

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu yang Relevan

No	Nama Pengarang, Judul Artikel, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil
1.	Eriandra Budhisurya, Bayu Nuswantara. <i>Analisis Partisipasi Petani Dalam Pemanfaatan Burung Hantu (Tyto Alba) Di Desa Tlogoweru Kabupaten Demak</i> . Jurnal (2015)	Menganalisis faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi partisipasi petani dan menganalisis pengaruh faktor internal dan eksternal terhadap partisipasi petani.	Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: 1. Secara simultan, faktor internal (umur, pendidikan, lama tinggal, pekerjaan, jumlah rubuha) dan faktor eksternal (kepemimpinan, komunikasi, proses pembelajaran) memiliki efek nyata terhadap partisipasi. 2. Sementara sebagian, faktor internal yang mempengaruhi terhadap partisipasi adalah usia, pendidikan, lama tinggal, pekerjaan dan jumlah rubuha. Dari faktor eksternal yang mempengaruhi partisipasi adalah kepemimpinan dan proses belajar.
No	Nama Pengarang, Judul Artikel, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil
2.	Johan Setiabudi , Munifatul Izzati, Kismartini. <i>Analisis Prioritas Kebijakan Pemanfaatan Burung Hantu (Tyto Alba) Sebagai Pengendalian Hama Tikus Sawah Yang Ramah Lingkungan Di Kabupaten Semarang</i> , Indonesian Journal of Conservation Volume 04,	Menganalisis prioritas pilihan sebagai rekomendasi pengambilan keputusan mengenai pengembangan pemanfaatan burung hantu sebagai pengendali hama tikus sawah sehingga keputusan tersebut dapat memberi hasil yang lebih optimal.	1. Diantara faktor-faktor yang menjadi kriteria dalam penentuan arah kebijakan diperoleh bahwa faktor teknis dianggap paling penting dalam menilai pengembangan pemanfaatan burung hantu dalam pengendalian hama tikus sawah,

	Nomor 1, tahun (2015)		<p>2. Diantara faktor rekomendasi kebijakan yang perlu diambil diperoleh bahwa pembuatan karantina burung hantu dianggap merupakan pilihan paling penting dalam pengembangan pemanfaatan burung hantu ke depan,</p> <p>3. Hasil analisis akhir faktor teknis yang dianggap penting karena dengan pembuatan yang tepat sesuai dengan perencanaan akan menghasilkan output yang lebih efisien, efektif dan tepat sasaran.</p>
No	Nama Pengarang, Judul Artikel, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil
3.	Dávid Szép, Ákos Klein & Jenő J. purger. <i>The prey composition of the Barn Owl (Tyto alba) with respect to landscape structure of its hunting area Zala County, Hungary</i> ). Journal Ornithologica Hungarica 25(2): 51–64. (2017)	Menganalisis komposisi mangsa dari <i>Barn Owl (Tyto alba)</i> yang dipantau secara tidak langsung melalui analisis <i>pellet</i> (sisa kotoran) dari burung tersebut.	Dari hasil analisis <i>pellet</i> (sisa kotoran) hasil identifikasi terdiri dari 21 spesies mamalia kecil (lebih dari 98% mangsa nya adalah mamalia kecil). Di antara 21 spesies mangsa tersebut terdiri dari kelelawar ( <i>Vespertilio murinus</i> ) dan beberapa spesies tikus seperti <i>Mus spicilegus</i> , <i>Apodemus sylvaticus</i> , <i>Neomys anomalus</i> , <i>Apodemus agrarius</i> , <i>Micromys minutus</i> .
No	Nama Pengarang, Judul Artikel, Edisi Penerbitan	Tujuan Penelitian	Hasil
4.	Rahima Kaliky, Kiki Yolanda, dan Sudarmaji. <i>Aspek Kognitif Petani terhadap Burung Hantu sebagai Agensia Hayati Pengendalian Tikus di Daerah Istimewa Yogyakarta</i> . Jurnal Vol 2, No. 1 (2018)	Menganalisis aspek kognitif petani terhadap burung hantu sebagai agensia hayati pengendalian tikus di Daerah Istimewa Yogyakarta.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa petani padi sawah di DIY memiliki sikap kurang yakin dari aspek kognitif terhadap objek sikap manfaat burung hantu sebagai agensia hayati pengendalian tikus.

