BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam sebuah penelitian selanjutnya maka penulis memuat 2 hasil penelitian terdahulu yaitu:

1. Zulkarnain, Meyzi Heriyanto, dan Okta Karneli (2020) dari Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau melakukan penelitian berjudul **Implementasi Program Bantuan Pakan dan Benih Terhadap Kelompok Budidaya Ikan (Pokdakan) di Kabupaten Kampar.** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan program bantuan pakan dan benih yang diberikan kepada kelompok pembudidaya ikan, serta sejauh mana program tersebut memberikan manfaat bagi peningkatan hasil budidaya. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, dokumentasi, dan angket. Analisis penelitian menggunakan model interaktif Miles dan Huberman melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian jmenunjukkan bahwa implementasi program bantuan pakan dan benih telah memberikan dampak positif, terutama dalam peningkatan produksi budidaya ikan. Namun secara keseluruhan, pelaksanaan program masih belum optimal. Permasalahan utama terlihat pada aspek pendampingan, pengelolaan kelompok, dan penyebaran manfaat bantuan yang belum merata bagi seluruh anggota Pokdakan. Beberapa faktor penghambat yang ditemukan dalam penelitian ini antara

lain kurangnya pembinaan dan pendampingan dari penyuluh lapangan, keterbatasan jumlah dan kompetensi petugas, lemahnya koordinasi antara pemerintah dan kelompok Pokdakan, serta belum adanya mekanisme yang jelas dalam pengelolaan bantuan di tingkat kelompok sehingga bantuan tidak dapat dimanfaatkan secara efektif.

2. Fitria Y. Alim (2019) dari Jurnal Ilmiah Administrasi telah melakukan penelitian yang berjudul **Implementasi Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pembudidayaan Ikan pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso**. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana efektivitas pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembudidayaan ikan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Poso. Fenomena yang melatarbelakangi penelitian ini adalah kurangnya efektivitas sosialisasi program, komunikasi yang tidak berkesinambungan antara pemerintah dan masyarakat penerima bantuan, serta disposisi atau sikap pelaksana yang tidak adil dalam pemberian bantuan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi program tidak efektif, karena sosialisasi program kurang optimal, komunikasi terbatas hanya pada tahap awal pengajuan hingga penyaluran bantuan, serta pemberian bantuan yang tidak sesuai dengan sasaran dan bahkan cenderung dipengaruhi oleh kedekatan personal. Selain itu, koordinasi antarbidang dan dukungan yang memadai antaraparatur masih lemah sehingga struktur birokrasi belum berjalan sebagaimana mestinya.

Perbedaan dari dua penelitian sebelumnya dengan penelitian peneliti adalah dari lokasi, penelitian Zulfikar ddk (2020) di Kabupaten Kampar dan Fitria Y. Alim (2019) di Kabupaten Poso dan memiliki fokus penelitian yang sangat luas, mereka hanya meneliti program bantuan untuk kelompok Budidaya Ikan secara umum (Pokdakan), atau lebih melibatkan masyarakat pesisir yang lebih luas, Sebaliknya peneliti hanya berfokus pada satu komoditas unggulan yaitu ikan patin dan penelitian dilakukan di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut KBBI, kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadu garis besar dan dasar rencana pelaksaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak, termasuk dalam pemerintahan dan organisasi. Sementara kebijkan publik meruuk pada kebijkan yang berkaitan dengan tindakan dan kegiatan pemerintah, yang biasanya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan untuk kepentingan masyarakat umum atau publik.

Menurut Suprayitno (2024: 24), kebijakan publik merupakan bentuk upaya pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang diwujudkan melalui keputusan atau peraturan yang sah. Fokus utamanya adalah pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Menurut Dye dalam Maulana (2019: 2)**,** kebijakan publik mencakup segala bentuk tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Aminuddin Bakry dalam Hayat (2018: 17), kebijakan publik merupakan keputusan atau pilihan yang berkaitan dengan pengaturan serta pendistribusian berbagai sumber daya baik alam, keuangan, maupun manusia yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

b. Tujuan dan Fungsi Kebijakan Publik

Menurut Dewi (2022: 22), tujuan kebijakan publik adalah menyelesaikan berbagai masalah yang muncul dan berkembang dalam masyarakat. Namun, tidak semua masalah publik akan menghasilkan kebijakan; hanya masalah yang dianggap penting dan mendorong masyarakat untuk bertindak yang dapat dijadikan dasar kebijakan. Oleh karena itu, perumusan masalah dalam kebijakan publik merupakan tahap krusial, termasuk menentukan pihak yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi kebijakan tersebut.

