

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan penelitian, peneliti melakukan peninjauan terhadap penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, baik berupa skripsi, jurnal, maupun tesis, yang terkait dengan tema yang diambil dalam penelitian ini. Dengan rujukan tersebut diharapkan mampu membentuk kerangka berpikir dalam melakukan kajian. Peneliti mengambil tiga penelitian terdahulu sebagai pembandingan dengan penelitian yang dilakukan.

Penelitian Pertama, yaitu diambil dari jurnal Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol.3, No. 10, Hal. 1792-1786, dengan judul “Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah (Studi Pada Kabupaten Malang)” oleh Yanuar Fiandana, Mochammad Makmur, Imam Hanafi Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang pada Tahun 2015. Fokus dalam penelitian ini ialah: (1) Strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah; (2) Faktor-faktor kekuatan (Strengths), kelemahan (Weakness), peluang (Opportunities), dan ancaman (Threats) strategi pemerintah Kabupaten Malang dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah.

Jenis penelitian yang dipakai di dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Analisis yang digunakan dengan menggunakan analisis Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)

terbagi dalam 4 matriks yakni strategi SO, strategi ST, strategi WO, dan strategi WT.

Hasil Penelitian ini, yaitu dengan menggunakan matriks SWOT Pemerintah Kabupaten Malang melalui Badan Ketahanan Pangan Pelaksana dan Penyuluhan (BKP3) telah berupaya dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah melalui pengembangan lumbung pangan, mempercepat penganekaragaman konsumsi pangan dan gizi, membentuk Dewan Ketahanan Pangan, pengembangan desa mandiri pangan.

Penelitian kedua, yaitu diambil dari jurnal Gizi Pangan Volume 11, Nomor 1, Maret 2016 yang berjudul “Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kota Tangerang Selatan” oleh Dini Maharani Arum Rimadianti, Arief Daryanto, Yayuk Farida Baliwati pada Tahun 2016.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kondisi ketahanan pangan, menganalisis faktor eksternal dan internal yang memengaruhi ketahanan pangan serta merumuskan strategi guna meningkatkan kondisi ketahanan pangan di Kota Tangerang Selatan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Analisis deskriptif pada data sekunder digunakan untuk mengetahui kondisi ketahanan pangan di Kota Tangerang Selatan. Analisis IFE dan EFE digunakan untuk merumuskan strategi peningkatan ketahanan pangan. Analisis SWOT untuk menyusun alternatif strategi dan Quantitative Strategic Planning Matrix (QSPM) untuk menentukan alternatif strategi yang terbaik.

Hasil penelitian ini, yaitu berdasarkan analisis SWOT, maka alternatif strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan ketahanan pangan Kabupaten Tangerang adalah melalui peningkatan kerjasama triplehelix antara pemerintah, swasta serta lembaga pendidikan dan penelitian, peningkatan kerjasama government to government, peningkatan kerjasama government to business, peningkatan ketersediaan pangan, peningkatan akses pangan, peningkatan kualitas konsumsi pangan dan gizi penduduk, pengembangan pertanian perkotaan, penguatan kelembagaan serta peningkatan kesejahteraan petani dan pelaku utama. Prioritas strategi yang perlu diambil dalam upaya peningkatan ketahanan pangan adalah meningkatkan kerjasama triplehelix antara universitas, industri dan pemerintah.

Penelitian ketiga, memiliki persamaan yaitu dengan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Perbedaannya yaitu, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dan peneliti saat ini berusaha untuk mengetahui sejauh mana strategi yang diterapkan dalam ketahanan pangan di Kabupaten Tangerang dilaksanakan. Serta pelaksanaan strategi yang dilakukan dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah sudah sesuai atau belum sesuai aspek-aspek ketahanan pangan. Penelitian ketiga, yaitu diambil dari Skripsi dengan judul Strategi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali Dalam Mengimplementasikan Kebijakan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal oleh Ari Dwi Putranto dengan D0106033. Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2010.

Tujuannya yaitu untuk mengetahui gambaran tentang strategi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali dalam mengimplementasikan kebijakan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal. Jenis Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil Penelitian ini, yaitu strategi awal yang diambil Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali adalah dengan sesegera mungkin menyusun Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2010 sebagai petunjuk teknis pelaksanaan penganekaragaman pangan di Kabupaten Boyolali. Hal ini dilakukan karena Peraturan Presiden Nomor 22 tahun 2009 tentang percepatan penganekaragaman pangan berbasis sumber daya lokal dan Peraturan-peraturan di tingkat bawahnya baru terbit pada pertengahan tahun 2009, sehingga Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali segera menindak lanjutinya dengan segera menyusun Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2010 tersebut agar kebijakan segera dapat dijalankan.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian di atas adalah ruang lingkup disetiap penelitian mengangkat tema yang sama tentang ketahanan pangan. Penelitian pertama, persamaan dengan penelitian ini adalah metode penelitian dengan menggunakan penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Teori dan teknik analisis data yang digunakan menggunakan teknik analisis SWOT. Perbedaannya adalah lokasi atau tempat penelitian yang berbeda. Sedangkan peneliti saat ini berusaha mengetahui sejauh mana rencana strategis yang diterapkan dalam ketahanan pangan di Kabupaten Probolinggo dilaksanakan. Maka, dapat mengetahui kendala apa yang menghambat dalam pelaksanaan tersebut. Apakah strategi yang diterapkan sesuai dengan kondisi wilayah

Kabupaten Probolinggo dan juga sesuai atau belum dengan aspek-aspek ketahanan pangan.

Dari penelitian terdahulu diatas, maka terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan. Berikut penulis sajikan dalam tabel .

**Tabel 2 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis**

No	Peneliti, Tahun	Judul, objek penelitian	Perbedaan	Persamaan	Hasil
1	Yanuar Indana, Achamma Makmur, dan Hafid (2015)	Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah (Studi Pada Kabupaten Malang)”	Analisis yang digunakan dengan menggunakan analisis Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)	Memiliki persamaan pada jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Pemerintah Kabupaten Malang melalui Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKP3) telah berupaya dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah melalui pengembangan lumbung pangan, mempercepat penganekaragaman konsumsi pangan dan gizi, membentuk Dewan Ketahanan Pangan, pengembangan desa mandiri pangan

2	Dini Maharani Arum Rimadianti, Arief Daryanto, Yayuk Farida Baliwati (2016)	Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kota Tangerang Selatan	Penelitian ini lebih berfokus pada cara meningkatkan kerjasama triplehelix antara universitas, industri dan pemerintah	Memiliki persamaan pada jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	untuk meningkatkan ketahanan pangan Kabupaten Probolinggo adalah melalui peningkatan kerjasama triplehelix antara pemerintah, swasta serta lembaga pendidikan dan penelitian, peningkatan kerjasama government to government, peningkatan kerjasama government to business, peningkatan ketersediaan pangan, peningkatan akses pangan, peningkatan kualitas konsumsi pangan dan gizi penduduk, pengembangan pertanian perkotaan, penguatan kelembagaan serta peningkatan kesejahteraan petani dan pelaku utama
---	---	---	--	---	--

3	Ari Dwi Putranto (2010)	Strategi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali Dalam Mengimplementasikan Kebijakan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal	Penelitian ini menganalisis tentang cara mengimplementasikan Kebijakan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal	Memiliki persamaan pada jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	untuk mengetahui gambaran tentang strategi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Boyolali dalam mengimplementasikan kebijakan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal
4	Sufri (2023)	Evaluasi Rencana Strategis Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Probolinggo Tahun 2022 (Studi Pada Tanaman Bawang Merah di Desa Mranggonlawang Kecamatan Dringun Kabupaten Probolinggo	Penelitian ini membahas tentang evaluasi dan strategi dinas ketahanan pangan dan pertanian Kabupaten Probolinggo Tahun 2022 (Studi Pada Tanaman Bawang Merah di Desa Mranggonlawang Kecamatan Dringun Kabupaten Probolinggo	Memiliki persamaan pada jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Untuk mengetahui indikator pemahaman program dan dalam pemecahan masalah, dalam perencanaan setiap program yang dirumuskan dan infrastruktur, tercapainya tujuan program, pelaksanaan program.

## **B. Kerangka Dasar Teoritik**

Pada penulisan dan penyusunan skripsi ini peneliti menyusun suatu kerangka teoritik yang digunakan sebagai dasar berpikir dalam menggambarkan masalah yang akan diteliti. Penggunaan teori sebagai dasar landasan agar penelitian memiliki pandangan yang lebih jelas. Berikut beberapa tinjauan pustaka yang dijadikan sebagai referensi dalam penelitian:

### **1. Paradigma Administrasi Publik**

#### **a. Paradigma Old Public Administration (OPA)**

Paradigma ini merupakan perkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson yang merupakan presiden AS pada saat itu dengan karyanya "The Study of Administration"(1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya "Principles of Scientific Management".

Dalam bukunya "The Study of Administration", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-



partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis. Sedang politik menjadi bidangnya politisi (Thoha, M. 2017)

Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "Politic and Administration". Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W. Taylor "Principles of Scientific Management (1911). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sector swasta – Time and Motion Study. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sector industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi public. Wilson berpendapat pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Teori penting lain yang berkembang adalah analisis birokrasi dari Max Weber. Weber mengemukakan ciri-ciri struktur birokrasi yang meliputi hirarki kewenangan, seleksi dan promosi berdasarkan merit system, aturan dan regulasi yang merumuskan prosedur dan tanggungjawab kantor, dan sebagainya. Karakteristik ini disebut sebagai bentuk kewenangan yang legalrasional yang menjadi dasar birokrasi modern.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama menurut Dernhart dan Dernhart 2003 (Kasmad:2018:216) adalah :

1. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
3. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik
4. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "elected official" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.

5. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik
6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi
7. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas
8. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas
9. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting)

**b. Paradigma New Public Management (NPM)**

Paradigma New Public Management (NPM) muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma (NPM) Paradigma New Public Management adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (run government like a business atau market as solution to the ills in public sector). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama – yang lamban, kaku dan birokratis – siap menjawab tantangan era globalisasi . Model pemikiran semacam (NPM) Paradigma New Public Management juga dikemukakan oleh David Osborne dan Gaebler (1992) dalam konsep ”Reinventing Government”.Osbone dan Gaebler menyarankan agar menyuntikkan semangat wirausaha ke

dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "steering" (mengarahkan) daripada "rowing" (mengayuh). Dengan cara "steering", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan publik. Model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global.