## 2.2. Landasan Teori

### 2.2.1. Administrasi Publik

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu “*ad*” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi. Sedangkan pendapat A. Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban (2008 : 2) administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik.

Menurut Siagian (2008:2) dalam buku Filsafat Administrasi “Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.” Sementara itu, The Liang Gie (2009:9) dalam bukunya administrasi perkantoran modern mengatakan bahwa : “Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”Administrasi secara luas tersebut menjelaskan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul

bersama-sama seiring dengan timbulnya peradaban manusia. Dari berbagai pernyataan para ahli maka dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Herbert Simon dalam Pasolong (2011:14) membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu :

1. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok di dalam suatu hirarki yang pasti.
3. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Definisi dari kata “Publik” adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafi'ie dkk dalam Pasolong, 2011:6). Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4) adalah proses dimana sumberdaya dan personel

publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keban (2008: 4) juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah. Adapun Siagian mengatakan bahwa: “Administrasi Negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara / Publik merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerjasama secara ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara guna mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien.

### **2.2.2. Kebijakan Publik**

David Easton sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya

pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Studi tentang kebijakan publik memiliki ruang lingkup sangat luas karena bisa mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Selain itu, dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Miriam Budiardjo (2009:2) menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan.

Sedangkan, Riant Nugroho (2009:135) mengungkapkan bahwa kebijakan dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk. Untuk Indonesia ada tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif dan legislatif bersama eksekutif atau sebaliknya. Kemudian Wahab (2012:9) menyatakan bahwa kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. William N. Dunn (2003:132) mengatakan bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Sedangkan kebijakan menurut James E. Anderson dalam Islamy (1997:67) adalah : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau

kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.

David Easton dalam Anggara (2014:36) menyatakan bahwa *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”* (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat). Sedangkan Carl J Federick dalam Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Edi Suharto (2005: 44) untuk memahami berbagai defenisi kebijakan publik, ada beberapa unsur-unsur yang termuat dalam kebijakan publik yaitu:

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah

yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.

2. Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijakan itu baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Kebijakan itu senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat. Tugas seorang administrator publik bukan hanya sekedar membuat kebijakan negara “atas nama” kepentingan publik saja tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat.

Adapun jenis-jenis kebijakan publik dapat ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 menjelaskan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1994.
2. Undang-Undang/Peraturan.
3. Pemerintah Pengganti Undang- Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah.

Oleh karena itu, peraturan mempunyai hirarki mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai kepada tingkat negara.

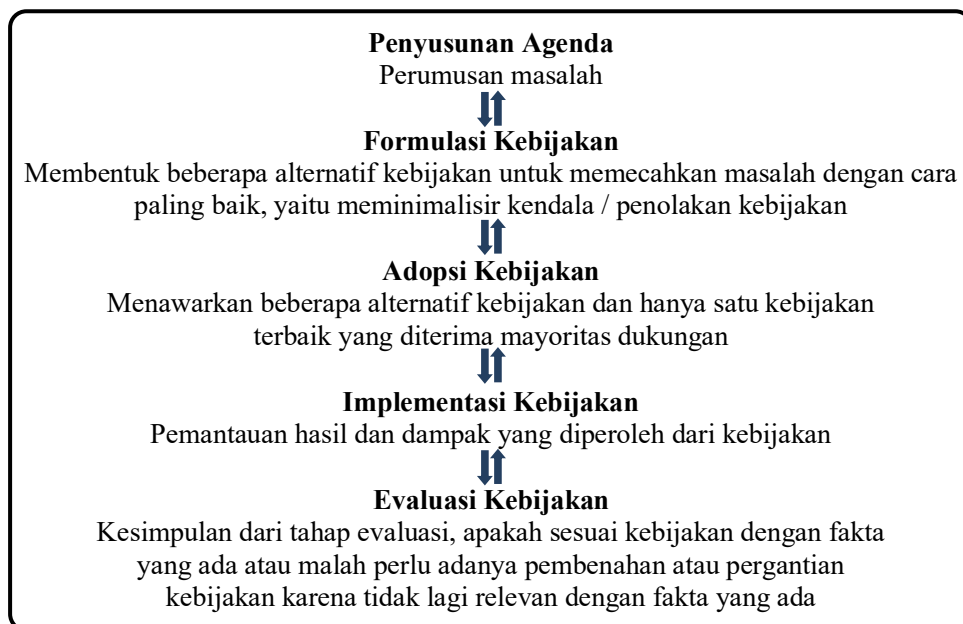
Anggara (2014:36) menyatakan bahwa tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Sedangkan menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.

- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Terkait tahapannya William N. Dunn (2003:24-25) menyatakan bahwa proses kebijakan publik merupakan suatu konsep yang kompleks karena melibatkan banyak alur proses. Tahap kebijakan seperti yang tercantum dalam **Gambar 2.1**, bukan termasuk proses akhir dari kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Di dalam setiap proses terdapat tahap-tahap kebijakan publik.

**Gambar 2.1** Tahap Kebijakan Menurut William Dunn



Sumber: William N Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan*. (2003:25)

Sementara menurut Riant Nugroho, (2009:145) terdapat empat kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu:

1. Perumusan kebijakan.
2. Implementasi kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan.
4. Revisi kebijakan, yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

Berdasarkan berbagai pendapat para ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan suatu masalah-masalah publik dan untuk kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa bagi masyarakat.

### **2.2.3. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada hakikatnya merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah baik pusat maupun daerah mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Terdapat dua langkah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik, yaitu dengan cara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari sebuah kebijakan publik tersebut. Rangkaian dalam implementasi kebijakan dapat

langsung diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi dari mekanisme yang hampir sama dalam suatu ilmu manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Sebuah kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) (dalam Solihin Abdul Wahab, 2008:65) yang mengatakan bahwa:

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

Tahapan implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, 1994: 2).

Secara entimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Sehingga bila dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan (Tachjan,2008:24).

Selain itu, Kiviniemi (1986:253) sebagaimana dikutip dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012:63) mengungkapkan bahwa :

*Public policy implementation is usually a complex process. It often takes years, and it involves several different groups of actors at different groups of actors at its different stages. The real situation of implementation structures varies dynamically, with changing group of implementors, opponents, and outsiders, and these groups cross the institutional boundaries of public agencies and of the public and private spheres.*

Kiviniemi mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan publik biasanya merupakan suatu proses yang kompleks. Seringkali membutuhkan waktu bertahun-tahun, dan melibatkan beberapa kelompok pelaku yang berbeda di berbagai kelompok pelaku pada tahap yang berbeda. Situasi sebenarnya dari struktur implementasi sangat bervariasi dan dinamis, dengan perubahan kelompok pelaksana, penentang, dan pihak luar, dan kelompok-kelompok ini biasanya melewati batas-batas kelembagaan dari lembaga-lembaga publik dan ruang lingkup publik maupun pribadi.

Oleh karena itu bisa dipahami secara sederhana bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tahapan kebijakan publik yang prosesnya sangat kompleks, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Apabila suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan tersebut bisa dianggap mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu telah diimplementasikan dengan sangat baik, sementara itu suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, dapat mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa implementasi dan kebijakan adalah dua kata yang tidak bisa dipisahkan dalam satu kosakata. Implementasi sebagai kata kerja dan kebijakan sebagai objek untuk yang diimplementasikan. Sebagai pangkal tolak berpikir kita, perlu diingat bahwa implementasi adalah sebagian besar kebijakan berasal dari pemerintah dan pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan baik publik maupun swasta yang berusaha keras untuk memberikan pelayanan atau jasa kepada masyarakat guna mencapai tujuan tertentu. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana berbagai elemen di dalamnya dapat bekerja bersama-sama secara harmonis yang ditandai dengan: interaksi antar aktor, kapasitas pelaksana di lapangan, strategi penyampaian informasi serta kapasitas organisasi.

