Pangan dan Holtikultura Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso)



Kegiatan Sosialisasi Oleh PPL



Kegiatan Sosialisasi Oleh PPL