Ide atau prinsip dasar paradigma NPM menurut Dernhart dan Dernhart 2003 (Kasmad:2018:107) adalah : Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik

1. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar , dimana hubungan antara organisasi publik dan customer dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.
2. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah
3. "steer not row" artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.
4. (NPM) New Public Management menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan

kembali misi organisasi, perampangan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Paradigma (NPM) New Public Management memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. Paradigma New Public Management (NPM) mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA (old public administrasi) harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. (NPM) New Public Management menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta (Lazuardi, A. H., & Wahidahwati, W. 2022)

### **c. Paradigma New Public Service (NPS)**

Paradigma New Public Service (NPS) merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart berjudul "The New Public Service : Serving, not Steering" terbit tahun 2003. Paradigma NPS dimaksudkan untuk meng"counter" paradigma administrasi yang menjadi arus utama (mainstream) saat ini yakni paradigma New Public Management yang berprinsip "run government like a business" atau "market as solution to the ills in public sector". Menurut paradigma (NPS) New Public Service , menjalankan

administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (customer) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma (NPS) New Public Service memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (citizen) bukan sebagai pelanggan (customer). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Cara pandang paradigma (NPS) New Public Service ini, menurut Dernhart (2008), diilhami oleh (1) teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (citizens) dengan pemerintah, dan (2) pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen. Paradigma (NPS) New Public Service memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma (NPS) New Public Service disebut juga

sebagai paradigma Governance. Teori Governance berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma Governance memandang penting kemitraan (partnership) dan jaringan (networking) antar banyak stakeholders dalam penyelenggaraan urusan publik.

Para ahli kewarganegaraan, komunitas dan masyarakat sipil, humanisme organisasional dan adminitrasi publik baru serta post-modernisme membantu menetapkan ide-ide Layanan Publik Baru (Nurhadi, N. 2021) yaitu :

1. Melayani penduduk, bukan konsumen (Lebih memfokuskan pada hubungan saling percaya)
2. Mencari kepentingan publik
3. Menilai penduduk lebih dari kewirausahaan
4. Berfikir strategis, bertindak demokratis
5. Menyadari akuntabilitas bahwa itu tidak sederhana
6. Melayani bukan menyetir
7. Menilai orang, bukan hanya produktivitasnya

## 2. Pengertian Administrasi

Admintrasi dalam kehidupan sehari-sehari ataupun dalam dunia kerja ,anda pasti sudah tidak asing dengan istilah admintrasi. Kata ini sering dijumpai dandigunakan dalam kehidupan sehari-sehari, namun tidak semua mengetahui apa sebenarnya yang dimaksud dengan admintrasi itu sendiri.

Menurut Dr. Sondang Siagian (2012:13) administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasrkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Irra Chisyanti Dewi (2011:3) dalam buku pengantar admintrasi mengatakan bahwa “admintrasi memiliki pengertian dalam arti yaitu sebagai perkerjaan tulis menulis atau ketataushaan atau kesekretarisan“, yaitu meliputi kegiatan menerima, mencatat , menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim, menyimpan.

Menurut The Liang Gie (2009:9) dalam bukunya administrasi perkantoran modern mengatakan bahwa “administrasi memiliki pengertian dalam arti luas, yaitu Adminstrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya“ Hal tersebut menyelesaikan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya pemedahan manusia.



### **a. Fungsi Administrasi**

Berdasarkan pengertian administrasi menurut para ahli pengertian tersebut dapat disimpulkan jika pekerjaan ini memiliki fungsi atau peran yang sangat penting. Berikut ini adalah beberapa fungsi administrasi yang harus anda ketahui:

#### **1. Planing**

Berdasarkan salah satu pengertian administrasi perkantoran menurut para ahli menyebutkan jika administrasi adalah sebuah kegiatan perencanaan. Maka, fungsi administrasi yang pertama adalah fungsi planning atau perencanaan dimana dalam perencanaan ini dibutuhkan pengumpulan dan pengolahan data kemudian menyusun perencanaan.

#### **2. Organizing**

Fungsi selanjutnya yang juga menjadi pengertian administrasi perkantoran menurut para ahli adalah fungsi organizing atau pengorganisasian. Fungsi ini adalah menyusun serta membentuk hubungan kerja antara satu pihak dengan pihak lain hingga terwujud kesatuan.

#### **3. Reporting**

Fungsi lain dari administrasi ini adalah reporting dimana kegiatan yang dilakukan adalah melaporkan perkembangan dan

hasil kegiatan melalui keterangan –keterangan, baik dalam bentuk lisan maupun tulisan. Dengan adanya fungsi ini, pihak yang menerima laporan kegiatan bisa mengetahui dan mendapatkan gambaran informasi atas pelaksanaan tugas yang sudah dikerjakan.

#### 4. Budgeting

Fungsi terakhir ini sebenarnya bisa masuk dalam ramah administrasi namun dalam bidang keuangan. Dimana jika dilihat berdasarkan fungsi administrasi keuangan ini adalah untuk mengelola atau mengatur segala perencanaan tentang anggaran atau keuangan yang digunakan. Pada dasarnya , pengetahuan administrasi keuangan ini hamper sama dengan administrasi perkantoran, namun lebih spesifik dalam fungsi mengatur keuangan (Chairunnisa, D. 2020)

#### **b. Tujuan Administrasi**

Tujuan administrasi terbagi menjadi dua yaitu :

##### 1. Tujuan Jangka Panjang

Tujuan jangka panjang lebih kepada organisasi itu sendiri, artinya dengan adanya pola administrasi, ditujukan untuk mencapai target sebuah organisasi pada dasarnya tujuan jangka panjang tidak dibuat oleh sembarang orang dalam organisasi melainkan oleh para pemilik organisasi tersebut, yang bersifat :

- Ideal
- Administrasi bersifat general
- Kualifikasi tidak terbatas

## 2. Tujuan jangka pendek

Tujuan administrasi jangka pendek organisasi bersifat lebih kecil, biasanya dibuat oleh sub –sub divisi dari organisasi untk kebijakan divisinya. Tujuan jangka pendek bersifat spesifik, ruang lingkup kecil dan kualifikasinya terbatas (Chairunnisa, D. 2020)

### c. **Ruang Lingkup Administrasi**

The Liang Gie ( 2009:9) Ruang lingkup administrasi yaitu bahwa ini terdiri dari informasi atau keterangan tentang suatu hal atau peristiwa yang diperoleh terutama melalui pembacaan atau pengamatan seperti :

#### a. Menghimpun

Adalah suatu kegiatan untuk mencari dan mengumpulkan informasi atau keterangan secara detail kemudian di simpan untuk tujuan agar nanti bisa digunakan bila diperlukan.

#### b. Mencatat atau Menuliskan atau Mengetik

Adalah kegiatan lanjutan dari kegiatan menghimpun data agar dapat disimpan, dibaca atau dikirim.

c. Mengelola

Adalah mengelola atau menganalisis suatu bentuk data administrasi yang telah ada atau yang sudah ada, guna mendapatkan hasil dari data yang dihimpun.

d. Menyimpan

Adalah kegiatan mengamankan dokumen atau mendokumentasikan data dengan berbagai cara untuk nantinya digunakan kembali jika diperlukan.

e. Mengirim

Adalah kegiatan berbagai data atau file ke pihak lain lebih baik dari dalam organisasi ataupun dari luar organisasi.

**d. Hubungan Administrasi dengan Administrasi Negara**

Menurut Dr. Sondang Siagian (2012:13) administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan Administrasi Negara adalah suatu pengaturan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah atau aparatur negara agar tujuan negara

dapat tercapai secara efektif dan efisien (Nidha, D. S., Sani, K.R., & Mahardhika, J. G. 2023).

hubungan administrasi dengan administrasi negara yakni proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan pengaturan kebijakan negara yang diimplementasikan bersama masyarakat yang dibuat sedemikian rupa untuk mengatur proses pengelolaan organisasi masyarakat sehingga dapat berjalan dengan baik (Mulatsih, 2021). Proses pembuatan kebijakan tidak terlepas dari fungsi administrasi negara yang memiliki tujuan Social Control yang melakukan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat pada kegiatan administrasi itu sendiri. Kedua hal ini sangat berhubungan, administrasi negara adalah sketsa yang dipergunakan untuk membenarkan kebijakan penguasa, dan yang jauh dari harapan rakyat. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam masa pemerintahan karena didukung oleh sistem administrasi yang kurang baik dan tidak tertata. Administrasi pemerintahan sengaja dibuat tidak baik dan kacau, agar penyimpangan itu bisa berjalan dan tidak bisa diketahui dan dikontrol oleh rakyat (Ansari, 2020).

**e. Hubungan Administrasi Negara dengan Administrasi Publik**

terdapat perbedaan antara administrasi negara dengan administrasi publik yakni Administrasi negara lebih berorientasi pada aktivitas suatu negara atau pemerintahan. Sedangkan administrasi

publik mencakup lebih dari negara, seperti pihak swasta bahkan kelompok atau lembaga masyarakat. keterkaitan antara keduanya yakni administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern yang sama halnya dengan administrasi publik yang mengharuskan adanya good governance menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dalam rule of law, dengan terbebas nya pemerintah dari praktik yang menyimpang (mal-administration) dalam suatu proses pelayanan administrasi (Muliati, 2019).

#### **f. Hubungan Administrasi Publik dengan Kebijakan Publik**

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama dari kebijakan publik adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu bisa dilakukan oleh pemerintah untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Yang menyeimbangkan peran pemerintah mempunyai kewajiban dan menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik segala kebutuhan masyarakat dan menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan publik yang ada. Jadi, ada hubungannya kebijakan publik dengan administrasi karena segala aktivitas pemerintah yang mempengaruhi kehidupan masyarakat dalam

keseharian, baik dalam lingkup nasional maupun daerah. Berbicara tentang administrasi pasti berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam mengelola kegiatan yang ada atau implementasi kebijakan public (Abdul Kadir, 2018).

### **3. Kebijakan Publik**

Sebelum kita membahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam 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.

Carl J. Frederick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana 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.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:



a) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;

b) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2). menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17). mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Ada banyak sekali pengkategorian kebijakan publik berikut ini kategori kebijakan publik menurut beberapa ahli: James E. Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

a) Kebijakan substantif dan kebijakan procedural

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

b) Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif.