### **a. Model Teori Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dalam siklus keseluruhan kebijakan. Karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, akan muncul pada saat proses penerapannya. Implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya memiliki hubungan dengan mekanisme dari penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur yang harus dijalankan secara rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan tersebut.

Untuk mengkaji agar dapat berjalan lebih baik suatu implementasi kebijakan, maka perlu diketahui bahwa terdapat variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model implementasi kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Ada begitu banyak model-model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh pakar sosial dan beberapa model dibawah ini dikembangkan oleh beberapa pakar sosial sebagai alat untuk mengkaji apa saja bentuk (jenis) implementasi kebijakan, apa saja variabelnya serta syarat-syarat agar implementasinya bisa mencapai dengan berhasil dan sempurna.

#### **1. Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan

sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik. (Nugroho, 2006: 127-128) dalam bukunya menyatakan bahwa model implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

**a) Ukuran dan tujuan kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.

**b) Sumber daya**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Selain sumber daya

manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

**c) Karakteristik organisasi pelaksana**

Hal ini meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para pelaksananya.

**d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan**

Agar kebijakan bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Meter dan Van Horn diperlukan komunikasi yang baik antar individu (*implementor*) organisasi agar tidak terjadi distorsi dalam pengimplementasian kebijakan agar bisa tercapai sasaran dan tujuan kebijakan tersebut.

**e) Disposisi atau sikap para pelaksana**

Sikap penerimaan atau penolakan dari badan pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

**f) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik**

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut

mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

## **2. Model George Edwards III**

Model implementasi kebijakan selanjutnya dikembangkan oleh George Edwards III. Edwards III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan nama *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Edwards melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edwards menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu: apa yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan serta apa yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Guna menjawab dua pertanyaan pokok tersebut, maka Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus

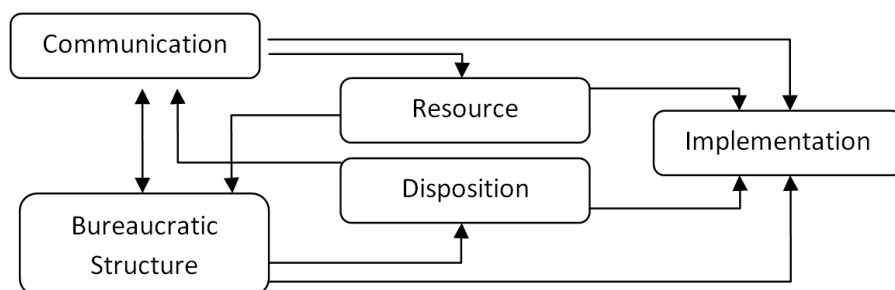
dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*,

yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Setiap faktor di atas bukan hanya secara langsung mempengaruhi implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Berikut ini adalah model gambar implementasi kebijakan oleh Edward III dalam Widodo (2011:107) :

**Gambar 2.2 Model Implementasi George Edwards III**



Sumber : Widodo, 2011:107

### 3. Model Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran (*Interests affected*) atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat (*Type of benefits*) yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Adapun Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut : Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- 1) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 2) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 3) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 4) Siapa pelaksana program.
- 5) Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

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

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisikondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

#### 4. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tract ability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Mereka juga mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*). Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. **Variabel Independen.** Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. **Variabel Intervening.** Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosioekonomi

dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3. **Variabel** Dependen. Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

### **5. Model Jan Merse**

Menurut Merse dalam Tahir (2014:93) menegaskan, model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: 1) informasi, 2) isi kebijakan, 3) dukungan masyarakat (fisik dan nonfisik), dan 4) pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu stakeholder dalam proses pelaksana program.

Dalam penelitian ini model penelitan yang digunakan adalah model teori implementasi dari Edwards III yang melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui

bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Penggunaan teori tersebut dirasa dapat membantu untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Perlindungan dan Pengembangan Burung Hantu (*Tyto alba*) Sebagai Pengendalian Hama Tikus Sawah di Kecamatan Gabus, Kabupaten Pati secara lebih jelas dan mendalam.

