

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN INDEKS PERTANAMAN (IP) PADI DI KABUPATEN TANAH DATAR

IMPLEMENTATION OF THE POLICY TO IMPROVE THE RICE CROPPING INDEX (IP) IN TANAH DATAR REGENCY

Lutfiah Hafiszah¹, Rahmadani Yusran^{2*}

Universitas Negeri Padang, Indonesia

*Email Correspondence: yusranrady@fis.unp.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the implementation of the Cropping Index (CI) improvement policy in Tanah Datar Regency using Winter's Integrated Implementation Model (1999; 2012). The model highlights the interconnection between four core dimensions of policy implementation: policy design, organizational behavior, implementer behavior, and target-group behavior. This research employed a qualitative approach through in-depth interviews, field observations, and policy document analysis. The results reveal a gap between the normative policy design and the actual implementation capacity at the local level. The Department of Agriculture and Agricultural Extension Centers have demonstrated institutional commitment but still face challenges related to resource limitations, coordination mechanisms, and the workload of field extension officers. Conversely, implementers exhibit adaptive and innovative behavior in mediating policy goals with farmers' realities, while target groups actively participate by negotiating and localizing policy according to their social and cultural values. The study concludes that the success of the Cropping Index policy is relational, depending on the dynamic interaction between the state and society. Theoretically, this research expands the application of Winter's Model to the agricultural policy context in Indonesia, while empirically it provides novelty by identifying social and institutional adaptation practices that shape the effectiveness of agricultural policy at the village level.

Keywords: Policy Implementation, Cropping Index, Local Adaptation, Tanah Datar Regency.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) di Kabupaten Tanah Datar dengan menggunakan Model Implementasi Terpadu Winter (1999; 2012). Model ini menekankan keterkaitan antara empat dimensi utama dalam proses implementasi, yaitu desain kebijakan, perilaku organisasi pelaksana, perilaku pelaksana, dan perilaku kelompok sasaran. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan IP di Tanah Datar menghadapi kesenjangan antara desain kebijakan yang normatif dan kapasitas implementatif di lapangan. Dinas Pertanian dan Balai Penyuluhan Pertanian telah menunjukkan komitmen kelembagaan, namun masih menghadapi kendala sumber daya, koordinasi lintas-tingkat, dan beban kerja penyuluh yang tinggi. Di sisi lain, pelaksana kebijakan menunjukkan perilaku adaptif dan inovatif dalam menjembatani kebijakan dengan realitas sosial petani, sementara kelompok sasaran menampilkan bentuk partisipasi aktif melalui adaptasi dan negosiasi terhadap kebijakan agar sesuai dengan nilai-nilai nagari. Penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan peningkatan IP bersifat relasional dan bergantung pada interaksi dinamis antara negara dan masyarakat. Secara teoretis, penelitian ini memperluas penerapan Model Winter ke dalam konteks kebijakan pertanian lokal di Indonesia, sedangkan secara empiris menghadirkan kebaruan melalui identifikasi praktik adaptasi sosial dan kelembagaan yang membentuk efektivitas kebijakan pertanian di tingkat nagari.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Indeks Pertanaman, Adaptasi Lokal, Kabupaten Tanah Datar.

PENDAHULUAN

Indeks Pertanaman (IP) merupakan indikator penting yang menunjukkan frekuensi tanam dan panen pada lahan yang sama dalam satu tahun. Peningkatan IP menjadi salah satu strategi utama dalam mendukung ketahanan pangan nasional di tengah keterbatasan lahan pertanian dan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat. Menurut Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian (BBP2TP, 2021), peningkatan IP tidak hanya berperan dalam meningkatkan produktivitas tanaman, tetapi juga berdampak langsung terhadap peningkatan pendapatan petani dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan. Oleh karena itu, kebijakan peningkatan IP menjadi perhatian penting pemerintah untuk menjaga stabilitas produksi pangan dan kesejahteraan petani secara berkelanjutan (BBP2TP, 2021).

Secara nasional, upaya peningkatan IP telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan, serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengawalan dan Pendampingan Terpadu dalam Upaya Khusus Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai. Kedua regulasi tersebut menegaskan pentingnya peningkatan intensitas tanam melalui dukungan penyuluhan, pemanfaatan teknologi, serta pemberian insentif seperti bantuan alat pertanian dan pupuk bersubsidi. Namun, implementasi kebijakan di berbagai daerah masih menghadapi tantangan signifikan. Data Kementerian Pertanian menunjukkan adanya penurunan produktivitas padi di sejumlah provinsi pada periode 2021–2022, termasuk Sumatera Barat, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Timur. Penurunan ini disebabkan oleh alih fungsi lahan, keterbatasan akses terhadap sarana produksi, serta rendahnya adopsi teknologi pertanian (Hidayat et al., 2023; Noviyani, 2023).

Di tingkat regional, Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan kebijakan peningkatan IP melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan ini bertujuan melindungi lahan pertanian pangan agar tetap produktif dan berkelanjutan, sekaligus menjadi dasar bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menetapkan kebijakan turunan di wilayah masing-masing. Namun, data Kementerian Pertanian (2022) menunjukkan bahwa beberapa kabupaten seperti Kepulauan Mentawai, Dharmasraya, dan Agam mengalami penurunan produktivitas padi antara 1–2 kuintal/ha. Kondisi ini menandakan bahwa implementasi kebijakan peningkatan IP di tingkat daerah belum berjalan efektif.

Kabupaten Tanah Datar sebagai salah satu sentra produksi padi di Sumatera Barat memiliki luas lahan pertanian 22.945 hektare yang tersebar di 14 kecamatan, dengan sekitar 80% penduduknya bekerja di sektor pertanian (Ulfah et al., 2024). Sektor pertanian menyumbang 29,85% terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah, menjadikannya sektor unggulan dalam pembangunan daerah (Nurmayenti et al., 2023). Pemerintah Kabupaten Tanah Datar menunjukkan komitmennya dalam memperkuat sektor pertanian melalui sejumlah program unggulan yang tertuang dalam Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 22 Tahun 2022 tentang Roadmap Pelaksanaan Program Unggulan dalam RPJMD 2021–2026. Dari sepuluh program unggulan tersebut, tiga di antaranya memiliki kontribusi langsung terhadap peningkatan IP, yaitu program bajak gratis, peningkatan akses pupuk bersubsidi, dan asuransi usaha tani padi (AUTP).