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c) Kebijakan materal dan kebijakan simbolik

Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods).

Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan

privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010:25-27), mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

a) Tuntutan kebijakan (policy demands)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b) Keputusan kebijakan (policy decisions)

Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar),

ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c) Pernyataan kebijakan (policy statements)

Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d) Keluaran kebijakan (policy outputs)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingindikerjakan oleh pemerintah.

e). Hasil akhir kebijakan (policy outcomes)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

## 1. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan publik pada masa yang akan datang. Perlu juga diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, hal ini dikarenakan para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normative (NEGARA, P. T. (2014)).

Merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah publik juga harus dikenali dengan baik pula. Kebijakan publik dibuat pada dasarnya untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Maka dari itu dalam langkah ini harus dilakukan dengan hati-hati karena dengan adanya kesalahan yang diambil dalam perumusan masalah (isu-isu) akan mengakibatkan kebijakan yang dikeluarkan pun akan salah. Kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat (Supiana, S., & Zaqiah, Q. Y. (2021)).

Ada 4 syarat masalah bisa teridentifikasi sebagai sebuah isu kebijakan, diantaranya yaitu:

1. Persetujuan dari banyak pihak
2. Memiliki prospek penyelesaian,
3. Konsisten dengan pertimbangan politik
4. Konsisten dengan ideology.

Menyusun Agenda Kebijakan dalam kebijakan publik diartikan sebagai daftar perihal atau masalah. Penentuan agenda merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar mendapat perhatian dari pemerintah. Agenda kebijakan juga dapat dianalogikan dengan sebuah topik diskusi atau agenda rapat yang dibahas dalam sebuah pertemuan besar para pejabat pemerintah. Agenda kebijakan ini berperan sebagai pengingat bahwa dalam kondisi keterbatasan sumber daya dan waktu, para pembuat kebijakan harus memberikan perhatian pada beberapa saja yang paling prioritas. Ada beberapa faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pergeseran isu menjadi agenda kebijakan.

a) Faktor internal :

1. Gaya kepemimpinan politis
2. Visi dan misi partai pendukung pemerintah
3. Keberhasilan pemerintah dimasa lalu

#### 4. Perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Salah satu faktor internal yang sangat menentukan apakah sebuah isu bisa menjadi agenda kebijakan adalah penstrukturan masalah. Jadi harus dirumuskan dengan cara sistematis, terstruktur, sederhana, dan menyentuh mata hati publik.

#### b) Faktor eksternal :

##### 1. Perubahan ekonomi

##### 2. Pemberitaan media massa

##### 3. Opini publik

##### 4. Perubahan keputusan pengadilan hubungan internasional

##### 5. Pembangunan teknologi

##### 6. Perubahan demografis (Widodo, J. (2021)).

## 2. Implementasi Kebijakan

Gordon *dalam* Pasolong (2019: 68) mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan maka yang penting di perhatikan adalah memikirkan berbagai hal yang mungkin terjadinya kegagalan maupun keberhasilan selama kebijakan tersebut di implementasikan, termasuk hambatan atau

peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang diserahkan tugas melaksanakan program (Pasolong, 2019: 68).

Implementasi merupakan penerapan dari sebuah kebijakan yang didalamnya berisi tentang Langkah-langkah dan proses kegiatan. Dalam hal ini implementasi memiliki peranan yang penting dalam proses kebijakan dan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, tingkat keberhasilan dari suatu program dapat ditinjau dari seberapa maksimal implementasi kebijakannya (Rutanaji, D., Kusumawardani, S. S., & Winarno, W. W. (2018)).

Menurut Grindle, implementasi merupakan proses tindakan administrative yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Dan proses implementasi dapat dimulai apabila tujuan dan target dalam suatu program telah ditentukan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. (Akib, 2010)

Tujuan dari suatu kebijakan dan realisasinya dalam proses pelaksanaan pemerintahan sangat berhubungan. Tujuan dari adanya kebijakan adalah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dimasyarakat serta menciptakan kesejahteraan. Dan dalam pengimplementasiannya pemerintahan harus sudah mempersiapkan apa program kan kegiatan seperti apa yang mampu memberikan solusi bagi suatu masalah yang terjadi. Hal ini sesuai dengan sudut pandang dari Van Meter dan Van Horn bahwa tugas dari implementasi adalah mampu membangun jaringan yang memungkinkan terwujudkan



tujuan dari kebijakan publik yang diterapkan melalui tindakan-tindakan, aktivitas-aktivitas instansi pemerintahan yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. (Grindle, 2017)

Dalam hal ini, implementasi dapat dipahami sebagai suatu kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat umum atau publik. Suatu kebijakan dapat dilihat seberapa manfaat dan dampaknya apabila telah diimplementasikan atau diterapkan terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan tindakan lanjutan atau eksekusi setelah proses perencanaan kebijakan. Menurut Jones (1991) mengemukakan terdapat beberapa dimensi dalam pelaksanaan pemerintah yang berkaitan erat dengan program yang telah disahkan, kemudian menentukan implementasinya dan membahas stakeholder yang akan terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Dengan demikian, proses implementasi mencakup aktivitas-aktivitas merujuk pada penempatan suatu program yang berdampak, meliputi 3 tindakan utama dalam implementasi kebijakannya, yakni :

a. Interpretasi.

Interpretasi disini bertindak dalam memberikan makna atau penafsiran sebuah program atau kebijakan yang dirasa harus ada dan pengimplementasiannya akan memberikan dampak positif bagi masyarakat banyak.

b. Organisasi atau instansi.

Organisasi disini sebagai unit/tempat menempatkan kebijakan agar dapat diterima.

c. Aplikasi.

Aplikasi ini berhubungan erat dengan perlengkapan yang dibutuhkan guna mendukung pelayanan.

Sesuai dengan beberapa poin diatas, implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab dalam menjalankan kebijakan atau program serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok, tetapi juga dalam menyangkut jaringan kekuatan ekonomi, politik dan sosial yang kemudian akan mempengaruhi perilaku stakeholder yang terlibat yang akhirnya akan memberikan pengaruh baik itu yang diharapkan (intended) maupun yang tidak diharapkan (negative effect).

Kemudian menurut (Subianto, 2020) menyebutkan terdapat beberapa unsur dalam dalam proses implementasi yakni:

a. Proses implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindak lanjut dari program yang telah ditetapkan yang meliputi pengambilan keputusan, tahapan-tahapan strategis maupun operasional yang dilaksanakan agar terwujud suatu program

kebijakan agar dapat terlaksana dan sesuai dengan sasaran kebijakan seperti yang telah ditentukan.

- b. Proses implementasi dapat berhasil, kurang berhasil atau bisa saja gagal. Hal ini dapat ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau outcome, karena didalam proses tersebut melibatkan berbagai pihak yang tentu saja berpengaruh dan bersifat mendukung ataupun menghambat pencapaian target sasaran kebijakan.
- c. Didalam proses pelaksanaan kebijakan, sekurnag-kurangnya terdapat 3 unsur penting dan mutlak, yakni:
  - 1) Adanya kebijakan atau program yang akan dilaksanakan.
  - 2) Target Groups atau kelompok sasaran. Kelompok sasaran ini diartikan sebagai target suatu kebijakan yang telah ditetapkan.
  - 3) Unsur pelaksana (Implementor)
- d. Implementasi program tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa/steril. Sehingga factor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) dapat memberikan pengaruh dalam proses pelaksanaan kebijakan dan program-program pembangunan. Pelaksanaan kebijakan dalam konteks manajemen termasuk dalam kerangka organizing-leading-controlling. Maka, ketika sebuah kebijakan telah dibuat, tugas selanjutnya yakni mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan kebijakan dan juga melakukan

pengendalian pelaksanaan tersebut. Adapun berikut terdapat konsep manajemen implementasi kebijakan yang diadopsi dari pemikiran James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, dan Daniel R. Gilbert Jr (1996).

### **3. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi pada dasarnya adalah pemeriksaan terhadap pelaksanaan program yang dilaksanakan yang akan digunakan untuk memprediksi, menghitung dan memantau pelaksanaan program di masa yang akan datang agar jauh lebih baik. Dengan demikian, evaluasi lebih melihat ke depan daripada kesalahan masa lalu, dan diarahkan untuk meningkatkan peluang keberhasilan program. Evaluasi adalah upaya untuk mengukur dan mengevaluasi secara objektif pencapaian hasil yang direncanakan. Hasil evaluasi dimaksudkan sebagai umpan balik terhadap perencanaan yang akan dilakukan di masa yang akan datang (Yusuf, 2000).

Istilah evaluasi memiliki arti terkait, yang masing-masing mengacu pada penerapan berbagai ukuran nilai pada hasil kebijakan dan program. Secara umum, istilah 'evaluasi' disamakan dengan evaluasi, penilaian, dan perkiraan kata-kata yang menyatakan upaya menganalisis hasil kebijakan dalam satuan nilai. Dalam pengertian yang lebih spesifik, evaluasi berkaitan dengan menghasilkan informasi tentang nilai atau manfaat dari hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan

memiliki nilai dalam kenyataan, itu karena berkontribusi pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini kebijakan atau program dikatakan telah mencapai tingkat kinerja yang berarti, yang berarti bahwa masalah kebijakan telah diselesaikan. diklarifikasi atau diselesaikan (Dunn, 2000).

Tidak ada kebijakan publik yang dapat dikeluarkan tanpa evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai efektivitas kebijakan publik dalam mempertanggungjawabkannya kepada publik guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi diperlukan untuk mengetahui gap antara harapan dan kenyataan. Outcome dari kebijakan dikatakan memiliki nilai karena outcome tersebut memberikan kontribusi terhadap tujuan atau sasaran, dengan kata lain kebijakan atau program tersebut telah mencapai tingkat kinerja yang berarti, yang berarti permasalahan kebijakan ditemukan dan diselesaikan (Kridawati, 2013).

#### **a. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik**

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2004) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat digambarkan realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar dimensi yang berbeda dari realitas yang diamatinya.

1. Eksplanasi, Evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan, Melalui evaluasi dapat diamati apakah tindakan para aktor, baik birokrasi maupun aktor lainnya, telah sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai pada kelompok pengusul kebijakan, atau ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting, Melalui evaluasi, konsekuensi ekonomi dari kebijakan tersebut dapat diketahui.