#### **2.2.4. *Tyto Alba***

Burung serak jawa (*Tyto alba*) pertama kali dideskripsikan oleh Giovanni Scopoli pada tahun 1769. Nama *alba* berkaitan dengan warnanya yang putih. Burung Serak Jawa termasuk dalam famili *Tytonidae* yang memiliki 25 genus yang terdiskripsi dan untuk species *Tyto* yang sudah terdeskripsikan terdapat 17 jenis (Lewis, dalam Baskoro 2005). Untuk spesies *Tyto alba* persebaran meliputi semenanjung Malaysia sampai Sunda Besar (termasuk Krakatau, Kepulauan Seribu, Pulau Kangean, dan mungkin juga di Kalimantan Selatan), ke timur sampai ke Pulau Alor. Serak jawa tersebar hampir di seluruh dunia. Di Jawa dan Bali, Serak jawa merupakan burung yang jarang terdapat di hutan bakau dan di daerah dataran rendah, biasanya dekat dengan laut (Mackinnon, dkk., 2000).

Ditinjau dari klasifikasinya Serak Jawa / *Tyto Alba* menurut Mackinnon, dkk., (2000) adalah sebagai berikut :

Kerajaan : *Animalia*  
Filum : *Chordata*  
Subfilum : *Vertebrata*

Kelas	: <i>Aves</i>
Bangsa	: <i>Stringiformes</i>
Suku	: <i>Tytonidae</i>
Marga	: <i>Tyto</i>
Spesies	: <i>Tyto alba</i> (Scopoli, 1769)
Subspesies	: <i>Tyto alba javanica</i> (Gmelin, 1788)

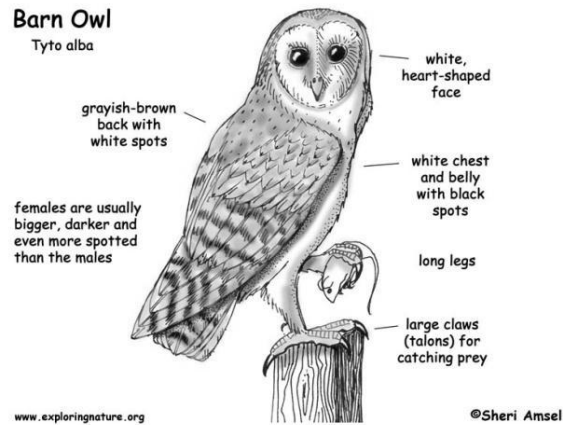
Serak jawa ( *Tyto alba* ) merupakan spesies burung berukuran besar (34 cm), mudah dikenali sebagai burung hantu putih. Wajah berbentuk jantung, warna putih dengan tepi coklat. Mata menghadap kedepan, merupakan ciri yang mudah dikenali. Bulu lembut, berwarna tersamar, bagian atas berwarna kelabu terang dengan sejumlah garis gelap dan bercak pucat tersebar pada bulu. Ada tanda mengkilat pada sayap dan punggung. Bagian bawah berwarna putih dengan sedikit bercak hitam, atau tidak ada. Bulu pada kaki jarang-jarang. Kepala besar, kekar dan membulat. Iris mata berwarna hitam. Paruh tajam, menghadap kebawah, warna keputihan. Kaki warna putih kekuningan sampai kecoklatan. Jantan-betina hampir sama dalam ukuran dan warna meski betina seringkali lebih besar 25%. Betina dan hewan muda umumnya punya bercak lebih rapat (Kurniawan dan Bayu Pratama, 2010).

Imanadi (2012), menambahkan bahwa *Tyto alba* memiliki ciri yang unik dan khas diantaranya kepala besar, paruh seperti kait, mempunyai cakar kokoh, mata lebar dengan muka berbentuk cakram, sayap berbentuk bundar dan berekor pendek, bulu lembut, berwarna putih atau kekuningan

pada bagian bawah, sisi atas ekor berwarna kekuningan dengan garis-garis hitam dan pada mata bagian atas berwarna coklat. *Tyto alba* terdiri dari 35 sub spesies. Distribusi burung hantu *Tyto alba* dapat dijumpai di eropa, banyak di Amerika Utara dan sebagian Amerika Selatan, menyebar mencakup sebagian Afrika, India, Asia Tenggara, Australia, dan Kepulauan Pasifik. Penyebaran di Asia Tenggara dan Selatan meliputi India, Burma, Thailand, Kamboja, Laos, Malaysia, Sumatera, dan Jawa.