Menurut Anggara (2018: 36), tujuan kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang dirancang untuk mencapai hasil yang diharapkan oleh masyarakat sebagai konstituen. Kebijakan publik juga merupakan pilihan tindakan yang sah secara legal karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Selain itu, kebijakan publik dapat dipandang sebagai

hipotesis yang disusun berdasarkan teori, model, atau asumsi mengenai hubungan sebab-akibat suatu kebijakan terhadap perilaku masyarakat.

Fungsi kebijakan publik adalah mengatur masyarakat (regulasi), mengalokasikan sumber daya secara adil, menyejahterakan masyarakat, memecahkan masalah publik, menjaga ketertiban sosial, serta mengelola dan mengarahkan kemajuan bangsa. Kebijakan publik berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan masyarakat yang tertata, adil, dan sejahtera dengan menyediakan layanan publik dan mengatasi tantangan sosial.

Menurut Nugroho dalam Hayat (2018:34), fungsi kebijakan adalah memberikan arahan atau pedoman bagi pelaksanaan kegiatan agar selaras dengan tujuan para pembuat kebijakan. Kebijakan dapat bersifat regulatif, yaitu mengatur dan membatasi, contohnya kebijakan tarif, pengadaan barang dan jasa, hak asasi manusia, atau proteksi industri. Sebaliknya, kebijakan juga dapat bersifat deregulatif, yang memberikan kebebasan, seperti privatisasi, penghapusan tarif, atau pencabutan daftar negatif investasi.

c. Bentuk dan Proses Kebijakan Publik

Riant Nugroho dalam Hayat (2018:29), "membagi bentuk kebijakan menjadi tiga bagian, yaitu undang-undang, *paternalistic* (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin".

Menurut Dunn dalam Igirisa (2022:35), proses kebijakan publik melibatkan serangkaian aktivitas yang bersifat politis dan

intelektual. Aktivitas politis mencakup tahapan seperti penyusunan agenda, perumusan, adopsi, implementasi, serta evaluasi kebijakan. Sementara itu, kegiatan yang lebih bersifat intelektual meliputi perumusan masalah, peramalan *(forecasting)*, pemberian rekomendasi kebijakan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan.

d. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahapan pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan dalam enam tahap sebagai berikut:

1) Pendefinisian masalah *(problem definition)*

2) Tahap penentuan agenda *(agenda setting)*

3) Perumusan alternatif kebijakan *(policy formulation)*

4) Pemilihan alternatif kebijakan *(policy adoption)*

5) Pelaksanaan kebijakan *(policy implementation)*

6) Tahap penilaian kebijakan *(policy evaluation)*

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah tindakan konkret dan proses pelaksanaan suatu kebijakan yang sudah dirumuskan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, baik melalui penegakan peraturan, pelaksanaan program, atau upaya teknis-operasional oleh berbagai aktor organisasi. Proses ini bertujuan untuk menghadirkan dampak nyata bagi masyarakat dan menyelesaikan tantangan.

Menurut Arafat (2023:47), implementasi kebijakan adalah tahap dalam siklus kebijakan di mana keputusan yang telah ditetapkan

diterjemahkan menjadi tindakan nyata untuk mencapai tujuan kebijakan. Tahap ini mencakup pelaksanaan program, kegiatan, dan langkah-langkah operasional yang dirancang agar hasil kebijakan dapat tercapai.

Grindle dalam Fauzan (2024), implementasi kebijakan adalah suatu proses administratif umum yang dapat diamati pada tingkat program tertentu. Dengan kata lain, tahap ini melibatkan beberapa penerjemahan keputusan kebijakan menjadi tindakan nyata untuk mencapai tujuan program, yang di mana pelaksanaan harus dilakukan melalui berbagai kegiatan operasional yang terencana dan terstruktur.

Edwards III dalam Sutmasa (2021), implementasi kebijakan publik dalam studi kebijakan publik merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan. Betapapun baiknya suatu kebijakan publik, jika implementasinya tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tujuan kebijakan tidak akan tercapai. Sebaliknya, meskipun persiapan dan perencanaan implementasi baik, mdhfjshs jika kebijakan tidak dirumuskan dengan tepat, tujuan kebijakan juga tidak dapat diwujudkan.

Dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap penerjemahan keputusan kebijakan menjadi tindakan nyata melalui pelaksanaan program, kegiatan, dan langkah operasional yang terencana, terstruktur, dan bertujuan mencapai sasaran kebijakan secara efektif.

b. Model-Model Implementasi Kebijakan

Dalam pelaksanaan kebijakan, para ahli telah mengembangkan berbagai model untuk memahami bagaimana kebijakan bisa berhasil dijalankan. Setiap model mencoba melihat faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi. Berikut ini akan dijelaskan beberapa variabel penting yang menurut berbagai teori berperan dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu:

3. Teori George C. Edwards III

Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III, sebagaimana dikutip oleh Sunarto (2021), meliputi empat variabel utama, yaitu:

a) Komunikasi

Komunikasi memegang peranan yang penting dalam menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat dijalankan dengan efektif. Setiap keputusan dan peraturan yang harus disampaikan dengan jelas kepada pelaksana yang tepat. Informasi yang akurat, konsisten, dan tepat waktu akan memastikan bahwa semua pihak memahami apa yang harus dilakukan, sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar dan sesuai tujuan.

b) Sumber Daya

Keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada perencanaan dan komunikasi, tetapi juga pada

ketersediaan sumber daya yang memadai, baik berupa dana, sarana, maupun tenaga kerja. Tanpa dukungan sumber daya yang cukup, pelaksanaan kebijakan yang akan menghadapi kendala yang signifikan.

c) Disposisi

Sikap, motivasi, dan kemampuan pelaksana kebijakan menjadi faktor krusial. Para pelaksana harus memiliki kesadaran dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik, sehingga tidak terjadi bias atau penyimpangan dari tujuan yang telah ditetapkan.

d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi baik diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Meski sumber daya sudah tersedia dan pelaksana memiliki kompetensi serta motivasi, kelemahan struktur birokrasi dapat menghambat proses implementasi.

2. Teori Donald S. Van Mater dan Carl E Van Horn

variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dalam Andini ddk (2023), dijelaskan sebagai berikut:

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat kuat dan erat dipengaruhi oleh seberapa realistis ukuran dan tujuan kebijakan yang ditetapkan. Jika tujuan terlalu ideal atau sulit

diterapkan di tingkat masyarakat, maka implementasi kebijakan akan menghadapi hambatan dan sulit untuk dinilai berhasil. Dengan kata lain, tujuan yang realistis memudahkan pencapaian hasil yang diharapkan.

b) Sumber Daya

Pemanfaatan sumber daya secara efektif menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya ini meliputi sumber daya manusia yang berkualitas, dana, dan waktu. Terutama, kualitas SDM menjadi faktor paling penting karena sebagian besar tahapan implementasi akan bergantung pada kemampuan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugas sesuai peraturan yang telah ditetapkan.

c) Karakteristik Agen Pelaksana

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh kesesuaian karakteristik agen pelaksana dengan jenis kebijakan yang diterapkan. Misalnya, jika kebijakan bertujuan untuk mengubah perilaku masyarakat secara signifikan, agen pelaksana harus menerapkan aturan dan sanksi dengan tegas. Sebaliknya, jika kebijakan hanya memerlukan perubahan ringan, tingkat ketegasan agen pelaksana bisa lebih fleksibel.

d) Sikap/Kecenderungan (Disposisi) Pelaksana

Sikap disposisi pelaksana sangat menentukan efektivitas implementasi. Pada kebijakan *top-down*, para

pengambil keputusan mungkin tidak mengetahui secara detail masalah yang ada di lapangan. Oleh karena itu, pelaksana harus memiliki kecenderungan yang positif dan kesiapan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik, meskipun kebijakan tersebut bukan berasal dari formulasi masyarakat lokal.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi dan komunikasi antar pihak yang terlibat dalam implementasi menjadi prioritas utama. Semakin baik komunikasi dan mekanisme koordinasi, maka semakin kecil kemungkinan akan terjadinya kesalahan dalam pelaksanaan. Sebaliknya.