Fungsi utama evaluasi adalah, pertama, untuk memberikan informasi yang valid dan dapat diandalkan tentang kinerja kebijakan, yaitu sejauh mana kebutuhan, nilai, dan peluang telah dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi berkontribusi pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan sasaran, dan klarifikasi nilai dilakukan melalui penetapan dan pengoperasian tujuan dan sasaran. Penilaian akan memberikan informasi yang valid dan dapat diandalkan tentang kinerja kebijakan, yaitu sejauh mana kebutuhan, nilai, dan peluang telah dicapai melalui tindakan publik (Nugroho, 2008).

Fungsi evaluasi kebijakan publik menurut (Putra, 2003) memiliki tiga hal pokok, yaitu: (1) memberikan informasi yang

benar tentang kinerja kebijakan; (ii) Untuk menilai kesesuaian tujuan atau sasaran dengan masalah yang dihadapi; dan (iii) berkontribusi pada kebijakan lain, terutama yang berkaitan dengan metodologi. Ketiga fungsi tersebut menggambarkan pentingnya evaluasi kebijakan untuk dilakukan agar proses kebijakan publik dapat berfungsi dengan baik.

#### **b. Jenis Evaluasi Kebijakan Publik**

Secara umum, Nugroho (2008) membagi evaluasi menjadi tiga jenis, yaitu:

##### **1. Evaluasi pada Tahap Perencanaan**

Kata evaluasi sering digunakan pada tahap perencanaan untuk mencoba memilih dan memprioritaskan berbagai alternatif dan kemungkinan cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jadi kita membutuhkan berbagai teknik yang bisa digunakan perencana. Satu-satunya hal yang perlu diingat dalam hal ini adalah bahwa metode yang digunakan dalam memilih prioritas tidak selalu sama untuk setiap situasi, tetapi berbeda sesuai dengan sifat masalah itu sendiri.

##### **2. Tahap Pelaksanaan**

Pada tahap ini evaluasi merupakan kegiatan dengan melakukan analisis untuk mengetahui tingkat kemajuan pelaksanaan

dibandingkan dengan rencana. Ada perbedaan antara evaluasi dalam pengertian ini dan bimbingan. Bimbingan mengasumsikan bahwa tujuan yang akan dicapai sesuai dan bahwa program

direncanakan untuk mencapai tujuan tersebut. Arahan mempertimbangkan apakah pelaksanaan proyek sesuai dengan rencana dan rencana itu tepat untuk mencapai tujuan.

### 3. Evaluasi pada Tahap Paska Pelaksanaan

Dari sini pengertian evaluasi hampir sama dengan pengertian pada tahap pelaksanaan, hanya perbedaan yang dievaluasi dan dianalisis bukan lagi tingkat kemajuan pelaksanaan dibandingkan dengan rencana, tetapi hasil pelaksanaan dibandingkan dengan rencana, yaitu adalah, apakah efek yang dihasilkan dari pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

#### **c. Model Evaluasi Kebijakan Publik**

Dari (Cook & Scioli, 1975) Setelah modifikasi, skema model evaluasi dampak dapat diklarifikasi. William Dunn (Keban, 2008), mengemukakan beberapa model evaluasi kebijakan publik yang terdiri dari :



### 1. The adversary model

Para evaluator dikelompokkan menjadi dua bagian, tugas pertama adalah mempresentasikan hasil evaluasi program yang positif, dan hasil efek kebijakan yang efektif dan baik, dan kelompok kedua berperan dalam menemukan dampak negatif, tidak efektif, gagal dan tidak tepat sasaran. hasil evaluasi program. Kedua kelompok ini bertujuan untuk memastikan ketidakberpihakan dan objektivitas dari proses evaluasi. Hasilnya kemudian dievaluasi sebagai hasil evaluasi. Menurut model evaluasi ini, tidak ada efisiensi dalam data yang dikumpulkan.

### 2. The transaction model

Model ini berkaitan dengan penggunaan metode studi kasus, yang merupakan metode alami dan terdiri dari dua jenis, yaitu: evaluasi responsif yang dilakukan melalui kegiatan informal yang berulang-ulang sehingga program yang direncanakan dapat digambarkan secara akurat; Evaluasi informatif bertujuan untuk mengkaji program-program inovatif guna menggambarkan dan menjelaskan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi model ini akan berusaha mendeteksi dan mendokumentasikan pihak-pihak yang terlibat dalam program.

### 3. Good free model

Model evaluasi ini bertujuan untuk menemukan dampak aktual dari kebijakan, bukan hanya untuk menentukan dampak yang diharapkan seperti yang tertuang dalam program. Dalam upaya menemukan efek yang sebenarnya, evaluator tidak perlu mempelajari secara ekstensif dan mendalam tentang tujuan program yang direncanakan. Sehingga evaluator (peneliti) dalam posisi menilai dan ada objektivitas.

#### **d. Faktor-Faktor Yang Mengakibatkan Tidak Tercapaiannya Tujuan Kebijakan**

Semua dari kebijakan publik mempunyai maksud untuk dapat mempengaruhi atau untuk mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara, untuk membujuk orang agar bertindak sesuai dengan peraturan atau tujuan yang telah ditentukan oleh pemerintah, apakah yang berkenaan dengan kebijakan atau bermacam-macam seperti hak paten dan hak duplikasi, membuka sebuah perumahan, tarif harga, pencurian malam hari atau penerimaan militer. Dalam hal ini jika kebijakan tidak dapat dipenuhi, banyak orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan, jika mereka tidak menggunakan cara yang telah ditentukan, atau jika mereka berhenti mengerjakan yang telah ditentukan, maka kebijakan tersebut dikatakan tidak berjalan secara

efektif atau secara ekstrem hasilnya dalam pelaksanaannya (Agustino, 2008).

Secara umum evaluasi suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut tentang estimasi atau penilaian tentang kebijakan yang mencakup substansi implementasi dan dampak. Dalam ini, dipandang sebagai suatu kegiatan yang fungsional. Yang mempunyai arti rumah suatu kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap terakhir saja tetapi dilakukan juga dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, suatu kebijakan dapat meliputi seperti tahap perumusan masalah masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan suatu masalah kebijakan, implementasi maupun pada tahap dampak kebijakan yang timbul (Sore, 2017)

Umumnya jika berbicara mengenai evaluasi kebijakan, tentu pikiran tersebut akan dihubungkan dengan perkiraan atau penafsiran atas kebijakan yang telah diimplementasikan namun sebetulnya bukan hanya itu saja. Evaluasi kebijakan sebenarnya juga membahas tentang persoalan perencanaan tentang isi tentang implementasi si dan tentu efek atau pengaruh dari kebijakan yang sedang berlangsung itu sendiri banyak yang berpendapat mengenai faktor-faktor yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan daripada kebijakan publik kebijakan dinyatakan dalam variasi yang begitu mengesankan baik yang bersifat anekdot maupun yang terpotong-potong, dipengaruhi oleh ideologi

tertentu, dipengaruhi oleh kepentingan partisan, atau dipengaruhi oleh kriteria penilaian yang lainnya (Agustino, 2008).

Mengingat begitu luasnya dan banyak ragam problematika sosial (social problem) yang dihadapi oleh masyarakat masa kini yang mau atau tidak mau harus tangkap direspon oleh pemerintah rumah maka tidak akan masuk akal apabila analisis kebijakan publik tersebut bersifat homogen. Itu yang menyebabkan sebagai respon dari para pakar dikembangkanlah berbagai pendekatan spesifik dalam analisis kebijakan publik. Seorang analis mungkin hanya bakal tertarik pada analisis atas suatu bagian dari proses kebijakan tertentu. Misalnya, dalam aspek penyusunan agenda atau implementasi kebijakan, atau bidang yang substantif lainnya seperti kebijakan dalam pengembangan lingkungan wilayah pesisir. Demikian pula seorang analis dapat saja bersandar pada pendekatan statistik yang kaku, atau malah sebaliknya pada pendekatan-pendekatan yang lebih bersifat intuitif. Akhirnya, seorang analis bisa saja sedemikian tertantang untuk dapat menggunakan pendekatan perspektif yaitu mengenai hal-hal apa saja yang terjadi seharusnya atau malah sebaliknya, mengembangkan pendekatan yang lebih empiris, mengenal hal-hal apa saja yang sebenarnya terjadi (Sore, 2017).

Dalam obrolan ringan sehari-hari di kalangan masyarakat awam bahkan tidak jarang juga di kalangan para profesional dan akademisi, sering terdengar orang berkomentar tentang mengatakan bahwa

kebijakan publik itu merupakan sesuatu yang abstrak tidak jelas sosoknya, kabur, tidak memiliki keterkaitan langsung dengan kehidupan sehari-hari, dan lain sebagainya. Sejauh ini, mengenai suatu kebijakan publik sebagai salah satu konsep memang tidak terlalu keliru meskipun bagaimana nanti menyangkut tentang kebijakan publik sebagai serangkaian aktivitas atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah ah yang hal tersebut tidak sepenuhnya benar (Wahab, 2021).

Di bawah ini akan dipaparkan faktor-faktor tidak tercapainya tujuan kebijakan (LINDA, H. W. 2018) :

1. Adanya sebuah kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada.

Apabila suatu kebijakan telah dipandang bertentangan secara ekstrim atau secara tajam dengan sistem nilai yang telah dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum maka dapat dipastikan apabila kebijakan publik yang hendak diimplementasikan bakal sulit untuk dapat terlaksana.

2. Tidak adanya suatu kepastian hukum

Tidak adanya suatu kepastian hukum, adanya ketidakjelasan aturan hukum, atau ketidakjelasan kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan antara satu sama lain dapat menjadi salah satu sumber

ketidapatuhan warga pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut sangat mungkin untuk dapat terjadi karena kebijakan yang tidak jelas kebijakan yang bertentangan antar isinya, atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalahan pengertian, sehingga dapat menimbulkan berkecenderungan untuk ditolak oleh warga untuk diimplementasikan.

### 3. Adanya keanggotaan seseorang dalam organisasi

Seseorang dapat dikatakan patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebabkan oleh keterlibatannya pada suatu organisasi tertentu apabila tujuan organisasi yang dimasuki oleh banyak orang yang terlibat dalam suatu organisasi atau gagasan dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah maka mereka akan ingin bahkan makan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus dan jujur namun apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasi tersebut, maka sesempurna apapun kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah akan menemui kesulitan untuk terimplementasi dengan baik.