Burung jantan dan betina memiliki warna dan ukuran yang hampir sama meski betina ukurannya sedikit lebih besar. Betina mempunyai panjang tubuh 34-40 cm, mempunyai bentangan sayap  $\pm$  110cm dan mempunyai berat badan 570 g, yang jantan ukuran panjang 32-38 cm, dengan bentangan sayap  $\pm$  107 dan berat badan 470 g. Serak Jawa jantan biasanya warnanya coklat atau agak kekuningan, sedang yang betina berwarna coklat ke abu-abuan. Bulu dada betina berwarna putih kecokelatan, sedangkan jantan berwarna sedikit keputihan dengan jumlah bintik hitam yang lebih sedikit dibandingkan dengan burung betina dan burung Serak Jawa muda yang mempunyai bercak lebih rapat (Mackinnon, dkk., 2000).

**Gambar 2.3** Ciri Burung Hantu *Tyto alba*



Sumber : [www.exploringnature.org](http://www.exploringnature.org)

Oleh karena aktif pada malam hari *Tyto Alba* mempunyai sistem pendengaran yang sangat baik. Telinga terletak pada samping kepala, di bawah mata dan tertutup oleh bulu-bulu muka. Mata *Tyto Alba* yang besar berguna untuk meningkatkan efisiensi, khususnya pada kondisi pencahayaan yang rendah. Matanya berkembang sangat baik untuk melihat pada malam hari (Baskoro, 2005).

#### **a. Perilaku Berburu**

*Tyto Alba* mempunyai indera penglihatan yang sangat tajam. Sistem binokuler-nya yang sangat baik menyebabkan burung hantu dapat memantau mangsanya tanpa menggerakkan kepala. *Tyto Alba* dapat mendeteksi gerakan sedikit saja dari mangsanya. Kemampuan berburu sangat tinggi, tangkas dan handal dan memiliki daya dengar dan penglihatan yang sangat tajam. Bulunya yang halus tidak menimbulkan suara di saat terbang memburu mangsanya (Setiawan, 2004). Menurut

Lewis (dalam Baskoro, 2005), burung hantu *Tyto Alba* adalah pemangsa pada malam hari yang menyukai binatang kecil seperti tikus-tikus, kelinci, kekelawar, burung, kodok, kadal dan serangga. *Tyto alba* mulai berburu setelah matahari terbenam, berburu berikutnya sekitar 2 jam menjelang fajar. Namun jika sedang mengasuh anak mereka akan berburu sepanjang malam.

Burung hantu *Tyto Alba* tidak pernah memangsa cecurut berit (*Suncus murinus*) karena mengeluarkan bau busuk dan burung *Tyto Alba* tidak suka makan bangkai tikus. Dari analisis terhadap kotorannya, diketahui bahwa 99% terdiri atas tikus, sedangkan sisanya adalah serangga. Burung hantu dewasa setiap hari sanggup memakan sekitar 2-3 ekor tikus hidup, tergantung pada besar kecilnya tikus. Bila ukuran tikus relatif kecil, maka langsung ditelannya secara utuh, bila tikus yang ditangkapnya cukup besar, maka akan dipotong-potongnya menjadi beberapa bagian sebelum ditelan (Setiawan, 2004).

Aktivitas berburu *Tyto Alba* dimulai sejak senja sampai 2 jam sebelum matahari terbit. Aktivitas berburu dan memangsa *Tyto Alba* jantan lebih tinggi dari betina. Total waktu yang digunakan oleh *Tyto Alba* untuk berburu dalam 24 jam adalah, untuk *Tyto Alba* jantan 7 jam 40 menit sedang yang betina 4 jam 07 menit. *Tyto Alba* jantan sering kali membawa hasil buruan untuk betina sehingga aktivitas berburu jantan lebih tinggi dari yang betina. *Tyto Alba* jantan bertanggung jawab untuk memberikan asupan nutrisi pada *Tyto Alba* betina. Sebelum *Tyto Alba*

jantan memberikan hasil buruan kepada *Tyto Alba* betina, diawali terlebih dahulu *Tyto Alba* jantan bertengger pada atap sekitar sarang untuk memindah mangsa yang dibawa dengan cakarnya dari tempat buruan ke paruh baru diberikan pada betina.