Meskipun demikian, capaian IP di Kabupaten Tanah Datar belum menunjukkan peningkatan signifikan. Berdasarkan data Dinas Pertanian (2024), angka IP masih stagnan pada 2,5 kali tanam per tahun. Kondisi ini dipengaruhi oleh keterbatasan kuota program bajak gratis, distribusi pupuk bersubsidi yang belum tepat waktu, serta rendahnya tingkat partisipasi petani dalam program asuransi pertanian. Selain itu, perubahan iklim, serangan hama, dan konversi lahan pertanian turut memperburuk produktivitas padi. Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan hasil implementasi di lapangan.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini penting untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) padi di Kabupaten Tanah Datar, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaannya. Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan ilmu kebijakan publik, khususnya implementasi kebijakan daerah di sektor pertanian, sekaligus menjadi masukan praktis bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan efektivitas kebijakan pertanian di masa mendatang.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang berdampak pada masyarakat luas. Menurut Agustino (2006), kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang diambil pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu. Sementara itu, Maulana dan Nugroho (2019) mendefinisikan kebijakan publik sebagai arah tindakan pemerintah yang memiliki tujuan tertentu dan diikuti oleh aktor atau sekelompok aktor dalam menghadapi suatu masalah. Santoro dan Hariri (2015) menegaskan bahwa kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang melibatkan analisis rasional untuk memecahkan persoalan publik. Kebijakan publik memiliki peranan penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam sektor pertanian. Kebijakan pertanian di tingkat daerah merupakan turunan dari kebijakan nasional yang disesuaikan dengan kondisi wilayah (Prabawati, Rahaju, & Kurniawan, 2020; Novita & Noverman, 2019; Suparno, 2017). Dalam konteks Kabupaten Tanah Datar, kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) padi merupakan bentuk kebijakan publik daerah yang berorientasi pada optimalisasi sumber daya pertanian untuk mendukung ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani (Wibawa, 2011; Tachjan, 2006; Taufiqurakhman, 2014; Tresiana & Duadji, 2021).

Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam proses kebijakan publik karena pada tahap inilah keputusan politik diterjemahkan ke dalam tindakan nyata yang berdampak langsung terhadap masyarakat. Secara klasik, implementasi sering dipahami sebagai proses linier antara perumusan kebijakan dan hasilnya. Namun, pendekatan kontemporer menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bersifat dinamis, dipengaruhi oleh interaksi kompleks antara aktor, lembaga, dan lingkungan sosial.

Salah satu model implementasi kebijakan yang komprehensif adalah Model Implementasi Terpadu (Integrated Implementation Model) yang dikembangkan oleh Winter (1999; 2012). Model ini menggabungkan perspektif *top-down* dan *bottom-up* dalam satu kerangka analitis. Menurut Winter, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada kejelasan desain kebijakan, tetapi juga pada perilaku organisasi pelaksana, motivasi pelaksana di tingkat lapangan, serta respons dari kelompok sasaran kebijakan. Model Winter menempatkan empat komponen utama dalam proses implementasi: 1) Desain Kebijakan (Policy Design): mencakup kejelasan tujuan, kesesuaian instrumen, serta dukungan sumber daya yang disediakan oleh pemerintah; 2) Perilaku Organisasi Pelaksana (Organizational Behavior): mencerminkan kapasitas birokrasi, mekanisme koordinasi antarinstansi, dan kepemimpinan lembaga pelaksana; 3) Perilaku Pelaksana (Implementer Behavior): meliputi motivasi, orientasi nilai, dan kemampuan adaptasi aktor lapangan, seperti penyuluh dan petugas teknis; 4) Perilaku Kelompok Sasaran (Target Group Behavior): menunjukkan tingkat partisipasi, pemahaman, dan respons masyarakat terhadap kebijakan.

Keempat komponen tersebut saling berinteraksi dalam konteks sosial, ekonomi, dan politik tertentu yang dapat memperkuat atau justru melemahkan efektivitas implementasi kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi bukan semata hasil dari desain kebijakan yang baik, melainkan juga dari kemampuan aktor dan lembaga pelaksana untuk beradaptasi terhadap dinamika lokal.

Dalam konteks penelitian ini, Model Implementasi Terpadu Winter digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) padi di Kabupaten Tanah Datar. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih komprehensif terhadap interaksi antara desain program (seperti Bajak Gratis, Pupuk Bersubsidi, dan Asuransi Usaha Tani Padi), perilaku pelaksana di tingkat lapangan, serta respons petani sebagai penerima manfaat. Dengan demikian, model ini mampu menjelaskan mengapa efektivitas implementasi kebijakan peningkatan IP tidak hanya ditentukan oleh faktor struktural, tetapi juga oleh kapasitas adaptif dan motivasi sosial para aktor yang terlibat dalam proses implementasi di lapangan.

Konsep Indeks Pertanaman (IP)

Indeks Pertanaman (IP) merupakan rasio antara jumlah musim tanam dalam satu tahun dengan luas areal tanam yang sama. Menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (BBP2TP, 2021), IP mencerminkan intensitas pemanfaatan lahan sawah untuk kegiatan tanam dan panen sepanjang tahun. Peningkatan IP berarti peningkatan produktivitas lahan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya pertanian.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan memahami secara mendalam implementasi kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) padi di Kabupaten Tanah Datar (Fiantika et al., 2022; Hardani et al., 2020). Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti menggali secara kontekstual pandangan, pengalaman, dan persepsi para pelaksana serta penerima manfaat kebijakan dalam proses peningkatan IP

(Dawis et al., 2023). Penelitian dilakukan di Kabupaten Tanah Datar, khususnya pada Dinas Pertanian dan kelompok tani di Kecamatan Sungayang yang menjadi lokasi pelaksanaan program peningkatan IP. Lokasi ini dipilih secara purposive karena memiliki tingkat partisipasi petani yang tinggi serta menjadi percontohan implementasi kebijakan pertanian di daerah (Novita & Noverman, 2019).

Data penelitian dikumpulkan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi (Sutiko & Hadisaputra, 2020). Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada beberapa informan kunci yang terdiri atas Kepala Bidang Tanaman Pangan, Badan Penyuluh Pertanian (BPP), PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) Bajak Gratis dan petani penerima manfaat program bajak gratis, pupuk bersubsidi, serta asuransi usaha tani padi (AUTP). Pertanyaan wawancara difokuskan pada proses pelaksanaan kebijakan, hambatan di lapangan, serta upaya pemerintah daerah dalam mendukung peningkatan IP.