### 4. Adanya konsep ketidakpatuhan secara selektif terhadap hukum

Masyarakat dapat patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu tetapi terdapat juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lainnya.

Terdapat orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi di waktu yang bersamaan mereka dapat tidak patuh dengan kebijakan pelarangan lainnya. Output dari kebijakan adalah berupa benda atau yang dikerjakan pemerintah (seperti: program pembayaran dalam kesejahteraan pada masyarakat atau Bantuan Operasional Sekolah dan lain-lain). Aktivitas kegiatan tersebut dapat diukur dengan standarisasi yang sudah jelas hal tersebut semacam ini ini sedikit dapat memberikan gambaran pada ada kita tentang hasil ataupun dampak daripada kebijakan publik karena pada usaha untuk menentukan suatu hasil kebijakan perhatian kita adalah pada perubahan yang terjadi di lingkungan sekitarnya atau sistem politik yang yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan. Sedangkan dari kebijakan lebih terfokus atau mencoba untuk dapat menentukan pengaruh dari kebijakan dalam kondisi kehidupan yang sesungguhnya nanti. Ketika berbicara tentang outcome, Maka sedikitnya nya lebih mengetahui apa yang ingin terselesaikan dengan kebijakan yang dikeluarkan (objektivitas kebijakan). Merupakan suatu hal yang wajar jika dalam mengukur keberhasilan perlu untuk ditentukannya tidak hanya dari beberapa perubahan pada kondisi kehidupan yang yang akan terjadi sesungguhnya, seperti fenomena pengurangan jumlah pengangguran tetapi juga telah menjadi suatu kewajiban para decision makers untuk dapat

melihat dari dampak formulasi kebijakan yang akan diimplementasikan.

Untuk itu, selain dari faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan, dibawah ini ini merupakan dampak dari kebijakan yang mempunyai beberapa dimensi (Nafi'ah, Z. 2013) :

- a. Pengaruhnya terdapat pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan dari masyarakat. Pertama harus didefinisikan tentang siapa yang akan terkena pengaruh dari kebijakan tersebut Apakah orang miskin pengusaha kecil ataupun anak-anak sekolah. Lebih jauh lagi, harus dicatat bahwa kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau tidak diharapkan atau bahkan keduanya.
- b. Kebijakan dapat mempunyai dampak dalam situasi dan kelompok lainnya atau dapat disebut juga dengan istilah eksternalitas atau spillover effect seperti uji coba bahan peledak nuklir di atmosfer yang hal tersebut dapat memberikan data yang diinginkan untuk sebuah pengembangan pembuatan senjata tetapi dalam konteks ini dapat menimbulkan efek bahaya bagi warga masyarakat dunia hal tersebut akan berdampak eksternalitas yang negatif walau di sisi lain ada pula dampak eksternal positifnya pada pelaksanaan kegiatan tersebut.



c. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh yang besar di masa mendatang seperti pengaruhnya dalam kondisi yang ada saat ini. Yang sering menjadi pertanyaan dalam pembuatan kebijakan pada sekarang ini adalah Apakah kebijakan tersebut dibuat dalam masa penggunaan jangka panjang atau jangka menengah atau jangka pendek? Siapakah yang diuntungkan dari pembuatan kebijakan tersebut?.

d. Kebijakan dapat mempunyai dampak secara tidak langsung yang merupakan suatu pengalaman dari sebuah komunitas atau beberapa anggota diantaranya. Seperti biaya yang tidak diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

Dalam hal ini tentu saja begitu sulit untuk dapat mengukur keuntungan yang tidak langsung dari implementasi kebijakan untuk masyarakat tertentu. Selanjutnya pembicaraan pokok adalah pada kenyataan bahwa pelaksanaan kebijakan publik seolah-olah selalu berhubungan dengan penemuan materi yang diinginkan atau keinginan yang dapat tercapai yang hal ini dalam pelaksanaannya dampaknya menjadi contoh simbolik dari pada materialistik. Analisis dari suatu kebijakan publik biasanya mempunyai. Berat pada apa yang sesungguhnya akan dilakukan oleh pemerintah dan dengan dampak material apa kedepannya (Haris, R. A. 2017).

Masyarakat mempunyai keyakinan apabila kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Apabila suatu kebijakan dibuat berdasarkan atas Ketentuan tersebut maka masyarakat akan cenderung mempunyai kesediaan diri untuk dapat menerima dan melaksanakan dari kebijakan tersebut. Apalagi jika kebijakan publik tersebut memang berhubungan erat dengan hidup mereka. Namun hal tersebut akan bertolak belakang apabila kebijakan publik dibuat oleh pejabat publik yang berwenang guna untuk memuluskan hajat para pembuat kebijakan tersebut dan malah menyengsarakan rakyat yang ada. Apabila masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik maka warga akan memiliki kecenderungan untuk menolak daripada kebijakan tersebut (Wahab, S. A. 2021).

Selanjutnya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi ketidak tercapainya tujuan kebijakan dalam hal ini masyarakat yang digerakkan oleh rational choices (pilihan-pilihan yang rasional), seperti pada abad postmodern saat ini, begitu banyak dijumpai bahwa satu individu atau sekelompok warga mau menerima dan dapat melaksanakan suatu kebijakan publik sebagai suatu yang logis rasional serta memang dirasa perlu lu

untuk dilakukan. Di sisi lain banyak orang yang tidak suka untuk membayar pajak, apalagi ketika kondisi perekonomian mereka tengah melemah seperti saat ini, tetapi jika mereka mempercayai bahwa membayar pajak itu perlu untuk memberikan kontribusi atas pelayanan pemerintah kepada publik maka orang tersebut akan sadar dan patuh untuk melaksanakan pembayaran pajak. Namun, faktor tersebut akan tidak berjalan secara linier apabila kebijakan publik tersebut dibuat dan masyarakat merasa dirugikan atas adanya kebijakan tersebut hal ini yang menyebabkan timbulnya kontroversi di kalangan masyarakat sehingga masyarakat enggan untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut (Agustino, 2008).

#### **4. Rencana Strategi**

##### **1. Definisi Perencanaan**

Perencanaan dapat diartikan sebagai sebuah proses dalam pengambilan keputusan. Hal ini diperkuat oleh pendapat yang dikemukakan oleh Moekijat dalam Tarigan, (2012:4) yang menjelaskan perencanaan sebagai :

1. "Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan

kegiatan-kegiatan yang akan diusulkan, yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan”;

2. “Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan dimana hal itu akan dilakukan”

3. “Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan”;

4. “Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai”.

Oleh karena itu, dari berbagai perumusan di atas dapat disimpulkan bahwa, inti dari perencanaan adalah bagaimana menetapkan tujuan dan merumuskan langkah-langkah untuk mencapai tujuan. Dengan memperhatikan perencanaan yang telah dibuat sebelumnya, dapat memberikan arah dan gambaran untuk menentukan suatu tindakan yang digunakan untuk mencapai tujuan yang akan datang. Berbagai dugaan yang disimpulkan dari perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya, dapat merekomendasikan suatu tindakan atau usaha menuju kearah yang lebih baik.

UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia. Hal

ini menunjukkan bahwa perencanaan yang dimaksud memiliki kaitan dengan optimalisasi komponen yang tersedia. Komponen yang dimaksud terdiri dari tindakan, urutan pilihan dan sumberdaya. Melalui suatu pemanfaatan yang optimal sekiranya komponen tersebut dapat saling melengkapi antara satu sama lain. Berbeda dengan definisi perencanaan yang dikemukakan oleh Bintoro (1985:12) “perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa” dari pendapat yang dikemukakan dapat diambil kesimpulan bahwa perencanaan merupakan suatu strategi yang dapat digunakan dalam mencapai tujuan, sehingga dalam pelaksanaannya dapat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat lain yang dikemukakan Conyers & Hills yang dikutip oleh Arsyad (1999:19) dalam Tarigan (2012:5), Perencanaan adalah “Suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang”. Berdasarkan definisi tersebut menurutnya ada empat elemen dasar perencanaan, yaitu :

a. Merencanakan berarti memilih;

Melalui perencanaan dapat dipilih berbagai macam strategi/cara yang akan digunakan untuk membuat suatu rencana.

b. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumberdaya;

Sumberdaya merupakan aktor yang sangat berperan dalam pembuatan perencanaan. Dengan memilih sumberdaya yang tepat maka dapat menjadi sarana perantara dalam membuat perencanaan.

c. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan;

Suatu kegiatan apabila diawali dengan suatu perencanaan maka akan membuka jalan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

d. Perencanaan berorientasi ke masa depan;

Perencanaan memiliki kaitan dengan tujuan yang akan dicapai. Tujuan tersebut tidak hanya sebatas untuk tujuan sesaat. Melalui suatu perencanaan yang baik maka akan diperoleh capaian masa depan.

## **2. Jenis-jenis Perencanaan**

a. Perencanaan Berdasarkan Jangka Waktu Rencana

Berdasarkan jangka waktu rencana, perencanaan dapat dibagi kedalam tiga bentuk. Menurut Bintoro (1985:69-71) perencanaan pembangunan juga dapat dilihat pembedaanya dari segi jangka waktu rencana yaitu perencanaan jangka panjang (long term plan), perencanaan jangka menengah (medium term plan) dan perencanaan jangka pendek (short term plan) :

1. Perencanaan Jangka Panjang (long term plan)

Perencanaan jangka panjang meliputi jangka waktu sepuluh tahun keatas. Perencanaan jangka panjang memiliki dua macam sifat (1) perencanaan jangka panjang yang bersifat studi perkiraan atau proyeksi keadaan masa depan dengan jangka waktu yang cukup panjang. Penelaahan tentang kecenderungan-kecenderungan jangka panjang berdasar variabel-variabel ekonomi maupun kondisi-kondisi lainnya dalam masyarakat. Perencanaan seperti ini dapat dilakukan apabila terdapat peralatan analisa yang cukup, data statistik serta informasi lain yang relatif lengkap serta kelakuan kehidupan ekonomi yang relatif pasti (2) bentuk yang kedua dari perencanaan jangka panjang adalah suatu perencanaan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan perkembangan dalam masyarakat yang bersifat fundamental dan struktural dalam jangka panjang. Perencanaan seperti ini misalnya adalah terdapat di Malaysia, dan juga di Indonesia dengan Garis-garis Besar Haluan Negara (dengan pola dan arah pembangunan jangka panjangnya).