3. Teori Merilee S. Grindle

Menurut Grindle dalam Siregar (2022), menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dari dua aspek utama, yaitu:

a) Proses Pelaksanaan

Melihat apakah kebijakan dijalankan sesuai dengan rencana dan langkah-langkah yang telah ditetapkan. Evaluasi proses penting karena pelaksanaan yang tepat memengaruhi efektivitas keseluruhan kebijakan.

b) Pencapaian Tujuan

Menilai apakah hasil yang diharapkan dari kebijakan benar-benar tercapai. Keberhasilan implementasi tidak hanya

bergantung pada pelaksanaan, tetapi juga pada sejauh mana tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

4. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Siregar (2022), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga variabel utama, yaitu:

a) karakteristik masalah

Meliputi sifat masalah itu sendiri serta ketersediaan teknologi yang relevan dan mendukung, teori kausal yang digunakan, serta keragaman perilaku kelompok sasaran

b) struktur manajemen program

Sturktur manajemen program, bagaimana organisasi, prosedur, dan koordinasi antarunit dirancang untuk mendukung pelaksanaan kebijakan secara efektif

c) faktor-faktor di luar peraturan *(non-regulatory factors)*

mencakup pengaruh lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang berpotensi dapat mendukung atau menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah proses pengembangan dan peningkatan daya serta kekuatan individu atau kelompok masyarakat agar mereka memiliki kemampuan, kesadaran, dan kepercayaan diri yang cukup untuk mengatasi masalah,

memanfaatkan potensi diri, serta mandiri dalam memenuhi kebutuhan dan menentukan hidupnya.

Menurut Diana dalam Hafidzah (2023), pemberdayaan adalah proses meningkatkan kemampuan dan kepercayaan diri individu atau kelompok agar dapat memanfaatkan potensi yang dimiliki untuk mencapai arah yang lebih baik dalam kehidupan.

Menurut Afriansyah, dkk (2023:5), Pemberdayaan adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kekuatan masyarakat, sehingga mereka lebih mandiri dan mampu memanfaatkan potensi yang dimiliki.

4. Kelompok Budidaya ikan

Kelompok dapat diartikan sebagai sekelompok orang, minimal dua orang, yang menyadari pentingnya interaksi dan hubungan timbal balik, serta memiliki tujuan bersama atau berupaya memenuhi kebutuhan sosial masing-masing anggotanya.

Budidaya merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara terencana untuk merawat, memelihara, dan mengembangkan sumber daya hayati, baik berupa tanaman maupun hewan, dengan tujuan memperoleh manfaat bagi manusia. Kegiatan ini mencakup serangkaian proses mulai dari pengelolaan lingkungan, pemberian perawatan yang tepat, hingga tahap panen, agar hasil yang diperoleh dapat memenuhi kebutuhan hidup manusia atau memberikan nilai ekonomi. Dengan kata lain, budidaya tidak hanya sekadar memelihara

organisme, tetapi juga menekankan perencanaan, pengelolaan sumber daya, dan pemanfaatan hasil secara optimal untuk mendukung kesejahteraan dan keberlanjutan usaha.

Kelompok budidaya ikan atau Pokdakan merupakan sekumpulan pembudidaya ikan yang tergabung karena memiliki tujuan, minat, dan kepentingan yang serupa dalam kegiatan budidaya perikanan. Kelompok ini tidak hanya berperan sebagai komunitas sosial, tetapi juga sebagai wadah kerja sama yang strategis untuk mendukung keberhasilan usaha budidaya anggotanya. Dalam praktiknya, Pokdakan memfasilitasi berbagai aspek penting, mulai dari penyediaan sarana dan prasarana produksi, koordinasi dalam pemasaran hasil budidaya, hingga memberikan kemudahan akses terhadap permodalan, pelatihan, dan bimbingan teknis. Dengan demikian, keberadaan kelompok ini diharapkan mampu meningkatkan produktivitas, efisiensi, serta kesejahteraan anggota secara bersama-sama, sekaligus memperkuat kapasitas mereka dalam menghadapi tantangan usaha perikanan di tingkat lokal.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan dasar konseptual atau alur logis yang digunakan peneliti untuk mengaitkan teori, fakta, observasi, dan tinjauan pustaka dalam penelitian. Fungsinya adalah membimbing penelitian, memudahkan perumusan masalah dan hipotesis secara sistematis, serta menciptakan kesamaan pemahaman antara peneliti dan pembaca mengenai

alur pemikiran. Biasanya, kerangka ini disajikan dalam bentuk diagram atau bagan alir yang memperlihatkan hubungan antar variabel.

Kerangka Pemikiran dalam penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Kelompok Budidaya Ikan Patin Oleh Dinas Perikanan Kabupaten Hulu Sungai Utara. Teori George C. Edwards III (Agustino, 2020: 154-158) menyatakan bahwa ada empat variabel yang harus diperhatikan karena bisa mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam penelitiaan yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi
2. Sumber Daya
3. Disposisi atau Sikap Pelaksana
4. Struktur Birokrasi

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI
STIA AMUNTAI

Gambar 2. 1

Kerangka Pemikiran