Hafidzi, M.N dan Mohd Na'im (2003) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa "*Analysis of the feeding pellets showed that rats constitute 94.7% of the barn owls' food*", Dari hasil analisis sisa makanan burung hantu (*Tyto Alba*) menunjukkan bahwa 94.7% makanannya adalah tikus. Selanjutnya, D.O. Ojwang dan N.O. Oguge (2003) menyimpulkan bahwa pemasangan *nest boxes*/rubuha berpotensi untuk meningkatkan populasi burung hantu (*Tyto Alba*) pada ladang jagung di Kenya, dan hal tersebut berpotensi juga sebagai alat pengendalian secara biologis pada sistem pertanian, "*We conclude for now that provision of nest boxes has the potential of increasing the barn owl populations in maize fields in Kenya, and this provides a potential avenue for biological control in this agricultural system*". Perannya sebagai pemangsa puncak (*Top Predator*) menjadikannya sebagai salah satu komponen keseimbangan dalam rantai makanan. Hilangnya salah satu komponen dalam rantai makanan ini dapat mengganggu kestabilan ekosistem secara keseluruhan. Mengingat peran penting burung *Tyto Alba* dalam keseimbangan ekosistem, maka upaya perlindungan terhadapnya perlu ditingkatkan.

## **b. Perilaku Istirahat**

Menurut Mackinnon, dkk., (2000) sepanjang hari *Tyto Alba* bersembunyi pada lubang yang gelap di rumah atau gedung, lubang pohon dan vegetasi yang rapat termasuk hutan mangrove. *Tyto Alba* merupakan hewan *nocturnal*, sehingga pada waktu siang hari dihabiskan untuk istirahat. Aktivitas istirahat burung hantu mayoritas dilakukan pada siang hari sedang pada malam hari *Tyto Alba* menghabiskan waktunya untuk beraktivitas. Burung hantu *Tyto Alba* termasuk burung *nocturnal*, karena burung *Tyto Alba* mulai aktif beraktivitas pada malam hari. Hasil pengamatan total waktu perilaku istirahat *Tyto Alba* selama 24 jam untuk burung *Tyto Alba* betina lebih tinggi sekitar 15 jam 53 menit sedang pada *Tyto Alba* jantan 13 jam 34 menit yaitu 12 jam pada siang hari yang digunakan untuk tidur, sedang malam hari untuk *Tyto Alba* betina istirahat di dalam sarang atau bertengger di dalam sarang sekitar 4 jam sedang jantan sekitar 1 jam 30 menit.

*Tyto Alba* pada siang hari tidak melakukan aktivitas atau dihabiskan untuk istirahat. Waktu *Tyto Alba* keluar dari sarang sekitar jam 18.00 dan masuk ke dalam sarang pukul 05.00. Pada jam 18.00 matahari sudah terbenam serta pada pukul 05.00 cahaya matahari belum terang sehingga penglihatannya tidak terganggu. Cahaya matahari yang terang membuat sistem penglihatannya kurang jelas. Menurut Baskoro (2005) mata *Tyto Alba* tidak berupa bola mata namun serupa tabung. Retina *Tyto Alba* memiliki banyak “rod sel” yang sensitif terhadap cahaya. *Tyto Alba* yang

aktif pada siang hari dimungkinkan *Tyto Alba* tersebut kelaparan atau tidak memperoleh mangsa pada malam hari.

### 2.3. Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka pemikiran dalam penelitian implementasi kebijakan perlindungan dan pengembangan burung hantu (*Tyto Alba*) sebagai pengendalian hama tikus sawah di Kecamatan Gabus, Kabupaten Pati adalah sebagai berikut :

**Gambar 2.4** Model Kerangka Pikir