## 2. Perencanaan Jangka Menengah (medium term plan)

Perencanaan jangka menengah meliputi jangka waktu antara 3 sampai 8 tahun. Perencanaan jangka menengah akan lebih baik bila dikaitkan dengan perspektif ataupun kebijaksanaan rencana jangka panjang. Dalam perencanaan jangka menengah sering dilakukan pembagian dalam tahap-tahap. Tahap tersebut misalnya yang 5 tahun dibagi menjadi 2 dan 3 tahun.

### 3. Perencanaan jangka pendek (short term plan)

Perencanaan jangka pendek memiliki jangka waktunya antara setengah sampai dengan dua tahun. Mengenai perencanaan jangka pendek terdapat dua macam rencana (1) rencananya memang jangka pendek yaitu setengah, satu atau dua tahun. Rencana jangka pendek seringkali dilakukan untuk menanggulangi keadaan yang bersifat mendesak misalnya keadaan sehabis perang, keadaan masih dalam situasi labil, penanggulangan krisis ekonomi bahkan misalnya terjadi bencana alam hebat (2) bentuk lain dari rencana jangka pendek adalah rencana tahunan (annual plan). Rencana tahunan ini adalah suatu rencana jangka pendek sebagai penerjemahan daripada rencana jangka menengah supaya lebih bersifat konkrit, spesifik dan operasional. Oleh karena itu juga sering disebut sebagai perencanaan operasional tahunan (annual plan).

### **3. Pendekatan Perencanaan**

Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah yang dijelaskan dalam PERMENDAGRI No.54 tahun 2010 (pasal 6) tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah adalah teknokratis, partisipatif, top- down dan bottom-up :



- a. Teknokratis, adalah pendekatan yang menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Metode dan kerangka berpikir ilmiah merupakan proses keilmuan untuk memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan berdasarkan bukti fisik, data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan;
- b. Partisipatif, pendekatan ini dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders) dengan mempertimbangkan :
  1. Relevansi pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, di setiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
  2. Kesetaraan antara pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan;
  3. Adanya tranparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa;
  4. Keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termarjinalkan dan pengarusutamaan gender;
  5. Terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah, dan

6. Terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan strategi, kebijakan dan program prioritas.
- c. Politis, merupakan pendekatan melalui program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, yang disusun kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) melalui :
    - a. Penerjemahan yang tepat dan sistematis atas visi, misi, dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah kedalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program pembangunan daerah selama masa jabatan;
    - b. Konsultasi pertimbangan dari landasan hukum, teknis penyusunan, sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran pembangunan nasional dan pembangunan daerah; dan
    - c. Pembahasan dengan DPRD dan konsultasi dengan pemerintah untuk penetapan produk hukum yang mengikat semua pemangku kepentingan.
    - d. Top-down dan Bottom-up, hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional, sehingga tercipta

sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

#### **4. Tahapan-tahapan Perencanaan**

Perencanaan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam proses pembuatan suatu perencanaan diperlukan tahap-tahap khusus untuk memulainya. Tahapan tersebut terdiri dari tahapan penyusunan rencana, penyusunan program rencana, pelaksanaan rencana, pengawasan atas pelaksanaan, sampai pada tahapan terakhir yaitu evaluasi perencanaan. Dengan melewati tahapan perencanaan maka, dapat memberikan gambaran baru yang lebih efektif untuk pembuatan perencanaan selanjutnya. Adapun tahapan-tahapan perencanaan seperti yang dikemukakan oleh Bintoro (1985:57-60) antara lain sebagai berikut :

##### **a. Penyusunan rencana**

Penyusunan rencana terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

1. Tinjauan keadaan. Tinjauan keadaan atau review ini dapat berupa tinjauan sebelum memulai suatu rencana (review before take off) atau suatu tinjauan tentang pelaksanaan rencana sebelumnya (review of performance). Melalui review yang dilakukan, maka dapat mengetahui masalah-masalah maupun hambatan-hambatan yang masih dihadapi serta potensi yang masih bisa untuk dikembangkan;

2. Perkiraan masa yang akan dilalui rencana. Dalam hal ini membutuhkan data-data statistik, berbagai hasil penelitian dan teknik-teknik proyeksi. Mekanisme informasi untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan perspektif masa depan;

3. Penetapan tujuan rencana (plan object) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana tersebut. Dalam hal ini seringkali nilai-nilai politik, sosial masyarakat, memainkan peran yang cukup penting. Secara teknis ini didasarkan pada tinjauan keadaan dan perkiraan tentang masa yang akan dilalui rencana. Dilihat dalam suatu kerangka yang lebih luas berdasar asas konsistensi dan prioritas;

4. Identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana. Suatu kebijaksanaan atau policy mungkin perlu didukung oleh program-program pembangunan sehingga melalui program pembangunan tersebut sasaran yang akan dicapai terlihat lebih jelas;

5. Tahap terakhir adalah tahapan persetujuan rencana. Pada tahap ini diusahakan penyerasian dengan perencanaan pembiayaan secara umum dari program-program perencanaan yang akan dilakukan.

#### b. Penyusunan program rencana

Dalam tahap ini dilakukan perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta

penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga mana saja yang akan melakukan program-program pembangunan.

c. Pelaksanaan rencana

Dalam hal ini perlu dibedakan antara tahap eksplorasi, tahap konstruksi dan tahap operasi. Tahap pelaksanaan operasi perlu dipertimbangkan kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Kebijakan-kebijaksanaan juga perlu diikuti implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus menerus memerlukan penyesuaian;

d. Pengawasan atas pelaksanaan

Pada tahap ini tujuan dari pengawasan adalah :

1. Mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencananya;
2. Apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa penyebabnya;
3. Dilakukannya tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan-penyimpangan.

e. Dalam proses perencanaan perlu juga dilakukan evaluasi.

Evaluasi dapat membantu kegiatan pengawasan. Evaluasi juga dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Dari hasil-hasil evaluasi dapat dilakukan perbaikan

terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan (perencanaan) itu sendiri.

## **5. Perencanaan Strategis**

Perencanaan strategis merupakan bagian dari proses perencanaan. Oleh karena itu lebih ditekankan kepada pemilihan strategi yang akan digunakan dalam suatu organisasi baik Organisasi Publik maupun Organisasi Bisnis. Ketepatan dalam memilih strategi yang digunakan turut menentukan keberhasilan dari organisasi dan tujuan yang akan dicapai (Wedhasmara, A. 2009).

### **a. Definisi Perencanaan Strategis**

Menurut Olsen dan Eadge dalam Bryson (2007:4-5), mendefinisikan perencanaan strategis sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu, bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Melalui perencanaan strategi maka, suatu organisasi dapat memperoleh strategi-strategi baru yang akan digunakan dalam memenuhi tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam abad ini, sebagian besar pekerjaan dalam perencanaan strategis memfokuskan kepada organisasi yang bertujuan meraih laba seperti organisasi bisnis. Namun seiring dengan perkembangan jaman, perencanaan strategis juga dapat digunakan pada organisasi publik.

Perencanaan strategis dalam sektor publik terutama diterapkan untuk tujuan militer dan praktik penyelenggaraan Negara (statecraft) dalam skala yang besar (Quin, 1980; Bracker, 1980) dalam Bryson (2007:5), secara khusus perencanaan strategis dapat diterapkan kepada :

1. Lembaga Publik, Departemen, atau Divisi Penting dalam organisasi;
2. Pemerintahan Umum, seperti Pemerintahan city, country, atau Negara Bagian;
3. Organisasi nirlaba yang pada dasarnya memberikan pelayanan;
4. Fungsi khusus yang menjembatani batasan-batasan organisasi dan Pemerintah, seperti transportasi, kesehatan, atau pendidikan;
5. Seluruh komunitas, kawasan Perkotaan atau Metropolitan, Daerah,
6. atau Negara Bagian.

#### **b. Manfaat Perencanaan Strategis**

Dalam sebuah perencanaan, perencanaan strategis memiliki manfaat yang cukup besar bagi organisasi publik. Melalui perencanaan strategis dapat membuat organisasi publik lebih efektif dalam melakukan suatu tindakan. Seperti dijelaskan oleh beberapa penulis Steiner, dkk dalam Bryson (2007:12-13), berkeyakinan bahwa perencanaan strategis dapat membantu suatu organisasi yakni sebagai :

1. Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif;

Berpikir strategis berarti berpikir secara keseluruhan dengan mempelajari suatu kondisi yang nyata. Dengan mengembangkan tindakan yang strategis, maka situasi permasalahan yang dihadapi, dapat diatasi.

## 2. Memperjelas arah masa depan;

Untuk mengetahui arah masa depan, perlu untuk meninjau kembali tujuan-tujuan yang telah dicapai sebelumnya dan tujuan-tujuan yang belum tercapai. Sehingga suatu organisasi dapat mengetahui kelemahan yang harus di perbaiki dan kekuatan yang harus dipertahankan.

## 3. Menciptakan prioritas;

Setelah memperjelas arah masa depan, maka harus menciptakan prioritas yang akan membuat suatu organisasi lebih fokus terhadap tujuan yang akan dicapai dengan memahami isu-isu strategis yang sedang berkembang.

## 4. Membuat keputusan sekarang dan mengingat konsekuensi masa depan;

Keputusan yang telah diambil sekarang sebaiknya telah memperhitungkan konsekuensi yang akan ditemukan di masa yang akan datang, sehingga dapat meminimalisir kemungkinan buruk yang akan dihadapi oleh organisasi

## 5. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan



keputusan;

Dalam mengambil sebuah keputusan, harus memahami latar belakang dari situasi yang mau diatasi. Dengan adanya alasan yang kuat, dapat membentuk suatu pemikiran yang kuat bagi pembuat keputusan, agar dapat mengembangkan strategi yang akan dicapai, dengan mempertimbangkan tujuan maupun sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

6. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang

berada di bawah kontrol organisasi;

Keleluasaan yang dimaksudkan adalah dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan dari atas kebawah. Koordinasi dengan menciptakan suatu komunikasi yang baik antara pusat dan daerah akan memudahkan kontrol dalam pengembangan suatu organisasi.

7. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi;

Dalam membuat suatu keputusan, sebelumnya perlu untuk memahami hal-hal apa saja yang dibutuhkan oleh suatu organisasi. Berdasarkan pemahaman yang ada, maka keputusan yang akan diambil akan mengarah kepada pemenuhan kebutuhan organisasi dalam menjalankan arah maupun kebijakan yang telah ditentukan.