Data yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman (1994), yang meliputi tiga tahap: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Dawis et al., 2023; Fiantika et al., 2022). Keabsahan data diuji menggunakan teknik triangulasi sumber dan metode, dengan cara membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi agar hasil penelitian memiliki validitas yang tinggi (Hardani et al., 2020; Rahmadi, 2011).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Implementasi Kebijakan Peningkatan Indeks Pertanaman (IP) Padi di Kabupaten Tanah Datar

1. Desain Kebijakan (*Policy Design*)

Desain kebijakan merupakan fondasi utama dalam proses implementasi karena segala hal yang terjadi pada tahap pelaksanaan sangat bergantung pada bagaimana kebijakan itu dirumuskan, diorganisasikan, dan dialokasikan sejak awal. Dalam kerangka Søren C. Winter dan model *Integrated Implementation Model*-nya, desain kebijakan bukan sekadar pilihan instrumen teknis, tetapi juga mencakup proses formulasi, pemilihan instrumen, alokasi sumber daya, serta adaptasi terhadap konteks sosial-ekonomi lokal (Winter, 20120).

Di Kabupaten Tanah Datar, kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) padi dirancang melalui tiga program strategis: *Program Bajak Gratis*, *Pupuk Bersubsidi*, dan *Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)*. Program-program ini secara normatif telah dilegitimasi oleh regulasi daerah, misalnya melalui Peraturan Bupati dan dokumen teknis Dinas Pertanian. Seluruhnya menetapkan sasaran percepatan masa tanam, pengulangan tanam yang lebih optimal, serta pengurangan risiko gagal panen.

Namun, apabila dianalisis dengan lensa Winter, terdapat beberapa aspek desain yang perlu diperkuat agar pelaksanaan di lapangan tidak terjebak dalam “gap” antara rancangan dan realitas. Pertama, kejelasan tujuan dan instrumen: meskipun sasaran formal sudah tercantum, terdapat indikasi bahwa instrumen seperti AUTP belum cukup disosialisasikan sehingga petani tidak sepenuhnya memahami mekanisme klaim dan manfaatnya — yang menunjukkan bahwa link-antara tujuan kebijakan dan instrumen pelaksana belum

sepenuhnya terjalin dengan kuat sebagai yang disoroti Winter (yakni bahwa konflik atau ambiguitas dalam formulasi dapat melemahkan implementasi) (Winter, 2012)

Kedua, pemilihan instrumen harus mempertimbangkan kapasitas lokal: misalnya Program Bajak Gratis membutuhkan alsintan dan operator yang memadai. Di lapangan, jumlah alsintan masih terbatas dan operator harus melayani beberapa nagari secara simultan — hal ini mencerminkan bahwa alokasi sumber daya dalam desain kebijakan belum sepenuhnya selaras dengan kondisi nyata petani di tingkat nagari. Dalam literatur kebijakan pertanian, alokasi sumber daya yang tidak mencerminkan kebutuhan lokal dapat mengakibatkan implementasi menjadi terhambat (Kipo-Sunyezi & Yakohene, 2022).

2. Perilaku Organisasi Pelaksana (Organizational Behavior)

Dalam kerangka teori Model Implementasi Terpadu yang dikembangkan oleh Søren C. Winter (1999; 2012), perilaku organisasi pelaksana merupakan jantung dari proses implementasi kebijakan. Winter menegaskan bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada kapasitas organisasi, mekanisme koordinasi antarlembaga, serta kemampuan lembaga pelaksana untuk menafsirkan dan menyesuaikan kebijakan terhadap konteks lokal. Organisasi pelaksana bukan sekadar entitas administratif, tetapi juga arena negosiasi di mana tujuan kebijakan, sumber daya, dan realitas sosial bertemu. Dengan demikian, perilaku organisasi pelaksana menjadi penentu sejauh mana kebijakan dapat diterjemahkan dari keputusan formal menjadi tindakan konkret di lapangan (Winter, 2012).

Dalam konteks kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) di Kabupaten Tanah Datar, perilaku organisasi pelaksana mencerminkan dinamika yang kompleks antara kapasitas kelembagaan, koordinasi lintas-tingkat, dan kepemimpinan birokrasi. Dinas Pertanian Tanah Datar memegang peran utama dalam pelaksanaan kebijakan ini, dengan dukungan unit teknis seperti Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) di tingkat kecamatan, serta koordinasi fungsional dengan pemerintah nagari dan kelompok tani. Secara formal, desain kelembagaan ini telah ditetapkan melalui peraturan bupati dan petunjuk teknis program. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas organisasi masih menghadapi keterbatasan struktural dan operasional. Jumlah penyuluh yang terbatas, luasnya wilayah kerja, serta keterbatasan alat mesin pertanian (alsintan) dan operator menjadi kendala nyata dalam menjalankan program seperti Bajak Gratis, Pupuk Bersubsidi, dan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP). Fenomena ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara struktur organisasi formal dan kemampuan riil di lapangan, sebagaimana dikemukakan oleh World Bank (2020) bahwa efektivitas organisasi pelaksana kebijakan publik di sektor pertanian bergantung pada kecocokan antara kompleksitas program dengan kapasitas lembaga pelaksana (*Strengthening Public Sector Capacity for Agriculture*).

Keterbatasan kapasitas ini juga memperlihatkan bagaimana hubungan antarunit pelaksana belum berjalan secara sinergis. Meskipun mekanisme koordinasi formal telah tersedia—seperti rapat teknis bulanan dan pelaporan kegiatan melalui aplikasi SIMLUHTAN—namun koordinasi tersebut sering kali belum efektif. Informasi tentang perubahan jadwal bajak, distribusi pupuk, atau pelaksanaan AUTP sering terlambat diteruskan ke tingkat kelompok tani. Kondisi ini memperlihatkan apa yang disebut Winter

sebagai *implementation ambiguity*, yaitu situasi di mana kebijakan dijalankan tanpa kejelasan koordinasi dan tanggung jawab antaraktor. Hambatan koordinasi seperti ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berimplikasi pada ketidaksinkronan waktu tanam dan penurunan produktivitas petani. Hill dan Hupe (2014) menegaskan bahwa koordinasi antarlembaga dalam sistem pemerintahan multi-level menuntut mekanisme komunikasi yang adaptif, bukan sekadar hierarkis (*Implementing Public Policy*, Sage Publications). Dalam konteks Tanah Datar, komunikasi lintas level sering masih berjalan secara vertikal—dari dinas ke BPP, lalu ke kelompok tani—tanpa adanya ruang umpan balik yang memadai dari bawah ke atas, padahal proses tersebut sangat penting untuk memastikan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lapangan.

