

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu dibutuhkan untuk menunjang penelitian, penelitian pertama yang dilakukan Haedar Akib dengan judul Efektivitas Implementasi dan Dampak Kebijakan dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan. Penelitian ini mempunyai analisa yang sama mengenai dampak kebijakan tetapi yang membedakan adalah fokus pembahasan penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Dalam penelitian ini fokus terhadap desentralisasi pemerintahan yang diterapkan di Indonesia. Melihat bagaimana kebijakan desentralisasi ini dijalankan, apakah sudah dengan kaidah semestinya atau belum. Implementasi dan dampak kebijakan menjadi analisis yang digunakan dalam mengukur tingkat keberhasilan desentralisasi pemerintahan.

Adapun penelitian ini menganalisis beberapa permasalahan yang terjadi di Indonesia tak terkecuali sistem pendidikan yang merunut dari program bantuan yang dihasilkan dari sebuah kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut dianalisis menggunakan pandangan dari pakar Dye (1981: 366) dan Anderson (1984: 136-139) mengenai dampak kebijakan yang berkaitan dengan proses evaluasi kebijakan. Menurut Akib bahwa dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Hal ini sependapat dengan Dye (1981: 368), didalam mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintahan semata-mata itu penting. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali tampak adalah pengaruh aktivitas pemerintah mengukur output kebijakan. Dalam menjelaskan ketentuan kebijakan publik, ukuran dari output kebijakan publik sangat penting diperhatikan, tetapi

dalam menilai dampak kebijakan publik perlu ditemukan identitas perubahan lingkungan yang berkaitan dengan upaya mengukur kegiatan pemerintah tersebut.

Dalam penelitiannya akib mengungkapkan bahwa kegiatan analisis dampak ekonomi internal kebijakan yang dibiayai oleh lembaga penyanggah dana nasional dan internasional merupakan bukti nyata dan menjadi jawaban atas sikap ketidakpastian tersebut. Oleh sebab itu, segala macam efek yang menjadi konsekuensi dari suatu kebijakan, baik simbolis maupun material, terhadap satu atau beberapa kelompok sasaran merupakan tujuan yang mencirikan dampak kebijakan publik. (Akib, 2011)

Penelitian terdahulu yang kedua, penelitian yang dilakukan oleh Yaniar Fidianingrum, Hermawan dan Sukanto yang berjudul Evaluasi Dampak Kebijakan Pengembangan Terminal Kertosono (Studi Pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Nganjuk) penelitian ini membahas terkait kebijakan pemerintah dalam melayani masyarakat dengan mengembangkan terminal kertosono yang mendapati dampak positif dan dampak negatif. Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Penelitian ini menggunakan analisis dampak kebijakan dari Anderson (1975) yang dibahas dalam buku Islamy (2007: 115) dengan pembahasan mengenai pengembangan terminal kertosono dimana kebijakan pembangunan sebuah terminal berkaitan dengan perkembangan pembangunan sebuah daerah. Fokus dalam penelitian ini berlatar belakang kebijakan pengembangan terminal kertosono, aspek-aspek yang mempengaruhi fungsi dari terminal kertosono yang kurang optimal, dampak jangka panjang dan pendek (Fidianingrum, 2016).

Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa pengembangan terminal kertosono merupakan upaya dalam meningkatkan pelayanan transportasi yang belum maksimal untuk mempermudah perpindahan orang dari satu tempat ke tempat yang lain. Dalam segi tata letak terminal kertosono masuk kedalam tempat strategis karena terletak di jalan arteri utama Surabaya – Madiun sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Kertosono. Tata letak terminal kertosono tidak didukung oleh perencanaan jaringan rute yang cukup sehingga penyaluran arus lalu lintas di Kertosono yang melalui terminal kertosono menjadi tidak efektif dan efisien. Dalam segi hukum perlu ditegaskan mengenai pemakaian jalan sesuai dengan jaringan rute yang sudah ditetapkan dan penegakan aturan berlalulintas di Kota Kertosono. Karena pada simpang empat Kertosono menjadi semakin tidak beraturan akibat pengembangan terminal kertosono. Dampak kebijakan pengembangan terminal kertosono antara lain adalah dampak yang bersifat jangka pendek dan jangka panjang.

Penelitian terdahulu yang ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Stephani Nora Tahalea, Sri Suwitri, dan Dewi Rosyataningsih yang berjudul “Evaluasi Dampak Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang”. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Fokusnya terhadap apakah dampak dari kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang dengan berfokus pada perizinan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) yang dilihat dari beberapa indikator yang sudah ditentukan dalam realita penelitian.

Penelitian ini menggunakan teori dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan yang mencakup dampak individual, dampak organisasional, dan dampak terhadap lembaga dan sistem sosial oleh Samodra Wibawa. Dalam penelitian ini yang menjadi perbedaan adalah melihat dampak dari suatu kebijakan dari sudut pandang lebih sederhana dengan tiga cakupan yakni dampak individual, dampak organisasional, dan dampak terhadap lembaga dan sistem sosial. Sedangkan peneliti melihat dari pakar Dye dan Anderson terdapat lima cakupan dalam melihat dampak kebijakan yakni; Kebijakan yang diharapkan dan tidak diharapkan, eksternalitas kebijakan, pengaruh kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi yang akan datang, dampak kebijakan terhadap biaya langsung, dampak kebijakan terhadap biaya tidak langsung.

Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Semarang memberikan dampak positif bagi pelayanan di Kota Semarang, tetapi masih belum menyentuh semua sepenuhnya dikalangan masyarakat. Karena Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Ini lebih memperhatikan kemudahan dalam melayani perizinan untuk pengusaha. (Tahalea, Suwitri, Rostyaningsih, 2016)

Penelitian terdahulu yang keempat, penelitian yang di lakukan oleh yayasan strategi konservasi atau *Conservation Strategy Fund* dari Indonesia Marine Fellows Program – MFP Riset Ekonomi Terapan dalam Pengelolaan Perikanan dan Konservasi Kelautan, Institut Pertanian Bogor dengan judul “Dampak Sosial Ekonomi Kebijakan Larangan Pukat Hela dan Pukat Tarik Di Pantai Utara Jawa”. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan cara diagramatik. Tahapan dalam

penelitian ini dimulai dari *desk study* dan *field study* di beberapa lokasi uji petik. Selanjutnya dilakukan analisis *stakeholders* dan *Logical Framework Analysis* (LFA), *multiplier analysis*, dan SWOT. Keempat analisa tersebut menghasilkan strategi perikanan yang berkelanjutan dan berkeadilan dalam pelaksanaan pelarangan alat tangkap pukat hela dan pukat tarik.

Penelitian ini dilakukan di empat provinsi yaitu: Banten (Kabupaten Pandeglang), Jawa Barat (Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon), Jawa Tengah (Kabupaten Rembang), dan Jawa Timur (Kabupaten Tuban dan Kabupaten Lamongan). Dalam kaitannya dengan penelitian penulis adalah terdapat pembahasan mengenai cantrang yang terjadi di Kabupaten Lamongan tepatnya di Kecamatan Brondong dan mengenai dampak kebijakan pelarangan pukat hela dan pukat tarik. Penelitian ini lebih memfokuskan kepada konflik yang terjadi atau sosial ekonomi yang dihasilkan dari pelarangan cantrang yang termasuk kedalam pukat tarik. Kemudian dikaji secara ilmiah menggunakan metode yang berkaitan.

Hasilnya nelayan cantrang memberikan tawaran yang diberikan kepada pemerintah atau KKP beberapa hal sebagai berikut:

- a. Bukan pelarangan melainkan pengaturan pada konstruksi alat tangkap cantrang serta area tangkap diatur oleh KKP. Kegiatan ini dapat mengembalikan cantrang sebagai *seine net* yang tidak bersifat merusak dan selektif dalam menangkap ikan.
- b. Cantrang sudah menjadi hal yang susah untuk dirubah karena berdasarkan nilai kesejahteraan nelayan, sehingga mengembalikan nelayan cantrang ke *gill net* atau bubu adalah satu hal yang memiskinkan nelayan atau

mengembalikan nelayan ke jaman sebelum dikenalnya cantrang yang tidak memadai lagi untuk perikanan komersil seperti saat ini. KKP dengan nelayan lebih baik bersama-sama mengembangkan alat tangkap yang efektif namun tidak merusak melalui kajian-kajian multipihak terasuk dari kalangan akademisi. Hal ini akan merepresentasikan visi rehabilitasi perairan pesisir oleh negara dan konstruksi budaya nelayan yang telah lama belajar mengenai cantrang sebagai bagian dari *local skill* yang mumpuni dalam hal perikanan. Selain itu perlu juga ditambahkan kajian-kajian ilmiah supaya membantu memperluas spektrum perikanan ke banyak aspek-aspek yang lain seperti, ekonomi, ekologi, sosial, politik, budaya dan hukum untuk menjadi kajian bersama yang bersifat inklusif dan tidak saling menjatuhkan.

- c. Memberhentikan dahulu Permen KP No 2 tahun 2015 mengenai pukot hela dan pukot tarik hingga ditemukan kajian yang memadai mengenai cantrang dan dampak serta alat pengganti beserta mekanisme pengantiannya tanpa harus mematikan sektor-sektor perikanan maupun pendukung perikanan berbasis cantrang. Tindakan ini dilakukan untuk menciptakan kepastian hukum di lapangan dan tidak memberikan peluang kepada pihak ketiga untuk mengambil keuntungan dengan melakukan penangkapan, penyitaan alat dan pemerasan pada nelayan yang justru kontra-produktif bagi kesejahteraan nelayan dan malah akan menjadikan konflik ini menjadi lebih besar dan pembangkangan yang dilakukan nelayan terhadap kebijakan KKP. (IPB, 2018)

## 2.2 Konsep Kebijakan

### A. Pengertian Kebijakan

Kebijakan publik secara historis mempunyai definisi yang beragam dari berbagai macam disiplin ilmu sosial, karena awal dikenalnya kebijakan publik dibutuhkan di berbagai disiplin ilmu tersebut sesuai dengan kebutuhannya masing-masing. Begitu banyak definisi yang di gagas oleh para ahli disiplin ilmu maka semakin sulit untuk mendapatkan rumusan atau definisi yang benar-benar memuaskan, baik dikarenakan sifat yang terlalu luas, atau tidak terlalu spesifik dan operasional. Karena hal itu sangat dianjurkan untuk lebih teliti dalam memilih definisi yang tepat, yang kira-kira cocok dengan isu atau persoalan kebijakan yang sedang dipikirkan.

Macam-macam definisi kebijakan publik yang dinilai cukup akurat dalam menjelaskan hal-hal yang berkaitan langsung dengan kebijakan publik, tetapi cakupannya terlalu luas, ialah definisi Eystone (1971: 18) yang merumuskan dengan pendek bahwa kebijakan publik ialah “*the relationship of governmental unit to its environment*” (antar hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya). Demikian dengan definisi yang diberikan oleh Wilson (2006; 154) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

*“The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)”* (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai permasalahan-permasalahan tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi)).

Definisi-definisi yang telah dipaparkan diatas memiliki arti yang cukup luas, tentu saja beresiko mudah memberikan pemahaman yang berbeda dari definisi asli

kebijakan publik, hal ini perlu sangat diperhatikan bagi seseorang yang baru mengenai istilah kebijakan publik.

Pakar Inggris, W.I. Jenkins (1978 : 15) dalam (Abdul Wahab, 2012 : 12), merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

*“A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

James E. Anderson (1970) dalam (Anggara, 2014) menyatakan bahwa, *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintahan).

Chief J. O. Udoji, seorang pakar berasal dari Nigeria (1981), mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“an sanctioned course of action addressed to a particular problems that affect society at large”* (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Pakar Prancis, Lemieux (1995: 7), merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

*“the product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time”* (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu).



Penjelasan para ahli yang dipaparkan sebelumnya tentang kebijakan publik di atas, dapat memberikan poin bahwa semua pembuatan kebijakan publik (*public policymaking*) selalu melibatkan pemerintah, dengan cara tertentu. Tujuan kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bentuk untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik merupakan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh pemerintah selaku lembaga yang memiliki legitimasi didalam sistem pemerintahan (Anggara, 2014).

## **B. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Tahapan kebijakan publik menurut William Dunn (1995) dalam (Anggara, 2014), adalah sebagai berikut:

### **1. Penyusunan Agenda**

Penyusunan Agenda Kebijakan atau *Agenda Setting* merupakan fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses ini terdapat ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam kepentingan publik yang dipertimbangkan. Jika sebuah topik pembahasan berhasil mendapatkan prioritas dalam agenda publik, topik pembahasan tersebut mempunyai hak untuk mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada topik pembahasan yang lain.

Dalam penyusunan agenda atau *Agenda Setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan dibahas dalam agenda pemerintah. Agenda kebijakan disusun semestinya dilakukan berdasarkan tingkat kepentingan dan tujuan kebijakan, dan juga keterlibatan *stakeholder*.

## **2. Formulasi Kebijakan**

Masalah atau isu yang sudah di sepakati lolos dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Permasalahan yang sudah disepakati tersebut kemudian didefinisikan secara kongkrit dan dicari pemecah masalah yang tingkat presentasi keberhasilannya tertinggi dan terbaik. Pemecah masalah yang sedang dibahas tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang sebelumnya. Kegiatan formulasi kebijakan memiliki proses yang sama halnya dengan masalah atau isu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan.

Dalam tahap perumusan kebijakan, mempunyai alternatif-alternatif yang terbentuk untuk mengatasi masalah yang diangkat dan alternatif tersebut harus bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil dalam memecahkan masalah.

## **3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan**

Legitimasi kebijakan memberikan pengkhususan pada proses dasar pemerintahan. Ketika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan lebih taat kepada pemerintah. warga negara harus mempercayai bahwa setiap tindakan pemerintah adalah sah.

Rezim mendapatkan dukungan yang cenderung berdifusi dan merupakan bagian dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentoleransi pemerintahan disonasi.

Legitimasi juga dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol yang ada. Dengan proses tersebut orang belajar untuk mendukung pemerintah.

#### **4. Penilaian/Evaluasi Kebijakan**

Dalam Budi Winarno (2008: 225) menjelaskan secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak.

Dalam hal ini, evaluasi mempunyai arti sebagai suatu kegiatan fungsional, yang artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir dari kebijakan publik, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

#### **2.3 Nelayan**

Nelayan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2019 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam Bab ketentuan umum pasal 1 ayat 4 dan di jelaskan pada Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 Tentang Revisi Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perikanan Pasal 1 ayat 10 bahwa nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan.

Nelayan adalah setiap orang yang mata pencahariannya melakukan Penangkapan Ikan dan nelayan dapat dibedakan menjadi dua, nelayan kecil dan

nelayan besar. Nelayan kecil didalam Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 Tentang Revisi Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perikanan pasal 1 ayat 11 adalah nelayan dengan kapal dibawah 5 GT (*gross ton*) dan nelayan besar menggunakan kapal lebih dari 5 GT (*gross ton*).

Nelayan adalah orang yang menggantungkan sebagian besar pendapatan keluarga dari kegiatan menangkap ikan di laut dan muara sungai, baik secara mandiri (sendirian) maupun berkelompok sesuai dengan kapasitas perahu dan teknik pemakaian alat tangkap (Supriyadi, 2019).

Nelayan dalam kajian ini merupakan nelayan cantrang, cantrang merupakan jenis alat tangkap yang termasuk kedalam pukat tarik (*Seine net*). Alat tangkap ini mempunyai fungsi untuk menangkap sumberdaya ikan demersal yang cara pengoperasiannya adalah dengan dilingkarkan di perairan dan kemudian ditarik ke atas kapal dengan tenaga mesin atau tenaga manusia.

Nelayan cantrang merupakan nelayan yang alat tangkapnya menggunakan alat tangkap cantrang. Merupakan alat tangkap ikan yang berkembang dengan sangat pesat sebagai teknologi penangkap ikan yang menggantikan *trawl*, seperti yang diketahui bahwasanya *trawl* sejak tahun 1980 telah dilarang oleh pemerintah untuk dioperasikan di Wilayah Indonesia.

#### **2.4 Dampak Kebijakan Publik**

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata dalam (Dye 1981: 367) dalam (Akib, 2011). Menurut Dye (1981: 367) dan Anderson (1984: 138), biaya dan manfaat kebijakan dalam bentuk apapun, baik yang langsung maupun yang akan datang wajib diukur dalam bentuk efek yang simbolis atau nyata yang ditimbulkan.

Luaran dari kebijakan atau Output Kebijakan adalah semua hal yang dilakukan pemerintah.

Dalam evaluasi kebijakan terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan seperti pendapat dari dua pakar kebijakan Dye (1981: 366) dan Anderson (1984: 136-139) sebagai berikut:

- A. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Efek yang dituju dalam kebijakan juga harus ditentukan. Jika dari kedua kombinasi tersebut atau lebih dijadikan fokus maka analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksudkan. Perlu dipahami bahwa suatu kebijakan pemerintah memungkinkan akan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan.
- B. Dampak kebijakan terhadap kelompok lain atau situasi selain kelompok target. Hal ini dapat dikatakan efek eksternalitas atau *spillover*, karena beberapa outcome kebijakan publik dapat dipahami dengan istilah eksternalitas.
- C. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa depan yang dapat berpengaruh terhadap kelompok sasaran.
- D. Biaya langsung kebijakan, bentuk biaya langsung berbentuk sumber daya dan sumber dana (uang) yang sudah digunakan dalam program yang telah dibuat pemerintah.
- E. Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan aktivitas-aktivitas lain, karena penolakan masyarakat dalam bentuk demonstrasi dan unjuk rasa. Biaya yang dimaksud seringkali tidak

diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan, karena sebagian tidak dapat atau tidak mau dikuantifikasi.