8. Memecahkan masalah utama organisasi;

masalah akan melemahkan kinerja dari organisasi. Masalah dapat ditemukan didalam organisasi (internal) oleh individu maupun kelompok, maupun dari luar organisasi (ekstrenal) seperti perubahan lingkungan seiring dengan perkembangan dunia.

#### 9. Memperbaiki kinerja organisasi;

Kinerja dari suatu organisasi sangat menentukan keberhasilan organisasi. Dengan memperhatikan kualitas sumberdaya manusia dalam organisasi yang merupakan alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sumberdaya manusia yang dimaksud adalah mampu bersaing dengan mengandalkan kemampuan yang dimiliki. Sumberdaya yang kompetitif akan memberikan pengaruh yang positif dan menjadikan organisasi lebih memiliki karakter.

#### 10. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif;

Lingkungan organisasi yang cenderung berubah karena pengaruh ekonomi, sosial, politik maupun teknologi, akan menguji kesiapan organisasi. Apabila suatu organisasi tidak cepat tanggap dengan perubahan lingkungan, maka sulit untuk bersaing di masa sekarang dan masa yang akan datang.

#### 11. Membangun kerja kelompok dan keahlian;

Keahlian merupakan prioritas dari organisasi. Seseorang yang profesional akan membawa organisasi kedalam suatu perubahan kearah yang lebih baik. Organisasi merupakan kumpulan orang-orang

yang memiliki tujuan yang sama. Oleh karena itu kerjasama antar kelompok yang ada didalam suatu organisasi perlu diciptakan untuk mempertahankan eksistensi di masa yang akan datang.

### **c. Tahapan Perencanaan Strategis**

Seperti yang telah diketahui, dalam pembuatan perencanaan strategis harus melewati beberapa tahapan. Tujuannya adalah agar perencanaan strategi yang dibuat lebih bermanfaat dalam memaksimalkan suatu perencanaan. Adapun tahapan perencanaan strategis yang harus diperhatikan seperti yang dikemukakan oleh Bryson (2007:55-70) adalah sebagai berikut :

#### **1. Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis;**

Tujuan langkah pertama adalah menegosiasikan kesepakatan dengan orang-orang penting (decision makers) atau pembentuk opini (opinionleaders) internal (dan mungkin eksternal) tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah perencanaan yang terpenting. Salah satu tugas pemrakarsa adalah menetapkan secara tepat siapa saja yang tergolong orang-orang penting pembuat keputusan. Tugas berikutnya adalah menetapkan orang kelompok, unit, atau organisasi manakah yang harus dilibatkan dalam perencanaan.

#### **2. Memperjelas mandat organisasi;**

Mandat formal dan informal yang ditempatkan pada organisasi adalah “keharusan” yang dihadapi organisasi

### 3. Memperjelas Misi dan Nilai-nilai Organisasi;

Bagi perusahaan atau lembaga pemerintah, atau bagi organisasi nirlaba, hal ini berarti organisasi harus berusaha memenuhi kebutuhan sosial dan politik yang dapat diidentifikasi. Namun menetapkan misi lebih dari sekedar mempertegas keberadaan organisasi. Memperjelas maksud dapat mengurangi banyak sekali konflik yang tidak perlu dalam suatu organisasi dan dapat membantu menyalurkan diskusi dan aktivitas secara produktif.

### 4. Menilai lingkungan Eksternal;

Tim perencanaan harus mengeksplorasi lingkungan di luar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi. Sebenarnya, faktor “di dalam” merupakan faktor yang dikontrol oleh organisasi dan faktor “di luar” adalah faktor yang tidak terkontrol oleh organisasi (Peffer dan Salancik, 1978)

### 5. Menilai Lingkungan Internal;

Untuk mengenali kekuatan dan kelemahan internal, organisasi dapat memantau sumber daya (inputs), strategi sekarang (process) dan kinerja (outputs).

### 6. Mengidentifikasi Isu strategis yang dihadapi organisasi;

Secara khas, perencanaan itu merupakan masalah yang sangat penting bahwa isu-isu strategis dihadapi dengan cara terbaik dan efektif jika

organisasi ingin mempertahankan kelangsungan hidup dan berhasil baik. Organisasi yang tidak menanggapi isu strategis dapat menghadapi akibat yang tak diinginkan dari ancaman, peluang yang lenyap, atau keduanya.

#### 7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu;

Strategi di definisikan sebagai pola tujuan, kebijakan, program, bagaimana organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, mengapa organisasi harus mengerjakan hal itu. Strategi dapat berbeda-beda karena tingkat, fungsi dan kerangka waktu.

#### 8. Menciptakan visi organisasi yang efektif untuk masa depan;

Langkah terakhir dalam proses perencanaan, organisasi mengembangkan deskripsi mengenai bagaimana seharusnya organisasi itu sehingga berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya.

### **d. Manajemen Strategis**

Manajemen strategis dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu untuk memformulasi, mengimplementasi dan mengevaluasi keputusan lintas fungsi yang memungkinkan organisasi dapat mencapai tujuannya (David, 2006:5). Menurut David proses perencanaan strategis merupakan bagian dari manajemen strategis, manajemen strategis terdiri dari tiga tahap yakni formulasi strategi, implementasi strategi dan evaluasi strategi.

Manajemen strategis menurut Fred R. David memiliki tiga tahapan besar, yaitu:

1) Perumusan strategi, dimana pada tahap ini perusahaan dapat melakukan:

- Pengembangan pernyataan misi perusahaan
- Melakukan audit internal dan eksternal
- Menetapkan sasaran jangka panjang
- Menghasilkan, mengevaluasi dan memilih strategi

2) Implementasi strategi, dimana pada tahap ini perusahaan dapat melakukan:

- Menetapkan kebijakan dan sasaran tahunan
- Mengalokasikan sumber daya yang dimiliki perusahaan untuk melaksanakan strategi yang sudah dipilih pada tahap perumusan strategi.

3) Evaluasi strategi, dimana pada tahap ini perusahaan dapat melakukan pengukuran dan mengevaluasi hasil dari implementasi strategi. Menurut Dirgantoro (2007:9) manajemen strategis sendiri memiliki banyak definisi lain, beberapa diantaranya adalah :

1. Suatu proses berkesinambungan yang membuat organisasi secara keseluruhan dapat match dengan lingkungannya, atau dengan kata lain, organisasi secara keseluruhan dapat selalu responsif terhadap

perubahan-perubahan didalam lingkungannya baik yang bersifat internal maupun eksternal.

2. Kombinasi ilmu dan seni untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan yang bersifat cross-fungsional yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya.

3. Usaha untuk mengembangkan kekuatan yang ada di perusahaan untuk menggunakan atau menangkap peluang bisnis yang muncul guna mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan sesuai dengan misi yang ditentukan

Dari beragam definisi dari inovasi, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen strategis adalah sebuah proses yang dilakukan untuk dapat menangkap peluang-peluang ada disekitar organisasi guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut David (2006:6) Tujuan manajemen strategis adalah untuk mengeksplorasi dan menciptakan peluang baru yang berbeda untuk masa mendatang ; perencanaan jangka panjang, sebaliknya mencoba untuk mengoptimalkan tren sekarang untuk masa yang akan datang. Secara garis besar, terdapat tiga elemen besar yang membentuk manajemen strategis seperti yang terdapat dalam gambar 1 :



Gambar. 1 Elemen Manajemen Strategik

Sumber: Dirgantoro Crown (2007: 10)

Model manajemen strategis dibentuk untuk memberikan suatu kerangka berpikir yang mudah di dalam memahami bagaimana manajemen strategis bekerja. Model tersebut dibentuk melalui tiga elemen dasar manajemen strategis, yaitu analisis lingkungan, penetapan visi; misi dan objective serta strategi sebagai elemen terakhir. Ketiga elemen dasar tersebut ditambah dengan komponen-komponen yang lain akan membentuk kerangka tersebut. Berikut adalah penjelasan masing-masing komponen manajemen strategis :

#### 1. Analisis Lingkungan

Analisis lingkungan dilakukan dengan tujuan utama adalah untuk melihat kemungkinan-kemungkinan peluang yang bisa muncul serta kemungkinan-kemungkinan ancaman yang bisa terjadi yang diakibatkan oleh adanya perubahan-perubahan, yang terjadi baik pada tingkat lingkungan bisnis/industri maupun lingkungan internal organisasi. Analisis juga bisa dilakukan dengan melihat kekuatan



maupun kelemahan yang ada didalam internal organisasi untuk melihat seberapa besar organisasi dapat memanfaatkan peluang yang ada atau mengantisipasi ancaman atau tantangan yang muncul.

Menurut David (2006:13) Peluang dan ancaman eksternal mengacu pada ekonomi, sosial, budaya, demografi, lingkungan, politik, pemerintahan, hukum serta tren kompetisi dan kejadian yang secara signifikan dapat menguntungkan atau membahayakan organisasi di masa depan. Peluang dan ancaman tersebut berada diluar kendali organisasi sehingga disebut eksternal. Sedangkan kekuatan dan kelemahan internal adalah aktivitas organisasi yang dapat dikontrol yang dijalankan dengan sangat baik atau sangat buruk. Mereka muncul dalam aktivitas manajemen, pemasaran, keuangan, akuntansi produksi, penelitian dan sistem informasi didalam sebuah organisasi. Faktor internal dapat ditentukan melalui berbagai cara, termasuk menghitung rasio, mengukur kinerja, serta membandingkannya terhadap periode sebelumnya dan rata-rata industri.

## 2. Menetapkan visi, misi, dan objective

Menetapkan visi dimaksudkan untuk memberikan arah tentang akan menjadi apa atau seperti apa organisasi atau perusahaan di masa yang akan mendatang, atau secara lebih ringkas suatu pandangan kedepan tentang perusahaan. Misi lebih spesifik dibandingkan visi. Misi akan lebih spesifik menekankan tentang produk yang diproduksi, pasar yang

dilayani, dan hal-hal lain yang secara spesifik berhubungan langsung dengan tujuan organisasi. Sedangkan objective, lebih kepada penetapan target secara spesifik dan sedapat mungkin terukur, yang ingin dicapai oleh perusahaan untuk jangka waktu tertentu.