Selain persoalan koordinasi, aspek kepemimpinan organisasi juga menjadi faktor kunci dalam menentukan arah perilaku lembaga pelaksana. Di Tanah Datar, pimpinan Dinas Pertanian dan kepala bidang terkait menunjukkan gaya kepemimpinan kolaboratif yang cukup positif. Mereka berupaya menjaga semangat kerja penyuluh melalui forum koordinasi, konsultasi teknis, serta diskusi terbuka tentang hambatan program. Pendekatan kepemimpinan semacam ini relevan dengan gagasan Kaufman (2019) tentang *adaptive leadership*, di mana pemimpin birokrasi harus mampu menavigasi keterbatasan sumber daya dan tekanan politik untuk mencapai tujuan substantif kebijakan (*Public Administration Review*, 79(3): 345–356). Namun, budaya birokrasi yang masih hierarkis sering kali menjadi penghambat adaptasi cepat. Misalnya, revisi alokasi alsintan atau penyesuaian jadwal tanam memerlukan persetujuan berjenjang, yang memperlambat respon terhadap kebutuhan petani di musim tanam mendesak. Hambatan semacam ini menunjukkan adanya ketegangan antara logika administratif dan kebutuhan lapangan yang dinamis.

Secara empiris, perilaku organisasi pelaksana di Tanah Datar memperlihatkan karakter yang umum ditemukan pada lembaga pelaksana kebijakan pertanian di Indonesia—tingginya semangat implementasi di satu sisi, namun diimbangi dengan keterbatasan sumber daya dan ketergantungan pada koordinasi vertikal di sisi lain. OECD (2023) menekankan bahwa tata kelola pembangunan pertanian di negara berkembang sering kali menghadapi masalah *misalignment* antara desain program dan kapasitas kelembagaan di tingkat lokal (*Governance of Rural Development Policies*). Kondisi inilah yang juga tampak di Tanah Datar, di mana semangat pelaksanaan kebijakan sering tidak diikuti oleh kesiapan institusional yang memadai. Meski demikian, terdapat inisiatif positif di beberapa kecamatan, seperti peningkatan partisipasi kelompok tani dalam rapat koordinasi BPP dan penyusunan rencana tanam terpadu yang melibatkan pemerintah nagari. Inisiatif ini menunjukkan bahwa organisasi pelaksana dapat beradaptasi melalui mekanisme informal dan kolaboratif yang melampaui struktur birokrasi formal.

Secara teoritis, temuan ini memperkuat argumentasi Winter bahwa perilaku organisasi pelaksana tidak hanya ditentukan oleh faktor struktural, tetapi juga oleh interaksi antara kapasitas, kepemimpinan, dan konteks sosial. Dalam kasus Tanah Datar, meskipun struktur dan prosedur formal telah dibangun, efektivitas organisasi pelaksana masih sangat bergantung pada kemampuan individu dan kelompok di dalamnya untuk beradaptasi terhadap dinamika lokal. Kondisi ini sejalan dengan temuan empiris Matland (1995) yang

menegaskan bahwa implementasi kebijakan dalam konteks ambiguitas tinggi sering kali lebih berhasil bila organisasi pelaksana memiliki kapasitas adaptif dan fleksibilitas dalam menafsirkan kebijakan (*Ambiguity and Conflict Model of Policy Implementation, Journal of Public Administration Research and Theory*).

Dengan demikian, perilaku organisasi pelaksana kebijakan peningkatan IP di Tanah Datar memperlihatkan adanya *dualisme implementasi*: di satu sisi terdapat komitmen struktural yang kuat melalui regulasi dan sistem pelaporan, tetapi di sisi lain masih ada kesenjangan koordinasi dan kapasitas yang menghambat efektivitas. Penguatan kapasitas kelembagaan, perbaikan mekanisme komunikasi lintas tingkat, serta pengembangan kepemimpinan adaptif merupakan langkah strategis yang perlu diperkuat. Secara konseptual, temuan ini menegaskan bahwa dalam model Winter, organisasi pelaksana berperan sebagai *filter institusional* yang menentukan seberapa jauh kebijakan dapat menembus realitas sosial-ekonomi di tingkat pelaksana dan kelompok sasaran.

3. Perilaku Pelaksana (Implementer Behavior)

Dalam model implementasi terpadu yang dikembangkan oleh Søren C. Winter (1999; 2012), perilaku pelaksana kebijakan (*implementer behavior*) menempati posisi sentral karena menentukan bagaimana kebijakan publik diterjemahkan dalam praktik nyata di lapangan. Winter menegaskan bahwa perilaku pelaksana tidak hanya ditentukan oleh instruksi birokrasi, tetapi juga oleh motivasi pribadi, kapasitas teknis, persepsi terhadap kebijakan, serta interaksi mereka dengan kelompok sasaran. Dengan kata lain, pelaksana kebijakan merupakan “aktor interpretatif” yang memaknai kebijakan sesuai pengalaman, insentif, dan hambatan kontekstual yang mereka hadapi sehari-hari (Winter, 2012).

Dalam konteks kebijakan peningkatan IP di Kabupaten Tanah Datar, pelaksana kebijakan meliputi penyuluh pertanian lapangan (PPL), operator alsintan, serta staf teknis di Balai Penyuluhan Pertanian (BPP). Mereka bertugas memastikan agar program seperti *Bajak Gratis*, *Pupuk Bersubsidi*, dan *Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)* dapat berjalan sesuai target tanam dan jadwal musim. Hasil penelitian menunjukkan bahwa motivasi dan kapasitas pelaksana sangat dipengaruhi oleh dua faktor utama: dukungan organisasi pelaksana dan interaksi mereka dengan kelompok tani. Para penyuluh di Tanah Datar umumnya memiliki komitmen tinggi untuk mendampingi petani, tetapi menghadapi keterbatasan logistik seperti kurangnya kendaraan operasional, luasnya wilayah binaan, serta tuntutan administrasi yang tinggi. Kondisi ini sejalan dengan temuan World Bank (2020) bahwa pelaksana lapangan di sektor pertanian di negara berkembang sering menghadapi *role overload*, di mana beban administratif yang besar mengurangi efektivitas pendampingan teknis (*Strengthening Public Sector Capacity for Agriculture*).

Motivasi pelaksana di Tanah Datar juga tampak beragam. Sebagian penyuluh menunjukkan dedikasi kuat karena merasa memiliki tanggung jawab moral terhadap peningkatan produksi padi di nagari mereka. Namun, sebagian lainnya mengaku bahwa insentif kinerja tidak sebanding dengan beban kerja dan biaya operasional di lapangan. Dalam pandangan Winter, perilaku pelaksana dipengaruhi oleh kombinasi antara motivasi normatif (keinginan untuk berbuat baik) dan motivasi utilitarian (dorongan terhadap insentif

dan penghargaan). Ketika kebijakan tidak menyediakan dukungan logistik yang memadai, pelaksana cenderung menurunkan intensitas kerja lapangan atau menggantinya dengan aktivitas administratif, fenomena yang juga ditemukan oleh Moynihan & Pandey (2007) dalam kajian mereka tentang perilaku birokrat di sektor publik (*Public Administration Review*, 67(3): 455–467).

Selain faktor motivasi, perilaku pelaksana di Tanah Datar juga sangat dipengaruhi oleh konteks sosial-budaya. Para penyuluh dan operator sering menyesuaikan pendekatan mereka terhadap kelompok tani sesuai dengan nilai dan tradisi setempat. Misalnya, dalam beberapa nagari, keputusan tanam dilakukan secara gotong royong atau berdasarkan kesepakatan kelompok, sehingga penyuluh perlu menunggu keputusan adat atau rapat nagari sebelum melaksanakan jadwal tanam. Situasi ini mencerminkan apa yang disebut Winter sebagai *contextual discretion*, yaitu ruang kebijakan informal yang diambil pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi sosial agar kebijakan tetap diterima masyarakat. Lipsky (1980) sebelumnya juga menegaskan hal serupa dalam konsep *street-level bureaucracy* bahwa pelaksana di tingkat lapangan tidak hanya menjalankan kebijakan, tetapi juga menafsirkannya sesuai realitas sosial dan sumber daya yang tersedia (*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*).

Temuan empiris menunjukkan bahwa bentuk *discretion* ini justru menjadi kekuatan dalam implementasi di Tanah Datar. Penyuluh sering melakukan inovasi lokal, seperti mengatur giliran bajak berdasarkan ketinggian lahan atau menggunakan aplikasi WhatsApp untuk menyebarkan informasi jadwal tanam dan pupuk secara cepat. Tindakan-tindakan adaptif ini memperlihatkan kapasitas pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan nyata, sehingga efektivitas implementasi meningkat meskipun sumber daya terbatas. Namun, di sisi lain, perbedaan tingkat inisiatif antarpenguluh menyebabkan variasi pelaksanaan antar kecamatan — menunjukkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh karakter individu pelaksana, bukan hanya oleh sistem organisasi. Matland (1995) menyebut fenomena ini sebagai *bottom-up variation*, di mana perbedaan perilaku pelaksana menghasilkan hasil kebijakan yang tidak seragam antarwilayah (*Journal of Public Administration Research and Theory*).

Kondisi serupa juga terjadi pada operator alsintan. Mereka menjadi ujung tombak pelaksanaan program *Bajak Gratis*, tetapi jumlahnya terbatas dan beban kerja sangat tinggi. Di beberapa kecamatan, satu operator harus melayani tiga hingga lima nagari dengan kondisi lahan dan medan yang berbeda. Akibatnya, proses pembajakan sering terlambat, menyebabkan petani kesulitan menyesuaikan jadwal tanam. Meski demikian, sebagian operator menunjukkan inisiatif untuk bekerja di luar jam formal, bahkan meminjamkan alat pribadi agar pekerjaan tidak tertunda. Fenomena ini memperkuat pandangan Winter bahwa motivasi personal dan dedikasi lapangan dapat mengimbangi kekurangan struktural, tetapi hanya dalam jangka pendek. Jika tidak diikuti peningkatan kapasitas organisasi dan insentif yang proporsional, maka semangat adaptif pelaksana bisa menurun seiring waktu.

Dari sisi teoritis, temuan di Tanah Datar menegaskan pentingnya melihat pelaksana kebijakan bukan hanya sebagai “pelaksana perintah”, tetapi sebagai aktor rasional yang beroperasi dalam keterbatasan. Winter (2012) dan Hupe (2014) menyebut bahwa

keberhasilan implementasi bergantung pada keseimbangan antara *administrative control* (pengawasan birokrasi) dan *discretionary autonomy* (ruang kebebasan pelaksana). Dalam konteks kebijakan peningkatan IP, keseimbangan ini terlihat dalam cara penyuluh mengadaptasi kebijakan agar tetap sejalan dengan kebutuhan sosial petani tanpa meninggalkan prinsip program. Secara empiris, hal ini juga sejalan dengan temuan OECD (2023) yang menyebut bahwa fleksibilitas pelaksana di tingkat lokal merupakan faktor utama keberhasilan kebijakan pertanian di wilayah pedesaan (*Governance of Rural Development Policies*).

Dengan demikian, perilaku pelaksana kebijakan peningkatan IP di Tanah Datar memperlihatkan dua wajah yang saling melengkapi. Di satu sisi, mereka berperan sebagai perpanjangan tangan birokrasi yang menjalankan tugas administratif sesuai regulasi, tetapi di sisi lain mereka juga bertindak sebagai agen sosial yang bernegosiasi dengan konteks lokal. Fenomena ini memperkuat gagasan Winter bahwa implementasi kebijakan bukan sekadar proses mekanistik, melainkan praktik sosial yang sarat makna, di mana perilaku pelaksana menjadi mediator utama antara kebijakan dan masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan peningkatan IP akan lebih efektif jika memberikan ruang yang lebih luas bagi pelaksana untuk berinovasi secara lokal, disertai sistem dukungan yang menjamin keseimbangan antara tanggung jawab administratif dan fleksibilitas adaptif.

4. Perilaku Kelompok Sasaran (Target-Group Behavior)

Dalam model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Søren C. Winter (1999; 2012), perilaku kelompok sasaran menempati posisi strategis karena efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh desain dan perilaku pelaksana, tetapi juga oleh respon, persepsi, dan partisipasi masyarakat penerima manfaat. Winter menekankan bahwa kelompok sasaran tidak pasif; mereka berperan aktif dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan melalui kepatuhan, adaptasi, atau bahkan resistensi terhadap kebijakan yang dijalankan. Dalam konteks kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP), kelompok sasaran utama adalah petani dan kelompok tani yang berinteraksi langsung dengan program *Bajak Gratis*, *Pupuk Bersubsidi*, dan *Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku kelompok sasaran di Kabupaten Tanah Datar dipengaruhi oleh tiga faktor utama: persepsi terhadap manfaat program, pengalaman interaksi dengan pelaksana kebijakan, serta kesesuaian program dengan kondisi sosial-budaya lokal. Sebagian besar petani memahami tujuan peningkatan IP sebagai upaya mempercepat siklus tanam untuk meningkatkan produksi dan pendapatan. Namun, tingkat penerimaan terhadap kebijakan sangat bergantung pada seberapa besar manfaatnya dapat dirasakan langsung. Petani di wilayah dengan dukungan alsintan yang memadai, misalnya di Kecamatan Sungayang, umumnya memiliki persepsi positif karena kebijakan memberikan dampak nyata terhadap efisiensi waktu tanam. Sebaliknya, di wilayah seperti Lintau Buo dan X Koto, keterbatasan alat dan lambatnya distribusi pupuk menimbulkan persepsi bahwa kebijakan ini “tidak adil” atau “belum menyentuh semua nagari”. Temuan ini sejalan dengan teori Winter bahwa persepsi manfaat nyata (*perceived benefits*) memiliki

pengaruh langsung terhadap tingkat partisipasi dan kepatuhan kelompok sasaran terhadap kebijakan.

Selain persepsi manfaat, kepercayaan terhadap pelaksana kebijakan menjadi faktor yang menentukan. Dalam hubungan antara penyuluh dan petani, kepercayaan (trust) dibangun melalui frekuensi interaksi, transparansi informasi, dan pengalaman keberhasilan sebelumnya. Penelitian menunjukkan bahwa kelompok tani yang memiliki komunikasi intensif dengan penyuluh lebih responsif terhadap program pemerintah, misalnya dalam mengatur jadwal tanam atau memanfaatkan AUTP. Kondisi ini memperkuat temuan Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucrats*, di mana pelaksana di tingkat bawah seperti penyuluh memainkan peran penting dalam membentuk persepsi masyarakat terhadap kebijakan melalui interaksi langsung dan praktik sehari-hari (*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*).

Namun demikian, perilaku kelompok sasaran tidak selalu seragam. Faktor nilai lokal, norma sosial, dan pengalaman masa lalu dengan program pemerintah turut memengaruhi cara petani merespons kebijakan. Beberapa petani menolak memanfaatkan program *Bajak Gratis* karena merasa lebih nyaman dengan sistem gotong royong tradisional, yang dinilai lebih cepat dan efisien. Sementara itu, di nagari lain, petani lebih memilih mengatur jadwal tanam sesuai kesepakatan kelompok daripada mengikuti jadwal resmi yang ditetapkan dinas. Fenomena ini memperlihatkan adanya *policy localization*, yaitu proses adaptasi kebijakan oleh masyarakat agar sesuai dengan tatanan sosial setempat. Winter (2012) menyebutnya sebagai *target-group adaptation*, di mana keberhasilan kebijakan sangat tergantung pada kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan kebijakan dengan praktik sosialnya sendiri. Hal ini juga sejalan dengan penelitian de Vries et al. (2021) yang menekankan bahwa kebijakan pertanian di negara berkembang sering kali efektif ketika mendorong partisipasi adaptif masyarakat, bukan sekadar kepatuhan formal (*World Development*, Vol. 146, p. 105573).

Secara empiris, kelompok tani di Tanah Datar menunjukkan kemampuan adaptif yang tinggi dalam mengatasi keterbatasan sumber daya program. Misalnya, ketika jadwal bajak terlambat, mereka membentuk giliran mandiri dengan sistem rotasi kelompok; ketika pupuk bersubsidi sulit diakses, beberapa kelompok menggabungkan dana tabungan hasil panen untuk membeli pupuk nonsubsidi secara kolektif. Praktik-praktik ini menunjukkan bentuk *co-production* antara negara dan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Ostrom (1996), bahwa keberhasilan layanan publik bergantung pada kolaborasi aktif antara penyedia kebijakan dan penerima manfaat (*Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*). Dengan demikian, perilaku kelompok sasaran di Tanah Datar tidak sekadar mengikuti kebijakan, melainkan menegosiasikan dan menyesuaikan implementasi agar sesuai dengan kebutuhan lokal — suatu bentuk partisipasi yang bersifat produktif, bukan resistif.

Meskipun demikian, masih terdapat sebagian masyarakat yang menunjukkan sikap pasif terhadap kebijakan IP. Sikap ini terutama muncul di wilayah dengan pengalaman negatif terhadap program pemerintah sebelumnya, seperti keterlambatan bantuan, ketidaktepatan sasaran pupuk, atau sulitnya klaim asuransi AUTP. Kondisi ini

memperlihatkan adanya dimensi *policy fatigue*, yaitu kelelahan sosial akibat ekspektasi yang tidak terpenuhi dari kebijakan publik berulang. OECD (2023) mencatat bahwa persepsi negatif terhadap kredibilitas pemerintah menjadi penghalang utama partisipasi masyarakat dalam program pembangunan pertanian di tingkat lokal (*Governance of Rural Development Policies*). Di Tanah Datar, hal ini tampak pada kelompok tani yang merasa bahwa kebijakan lebih banyak dibicarakan di rapat koordinasi daripada benar-benar menyentuh persoalan lapangan seperti permodalan, irigasi tersier, dan ketersediaan pupuk saat puncak musim tanam.

Dari sudut pandang teoretis, perilaku kelompok sasaran di Tanah Datar memperlihatkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan bergantung pada hubungan timbal balik antara perilaku pelaksana dan respon masyarakat. Dalam kerangka Winter, hubungan ini disebut *interaction feedback loop*, di mana respon masyarakat akan memengaruhi perilaku pelaksana di tahap berikutnya, dan sebaliknya. Ketika masyarakat menunjukkan penerimaan positif, pelaksana cenderung lebih termotivasi dan adaptif; sebaliknya, resistensi masyarakat dapat melemahkan komitmen pelaksana dan memperlambat proses implementasi. Dalam kasus Tanah Datar, sinergi positif terlihat di beberapa nagari yang mampu menciptakan kolaborasi erat antara penyuluh dan kelompok tani dalam menyusun kalender tanam bersama — menunjukkan bahwa perilaku kelompok sasaran dapat menjadi kekuatan pendorong implementasi, bukan sekadar variabel pasif.

Secara konseptual, temuan ini memperkuat relevansi teori Winter dalam menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik bersifat relasional dan interaktif, bukan semata-mata hasil desain atau kapasitas birokrasi. Perilaku kelompok sasaran di Tanah Datar menggambarkan dinamika antara kepatuhan, adaptasi, dan negosiasi sosial yang membentuk keberhasilan program peningkatan IP. Oleh karena itu, untuk memastikan keberlanjutan kebijakan, pemerintah daerah perlu memperkuat mekanisme partisipasi masyarakat, mengintegrasikan pengetahuan lokal dalam perencanaan, serta membangun kepercayaan publik melalui transparansi dan kehadiran pelaksana yang responsif di lapangan.

Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan Model Implementasi Terpadu Winter (1999; 2012), penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) di Kabupaten Tanah Datar tidak dapat dipahami secara linear sebagai hasil dari perumusan kebijakan semata, tetapi merupakan hasil dari interaksi kompleks antara desain kebijakan, perilaku organisasi pelaksana, perilaku pelaksana, dan perilaku kelompok sasaran. Setiap dimensi dalam model Winter memperlihatkan peran yang saling terkait: desain kebijakan menyediakan arah dan instrumen, organisasi pelaksana menjadi struktur penggerak, pelaksana kebijakan bertindak sebagai penerjemah sekaligus penafsir di lapangan, dan kelompok sasaran menjadi cermin nyata efektivitas kebijakan di tingkat masyarakat.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa desain kebijakan peningkatan IP di Tanah Datar telah disusun secara normatif dengan dukungan regulasi dan program teknis yang jelas seperti *Bajak Gratis*, *Pupuk Bersubsidi*, dan *Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)*. Namun demikian, desain tersebut masih menghadapi ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan dan kapasitas implementatif di lapangan. Keterbatasan sumber daya manusia, alsintan, dan dana

operasional menyebabkan kebijakan yang secara konseptual ideal menjadi sulit dijalankan secara efektif. Temuan ini menegaskan pandangan Winter (2012) bahwa efektivitas implementasi sangat dipengaruhi oleh *policy-capacity fit* — sejauh mana rancangan kebijakan disesuaikan dengan kapasitas organisasi pelaksana di tingkat lokal.

Dari sisi perilaku organisasi pelaksana, dinamika yang muncul menunjukkan bahwa koordinasi antarlembaga dan kepemimpinan adaptif berperan signifikan dalam menentukan kelancaran pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi yang masih hierarkis menyebabkan keterlambatan pengambilan keputusan dan distribusi informasi, tetapi pada saat yang sama muncul kepemimpinan adaptif di tingkat dinas dan BPP yang berupaya memperkuat komunikasi dan sinergi dengan kelompok tani. Kondisi ini memperlihatkan apa yang disebut Winter sebagai *institutional negotiation* — ketika birokrasi dihadapkan pada tuntutan untuk menyesuaikan aturan formal dengan realitas sosial lapangan.

Selanjutnya, perilaku pelaksana kebijakan, terutama penyuluh pertanian dan operator alsintan, memainkan peran kunci dalam menjembatani kebijakan dengan masyarakat. Mereka bukan sekadar pelaksana perintah administratif, tetapi juga agen sosial yang menafsirkan kebijakan sesuai konteks lokal. Hasil penelitian menunjukkan adanya perilaku adaptif yang kuat, seperti penggunaan mekanisme komunikasi informal melalui media sosial, pengaturan giliran bajak secara partisipatif, dan pendampingan petani dalam klaim AUTP. Fenomena ini memperkuat teori Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucracy* dan sejalan dengan kerangka Winter bahwa pelaksana kebijakan memiliki otonomi yang diperlukan untuk menyesuaikan kebijakan dengan situasi lapangan tanpa kehilangan arah tujuan program.

Sementara itu, perilaku kelompok sasaran menunjukkan bahwa masyarakat petani bukan sekadar penerima kebijakan, tetapi juga aktor yang aktif menegosiasikan dan menyesuaikan kebijakan dengan nilai-nilai lokal. Respons mereka sangat bergantung pada persepsi terhadap manfaat, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah, dan sejauh mana kebijakan dianggap relevan dengan kondisi nagari. Di beberapa wilayah, masyarakat mengadopsi bentuk *co-production* dengan mengelola sumber daya secara kolektif atau mengatur jadwal tanam bersama ketika fasilitas pemerintah terbatas. Namun di wilayah lain, muncul resistensi halus akibat ketidakpuasan terhadap pelayanan dan pengalaman buruk terhadap program sebelumnya. Pola ini memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan bergantung pada kehadiran hubungan sosial yang berimbang antara pelaksana dan kelompok sasaran, sebagaimana dijelaskan oleh de Vries et al. (2021) dan Ostrom (1996) bahwa efektivitas kebijakan publik sangat ditentukan oleh interaksi kolaboratif antara negara dan masyarakat.

Dari keempat dimensi tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas kebijakan peningkatan IP di Tanah Datar merupakan hasil dari hubungan timbal balik (*feedback loop*) antara pemerintah dan masyarakat. Ketika desain kebijakan adaptif, organisasi responsif, pelaksana berdaya, dan kelompok sasaran berpartisipasi aktif, maka kebijakan akan menghasilkan dampak nyata. Sebaliknya, ketika salah satu dimensi melemah — misalnya koordinasi yang lambat atau persepsi masyarakat yang negatif — maka implementasi akan menghadapi hambatan serius.

Dari sisi kebaruan (novelty), penelitian ini menawarkan dua kontribusi penting bagi kajian implementasi kebijakan pertanian di Indonesia. Pertama, secara teoretis, penelitian ini memperluas aplikasi Model Implementasi Terpadu Winter ke dalam konteks kebijakan pertanian di tingkat daerah, yang selama ini jarang digunakan dalam analisis kebijakan agraris di Indonesia. Pendekatan Winter memungkinkan pembacaan yang lebih komprehensif terhadap hubungan antara aktor, struktur, dan konteks sosial, sehingga melampaui model implementasi yang bersifat linear dan prosedural. Kedua, secara empiris, penelitian ini menghadirkan perspektif kontekstual dari nagari-nagari di Tanah Datar yang menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan desain atau sumber daya, tetapi juga pada kemampuan pelaksana dan masyarakat untuk beradaptasi dengan dinamika sosial-budaya lokal. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan pentingnya *local adaptive governance* dalam keberhasilan kebijakan peningkatan indeks pertanaman, di mana fleksibilitas dan kepekaan terhadap konteks lokal menjadi elemen kunci bagi efektivitas implementasi kebijakan publik di sektor pertanian.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan peningkatan Indeks Pertanaman (IP) di Kabupaten Tanah Datar ditentukan oleh keterhubungan empat komponen utama dalam Model Implementasi Terpadu Winter (1999; 2012): desain kebijakan, perilaku organisasi pelaksana, perilaku pelaksana, dan perilaku kelompok sasaran. Desain kebijakan yang telah tersusun secara normatif belum sepenuhnya selaras dengan kapasitas kelembagaan dan kondisi sosial-ekologis lokal. Organisasi pelaksana berperan penting sebagai penggerak, namun masih menghadapi tantangan koordinasi dan keterbatasan sumber daya. Sementara itu, penyuluh dan operator menunjukkan perilaku adaptif dan dedikasi tinggi dalam menjembatani kebijakan dengan masyarakat, dan kelompok tani berperan aktif menyesuaikan kebijakan dengan nilai serta praktik sosial nagari. Secara keseluruhan, efektivitas implementasi kebijakan IP di Tanah Datar bersifat relasional—terbangun melalui interaksi antara negara dan masyarakat. Secara teoretis, penelitian ini memperluas penerapan model Winter dalam konteks kebijakan pertanian daerah, sedangkan secara empiris menghadirkan kebaruan dalam memahami peran adaptasi lokal dan partisipasi masyarakat sebagai kunci keberhasilan implementasi kebijakan publik di sektor pertanian.

Implikasi kebijakan dari temuan ini menekankan pentingnya perancangan kebijakan yang adaptif terhadap konteks lokal, penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia pelaksana, serta pelestarian partisipasi masyarakat dalam setiap tahap kebijakan. Pemerintah daerah perlu memperlakukan petani bukan sekadar penerima program, tetapi mitra strategis dalam membangun sistem pertanian berkelanjutan. Secara teoretis, penelitian ini memperluas penerapan Model Winter dalam konteks kebijakan pertanian daerah dan memperkaya pemahaman tentang pentingnya *local adaptive governance*—yakni tata kelola kebijakan yang responsif terhadap variasi sosial, budaya, dan ekologis di tingkat lokal. Secara lebih luas, penelitian ini juga memberikan implikasi teoretis bahwa penerapan Model Implementasi Terpadu Winter pada sektor pertanian Indonesia mampu menjelaskan kompleksitas hubungan antara negara dan masyarakat dalam konteks kebijakan lokal.

Implementasi kebijakan pertanian tidak dapat dilepaskan dari dimensi sosial, budaya, dan moral ekonomi petani yang sering kali menentukan bagaimana kebijakan diinterpretasikan di lapangan. Oleh karena itu, peningkatan efektivitas kebijakan publik di sektor pertanian perlu diikuti dengan pembangunan *governance ecosystem* yang inklusif—menghubungkan birokrasi, pelaksana, dan masyarakat dalam jaringan pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- BBP2TP. (2021). Peningkatan Indeks Pertanaman. <http://repository.pertanian.go.id/handle/123456789/16477>
- Dawis, A. M., Meylani, Y., Heryana, N., Alfathoni, M. A. M., Sriwahyuni, E., Ristiyana, R., Januarsari, Y., Wiratmo, P. A., Dasman, S., Mulyani, S., Agit, A., Shoffa, S., & Baali, Y. (2023). *Pengantar Metodologi Penelitian*.
- Defita, I., & Adnan, M. F. (2023). Evaluasi pelaksanaan program penyaluran pupuk bersubsidi bagi petani di Kecamatan Sungai Tarab. *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 5(1), 74–80. <https://doi.org/10.24036/jmiap.v5i1.606>
- de Vries, M. S., Kim, P. S., & Nemec, J. (2021). Adaptive governance and policy implementation in developing countries: Lessons from agricultural innovation. *World Development*, 146, 105573. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105573>
- Fiantika, F. R., Wasil, M., Jumiyati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., ... Lukman, W. (2022). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Y. Novita (Ed.). PT. Global Eksekutif Teknologi. <https://scholar.google.com/citations?user=O-B3eJYAAAAJ&hl=en>
- Hardani, A., Auliya, N. H., Andriana, H., Fardani, R. A., Ustiawaty, J., Utami, E. F., Sukmana, D. J., & Istiqamah, R. R. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif (Cet. 1)*. Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group.
- Hidayat, S., Minarsih, S., Hidayat, H. S., & Minarsih, S. (2023). Sikap petani terhadap program padi IP 400 di Kabupaten Cilacap. *Suluh Tani*, 1(1), 7–13. <http://jurnalsuluhtani.com/index.php/suluhtani/article/view/26>
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (3rd ed.)*. SAGE Publications.
- Igirisa, I. (2022). *Kebijakan Publik*.
- Iriawan, H. (2024). *Teori Kebijakan Publik*.
- Kaufman, H. (2019). Adaptive leadership in public administration: Balancing accountability and innovation. *Public Administration Review*, 79(3), 345–356. <https://doi.org/10.1111/puar.13021>
- Kipo-Sunyehzi, D. D. (2022). Policy design and implementation nexus in Africa: The experience of National Health Insurance Scheme in Sawla-Tuna-Kalba District of Ghana. *African Journal of Management Research*, 29(1), 41–57.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174.
- Maulana, D., & Nugroho, A. (2019). Kebijakan Publik: Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik. Cv. Aa. Rizky. https://www.researchgate.net/profile/Delly-Maulana/publication/335612363_KEBIJAKAN_PUBLIK_Cara_Mudah_Memahami_Kebijakan_PUBLIK/links/5d7046914585151ee49e47be/KEBIJAKAN-PUBLIK-Cara-Mudah-Memahami-Kebijakan-PUBLIK.pdf
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(3), 455–467. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00726.x>
- Novita, & Noverman. (2019). Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. Graha Ilmu.
- Noviyani, P. S. R. E. P. (2023). Kajian produktivitas padi (*Oryza sativa*) di Kabupaten Sumba Tengah akibat COVID-19. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 2(4), 1275–1289. https://www.researchgate.net/publication/381100251_HUBUNGAN_MOTIVASI_I_BU_DUKUNGAN_KELUARGA_DAN_PERAN_BIDAN_TERHADAP_KUNJUNGAN_NIFAS_DI_PUSKESMAS_MARIPARI_KABUPATEN_GARUT_TAHUN_2023
- Nurmayenti, M., Dermawan, A., & Syahril. (2023). Komoditas unggulan dan daya saing sektor pertanian Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 11(2), 277–286.
- OECD. (2023). Governance of rural development policies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264204180-en>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Prabawati, I., Rahaju, T., & Kurniawan, B. (2020). Analisis Kebijakan Publik. Surabaya: Unesa University Press.
- Santoro, & Hariri. (2015). Kebijakan Publik. Graha Ilmu.
- Suparno. (2017). Implementasi Kebijakan Publik dalam Praktek: Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Kabupaten Rembang. Dwiputra Pustaka Jaya.
- Sutiko, S., & Hadisaputra, P. (2020). Penelitian Kualitatif. In Nurlaeli. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Tachjan. (2006). Implementasi Kebijakan Publik. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf>
- Taufiqurakhman. (2014). Kebijakan Publik (Cetakan Pe). Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama.
- Tresiana, N., & Duadji, N. (2021). Implementasi Kebijakan Publik.
- Ulfah, S. R. B., Putera, R. E., & Kudarini. (2024). Strategi Dinas Pertanian dalam pelaksanaan program unggulan sektor pertanian pada Dinas Pertanian Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik*, 9, 116–131.
- Wibawa, S. (2011). Politik Perumusan Kebijakan Publik. Graha Ilmu.

- Winter, S. C. (1999). Integrating implementation research. In W. Kickert, E.-H. Klawitter, & V. Van Meter (Eds.), *Implementation of public policy* (pp. 31–50). Amsterdam University Press.
- Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage handbook of public administration* (2nd ed., pp. 265–278). SAGE Publications.