### 3. Strategi

Dalam proses manajemen strategi ini, terdapat tiga tahapan yang pertama formulasi strategi, yang kedua implementasi strategi dan yang ketiga adalah pengendalian strategi (Dirgantoro, 2007:13). Pada tahap formulasi strategi lebih ditekankan pada aktivitas utama yakni menyiapkan strategi alternatif, pemilihan strategi serta menetapkan strategi yang akan digunakan. Formulasi strategi juga menyangkut bagaimana mengembangkan visi, misi, mengidentifikasi peluang dan ancaman eksternal perusahaan, menentukan kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan tujuan jangka panjang, merumuskan strategi serta memilih strategi tertentu yang akan dilaksanakan (David,2006:7). Formulasi strategi menentukan keunggulan kompetitif jangka panjang. Untuk kondisi baik dan buruk, keputusan strategis memiliki konsekuensi di berbagai bagian fungsional dan efek jangka panjang terhadap organisasi.

Pada tahapan berikutnya, yakni tahapan implementasi strategi lebih merupakan tahapan dimana strategi yang telah diformulasikan tersebut kemudian diimplementasikan. Pada tahap implementasi ini beberapa

aktivitas atau cakupan kegiatan yang dilakukan antara lain mensyaratkan organisasi untuk menetapkan tujuan tahunan, membuat kebijakan, memotivasi karyawan, dan mengalokasikan sumber daya sehingga strategi yang telah diformulasikan dapat dijalankan. Implementasi strategi seringkali disebut tahap pelaksanaan dalam manajemen strategis. melaksanakan strategi berarti memobilisasi karyawan dan manajer untuk menempatkan strategi kedalam tindakan. Keberhasilan dari implementasi strategi tergantung dari bagaimana manajer mampu memotivasi para karyawannya.

Tahapan yang terakhir adalah tahap pengendalian strategi atau tahap evaluasi strategi yang merupakan tahap final dalam proses manajemen strategis. tahapan ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana efektifitas dari implementasi strategi. Menurut David (2006:8) Evaluasi strategi merupakan alat utama yang digunakan manajer untuk mengetahui apakah strategi yang dilakukan telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Semua strategi dapat dimodifikasi di masa mendatang karena adanya perubahan lingkungan eksternal maupun internal. Terdapat tiga aktivitas dasar dalam evaluasi strategi, yang pertama meninjau ulang faktor eksternal dan internal yang menjadi dasar strategi pada saat ini, yang kedua mengukur kinerja, dan yang terakhir adalah mengambil tindakan korektif. Evaluasi dibutuhkan karena kesuksesan hari ini tidak menjamin kesuksesan di hari esok.

## 5. Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan pangan (*food security*) sedikit lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan dan bahkan kemandirian pangan (Arifin,2001:50). Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan tersebut (Tambunan 2003:15). Menurut Purwanti (2010:14) parameter ketahanan pangan rumah tangga yang didasarkan pada definisi ketahanan pangan dari UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, mempunyai empat komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan, yaitu :

1. Kecukupan ketersediaan pangan;
2. Stabilitas ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga;
3. Aksesibilitas atau keterjangkauan terhadap pangan;
4. Kualitas atau keamanan pangan.

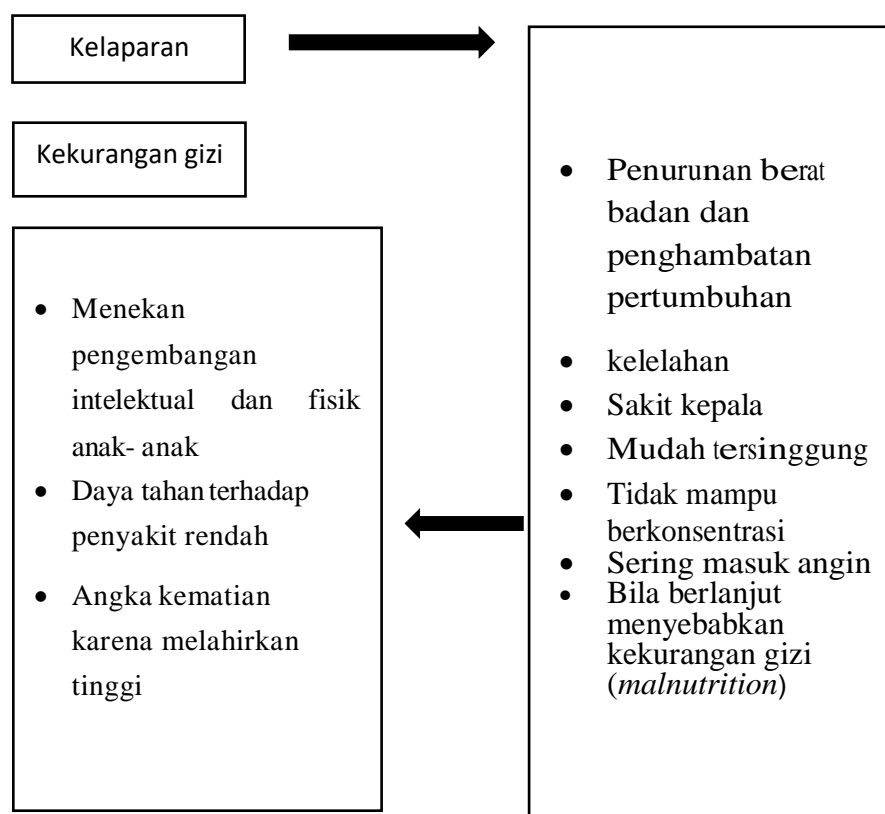
Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional atau ditingkat regional, tetapi akses individu untuk memenuhi kebutuhannya sangat tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang, dan waktu juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan. Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas

bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, 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. Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pangan sebagai sumber zat gizi (karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air) menjadi landasan utama manusia untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan. Janin dalam kandungan, bayi, balita, anak, remaja, dewasa maupun usia lanjut membutuhkan makanan yang sesuai dengan syarat gizi untuk mempertahankan hidup, tumbuh dan berkembang, serta mencapai prestasi kerja. Ada beberapa hal penting dalam mengatasi permasalahan pangan di Indonesia. Permasalahan secara umum mengenai ketahanan pangan adalah jumlah penduduk yang besar dengan pertumbuhan penduduk yang positif. Dengan demikian permintaan pangan masih akan meningkat. Peningkatan permintaan pangan juga didorong oleh peningkatan pendapatan, kesadaran akan kesehatan dan pergeseran pola makan karena pengaruh globalisasi, serta ragam aktivitas masyarakat. Di sisi lain, ketersediaan sumber daya lahan semakin berkurang, karena

tekanan penduduk serta persaingan pemanfaatan lahan antara sektor pangan dengan sektor non pangan. Secara spesifik, permasalahan sehubungan dengan ketahanan pangan (Purwaningsih, Jurnal 2008:15). adalah penyediaan, distribusi, dan konsumsi pangan.

Banyak faktor yang menyebabkan seseorang mengalami kekurangan pangan, yang merupakan cermin dari lemahnya ketahanan pangan (Food Security) yang dapat menimpa manusia pada berbagai siklus kehidupan dengan dampak sebagai terlihat pada gambar di bawah ini.



**Gambar 2 Dampak Kekurangan Pangan pada Pengembangan Fisik, Kesehatan dan Sosial**

*Sumber : Susanto dkk, 2006: 242-243*

Menyongsong World Food Summit dan target Millenium Development goal, UNCHR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) sebagai eksekutor hak asasi atas kecukupan pangan dengan tegas menyatakan: *food comes first*. Makanan menjadi prioritas utama. Bila pendidikan merupakan penyuaapan pikiran, maka makanan merupakan penyuaapan tubuh. Sebelum otak dapat berpikir, tubuh harus mendapatkan makanan terlebih dahulu. World Bank (1996) mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai akses terhadap kecukupan pangan bagi semua orang pada setiap saat untuk memperoleh tubuh yang sehat dan kehidupan yang aktif. Ketahanan pangan mencakup produksi dan ketersediaan pangan, distribusi dan keterjangkauan oleh semua orang, konsumsi individual untuk memenuhi kebutuhan gizi, dan monitor kekurangan pangan (*food insecurity*). Ketahan pangan merupakan alat untuk mewujudkan penerapan hak asasi terhadap kecukupan pangan, yang meliputi kecukupan semua zat-zat gizi dibutuhkan untuk proses metabolisme seluler yang normal dan juga bebas dari zat-zat kimia yang berbahaya.

Ketahanan pangan yang lemah atau *food insecurity* disebabkan oleh berbagai faktor menurut Susanto dkk, (2006: 242-243):

1. Produksi hasil pertanian pangan yang rendah menyebabkan pasokan pangan yang rendah. Faktor ini dapat merupakan akibat dari alam atau iklim yang tidak mendukung dan kesalahann pengelolaan produksi pertanian pangan.

2. Kekurangan pangan (*famine*) yang bisa disebabkan oleh bencana alam atau akibat ulah manusia.

3. Faktor sosial dan politik yang meliputi peperangan dan pengungsian (*civilunrest*) ketimpangan ekonomi makro rancangan urban dan sustainability; pertumbuhan populasi penduduk; penanganan kesehatan sistem pangan; kerusakan lingkungan dan pendidikan.

Selain itu, ketergantungan pada satu jenis pangan seperti bawang merah disebabkan antara lain adanya konsep staplefood yaitu makanan tambahan.

Konsep ini membuat usaha produksi pangan pertanian pangan terfokus pada satu jenis pangan saja yaitu bawang merah.

### **C. Kerangka Berfikir**

Kerangka berpikir dalam penelitian ini menggambarkan alur pemikiran peneliti mengenai fokus penelitian yaitu Evaluasi Rencana Strategi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Probolinggo Tahun 2022. Dalam penyusunan kerangka berpikir, peneliti menggunakan teori Evaluasi (Nugroho,2008) yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pesca pelaksanaan. Dengan mengacu juga kepada teori Fred R. David dimana perencanaan strategi meliputi perumusan, implementasi dan evaluasi , maka diharapkan dapat mengevaluasi Rencana Strategi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Probolinggo Tahun 2022. Peneliti diharapkan mampu melakukan analisis lapangan secara lebih mendalam dan mampu menemukan jawaban atas rumusan masalah dalam



penelitian ini. Untuk menggambarkan alur pemikiran peneliti dapat terlihat dalam kerangka berpikir sebagai berikut:

