

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Pembangunan Daerah**

Pembangunan adalah pergeseran dan suatu kondisi Nasional yang satu menuju kondisi Nasional yang lain yang di pandang lebih baik dan lebih berharga Katz, dalam Wisnu hidayat (2003:1) disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan penting dalam suatu struktur, sistem sosial ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga Nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengangguran kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan todaro, 1997 dalam Wisnu hidayat (2003:1). Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Dasar konseptual pembangunan daerah umumnya tidak di jelaskan secara eksplisit. Pengertiannya lebih bermakna praktis, dimana pembangunan daerah dianggap mampu secara efektif menghadapi permasalahan pembangunan di daerah. Pembangunan daerah melalui mekanisme pengambilan keputusan otonomi yang di yakini mapu merespon permasalahan aktual yang akan sering muncul dalam keadaan masih tingginya intensitas alokasi sumberdaya alam dalam pembangunan. Otonomi dalam

administrasi pembangunan dirasakan makin relevan sejalan dengan keragaman sosial dan ekologi pada suatu wilayah.

Pengertian dan penerapan pembangunan wilayah daerah umumnya dikaitkan dengan kebijakan ekonomi atau keputusan politik yang berhubungan dengan alokasi secara spasial dari kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan. Dengan demikian, kesepakatan-kesepakatan nasional menyangkut sistem politik dan Pemerintahan, atau aturan mendasar lainnya, sangat menentukan pengertian pembangunan daerah. Atas dasar alasan itulah pandangan terhadap pembangunan daerah sangat beragam. Dasar hukum penyelenggaraan pembangunan daerah bersumber dari Undang-Undang Dasar (UUD) Negara RI 1945 Bab VI pasal 18. Hingga saat ini, implementasi Formal pasal tersebut terdiri dari tiga momentum penting, yaitu UU No 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No 22 Tahun 1999 serta UU 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Implementasi pembangunan daerah terbukti sangat mendukung keberhasilan pembangunan nasional.

Pembangunan daerah disertai dengan otonomi, atau disebut juga otonomi daerah, sangat relevan dengan pembangunan secara menyeluruh karena beberapa alasan pertama pembangunan daerah sangat tepat di implementasikan dalam makna perekonomian mengandalkan kepada pengelolaan sumber-sumber daya publik, antara lain sektor kehutanan, perikanan, atau pengelolaan wilayah perkotaan. Di dalam otonomi, potensi produktivitas sumberdaya tersebut bukan saja dapat direalisasikan tetapi juga terjamin berkelanjutan kenaikan produksinya. Hal ini bisa terjadi karena

dengan pengambilan keputusan secara otonomi di yakini akan mampu menyederhankan kompleksitas pengelolaan sumberdaya, mengintensifkan pembinaan sumberdaya, Implikasi berikutnya pembangunan daerah pilihan sesuai dengan keragaman karakteristik wilayah dan sosialnya, serta alternatif sitem transaksi pasar mana yang di kehendaki. Terlebih dengan kuatnya peran sumberdaya publik, maka pendekatan kelembagaan yang mengutamakan mempertimbangkan aspirasi pihak-pihak yang berkepentingan secara *fair* sangat relevan untuk di implementasikan.

Kedua pembangunan daerah diyakini mampu memenuhi harapan keadilan ekonomi bagi sebagian banyak orang. dengan otonomi daerah di harapkan dapat memenuhi prinsip bahwa yang menghasilkan adalah yang menikmati, di Indonesia selama ini muncul persepsi bahwa Daerah tidak lebih sebagai *hinterland* dari wilayah pusat. Pusat tumbuh tinggi menikmati keuntungan-keuntungan ekonomi sementara daerah yang menghasilkan sering kebagian kerugian akibat mengalirnya manfaat ke pusat. otonomi daerah, bukan saja menempatkan secara proporsional aliran *benefit* dan *cost* sehingga dapat di cegah munculnya *externality* secara ekonomi, sosial, maupun dalam aspek lingkungan, tetapi juga memberikan kerangka bagi Pembangunan wilayah. Selanjutnya dengan di dukung kewenangan lebih luas dalam pembiayaan, memungkinkan daerah dapat menggali potensi dalam rangka menyasikan keadilan Pembangunan kota dan desa.

Ketiga pembangunan daerah dapat menurunkan pembiayaan transaksi. Biaya transaksi merupakan biaya total pembangunan yang dapat di pisahkan ke dalam biaya

informasi, biaya yang melekat dengan harga komoditi, dan biaya pengamanan. Bagi Negara dengan fisik geografis yang luas seperti Indonesia, kan terbebani dengan biaya transaksi yang tinggi. Keadaan ini sangat tidak efisien bagi aktivitas ekonomi maupun pemerintahan. Keadaan demikian sangat mendukung lahirnya biaya informasi dan pengamanan dan resiko-resiko di belakangnya seperti rendahnya jumlah kontrak dan investasi.

Keempat, pembangunan daerah dapat meningkatkan kewenangan yang lebih besar dalam pembiayaan, di pastikan membangkitkan insentif untuk meningkatkan alokasi sumberdaya dan moral dari daerah setempat. Dalam skala Nasional keadaan ini bukan saja berimplikasi kepada produktivitas dan kesejahteraan, tetapi juga menciptakan kemandirian Nasional dalam rangka menyongsong liberalisasi perdagangan. Empat alasan yang di kemukakan diatas memiliki makna strategis dalam rangka pengembangan perekonomian di daerah utamanya di Pedesaan. Hal tersebut bukan saja di sebabkan sumber permasalahan lebih banyak bertempat di Pedesaan secara fisik tetapi sesungguhnya Pedesaan juga menyimpan nilai-nilai lokal yang perlu di beri peluang untuk berkembang memanfaatkan sumber-sumber daya alam melalui otonomi daerah dalam Iwan Nugroho (2012:199-202).

Secara garis besar, pembangunan daerah di golongan sebagai berikut. Pembangunan Daerah Tingkat 1 merupakan komitmen Pemerintah dalam Pembangunan Sektoral dan Daerah untuk mengkoordinasikan dan merencanakan upaya-upaya pemecahan masalah Daerah ke dalam kebijakan dan program

Pembangunan antara lain Pelaksanaan inpres, pengembangan investasi Pembangunan Daerah terpenci, Pembangunan Transportasi, dan penciptaan lapangan kerja. Pembangunan Dati 2 memfokuskan lebih kepada implementasi dan *law enforcement* / pelaksanaan hukum dari kebijakan di tingkat yang lebih tinggi, pelayanan publik, mendorong peran swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pengembangan organisasi ekonomi masyarakat, pemanfaatan ruang, rehabilitas lingkungan khusus perkotaan dan pembinaan SDM yang berkualitas. Pembangunan desa memperhatikan kepada usaha pemecahan permasalahan, pemberdayaan kelembagaan ekonomi, mendorong partisipasi masyarakat, serta pelatihan dan peningkatan keterampilan SDM. Penataan ruang sebagai beroprasi sebagai wadah bagi perencanaan dan pemanfaatan ruang, tranmigrasi dan *resettlement*. Empat bidang Pembangunan Daerah yang menjadi fokus dan pertimbangan utama pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan selama pelita. Nugroho 2000 dalam Iwan Nugroho (2012:199-202).

## **B. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan yang tak asing di dengar yakni, kebijakan publik yang di definisikan oleh Thomas R. Dye. Mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang di pilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (terkait dengan definisikan yang diberikan Dye ini memberikan batasan yang jelas terhadap keputusan pemerintah untuk dilakukan dan apa sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah, tak hanya itu definisi ini juga memberikan pemahaman mencakup tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Richar Rose sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri. Definisi ini di pahami kebijakan sebagai arahan atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan Carl friedrich ia memandang kebijakan sebagai suatu rahan tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai satu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran maksud tertentu dalam Winarno (2012:20-21).

Carl Friendrich dalam winarno, (2007:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi,

hal ini sejalan dengan pendapat Easton bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Amara Raksasataya dalam Islamy (2001:19) mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengidentifikasi dari tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan strategi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat. kebijakan GSMK/K termasuk kebijakan publik yang bertujuan untuk memberikan akses kepada masyarakat dalam peningkatan pertumbuhan penduduk. Dalam pelaksanaan kebijakan GSMK/K di Kabupaten Tulang Bawang mengalami beberapa kendala dalam pelaksanaannya dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik, hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan

dalam Riant Nugroho (2011:51). Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, disamping itu harus mengandung beberapa hal sebagaimana yang disampaikan oleh Kismartini, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu:

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategidalam Kismartin (2005:16)

### **C. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan Publik**

#### **1. Definisi Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi



perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Implementasi adalah sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan dalam Wahab (2005:64).

Daniel mazmania dan Paul Sabatier mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: "Pelaksanaan keutusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk menstruktukan atau mengatur proses implementasinya" dalam Leo Agustino (2012:139).

Van meter dan Van horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau Pejabat-Pejabat atau kelompok-kelompok Pemerintah atau Swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Dalam leo agustino (2012:139). Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang di tetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata dalam Budi Winarno (2012:148).

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) juga mengungkapkan bahwa:

“Untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan, kita jangan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok sasaran, tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak terhadap program tersebut. Lester dan Stewart bahwa implementasi adalah Implementasi dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan dalam Budi Winarno (2002 :101-102).

Jenkins dalam Parsons (2001:463) juga memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“Studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka satu sama lain apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.”

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan mengenai implementasi kebijakan, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. Pertama, implementasi kebijakan memiliki tujuan atau sasaran kegiatan. Kedua, dalam implementasi kebijakan terdapat aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, implementasi kebijakan memiliki hasil kegiatan. Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

## **2. Pelaksanaan / Implementor Kebijakan Publik**

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006:28) sebagai berikut:

”Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”.

Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi. Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan. Dengan demikian,

semua yang terlibat dalam suatu birokrasi adalah pelaksana/implementor dari kebijakan publik. Pelaksanaan implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah di buat tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian, secara rinci kegiatan manajemen implementasi kebijakan dapat di susun sebagai berikut :

1. implementasi strategi (pra- implementasi)
2. pengorganisasian
3. penggerakan dan kepemimpinan dalam riant nugroho (2011:654-655).

### **3. Kendala – Kendala Dalam Implementasi Kebijakan**

Dalam studi kebijakan, dipahami benar bahwa bukan persoalan yang mudah untuk melahirkan satu kebijakan bahkan untuk kebijakan pada tingkatan lokal, apalagi kebijakan yang memiliki cakupan serta pengaruh luas, menyangkut kelompok sasaran serta daerah atau wilayah yang besar. Pada tatanan implementasi pun, persoalan yang sama terjadi, bahkan menjadi lebih rumit lagi karena dalam melaksanakan satu kebijakan selalu terkait dengan kelompok sasaran dan birokrat itu sendiri, dengan kompleksitasnya masing-masing. Tidak saja dalam proses implementasi, dalam realitas ditemukan juga walaupun kebijakan dengan tujuan yang jelas telah dikeluarkan tetapi mengalami hambatan dalam implementasi (tidak atau belum dapat diimplementasikan) karena dihadapkan dengan berbagai kesulitan atau hambatan.

Seperti yang dikemukakan oleh Effendi (2000) dan Darwin (1999) bahwa ada kebijakan yang mudah diimplementasikan, tetapi ada pula yang sulit diimplementasikan, oleh Darwin (1999) ditegaskan "karena itu, salah satu hal yang penting dalam studi implementasi adalah bagaimana mengenali tingkat kesulitan suatu kebijakan untuk diimplementasikan, dan bagaimana agar kebijakan tersebut dapat lebih terimplementasi". Pertanyaan yang sama ditegaskan pula oleh Edward III (1980:2) yakni " *what are the preconditions for successful policy implementation ?*". Prakondisi-prakondisi yang dimaksud dapat berupa hambatan/kesulitan ataupun pendorong agar kebijakan dapat diimplementasikan.

Lebih lanjut, Darwin (1999) menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menentukan tingkat implementabilitas kebijakan publik, yaitu:

#### 1. Sifat Kepentingan yang Dipengaruhi

Dalam proses implementasi satu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*), sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*) Dwiyanto. (2000). Implikasinya, masalah yang muncul kemudian berasal dari orang-orang yang merasa dirugikan. Upaya untuk menghalang-halangi, tindakan *complain*, bahkan benturan fisik bisa saja terjadi. Singkatnya, semakin besar konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sulit pula proses implementasi nantinya, demikian pula sebaliknya.

## 2. Kejelasan Manfaat

Dalam konteks pemerintahan yang amanah, berarti pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan diri Pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat, dimanapun intervensi Pemerintah haruslah bermanfaat bagi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Jika dilihat dari aspek bermanfaat atau tidak, maka semakin Bermanfaat Implementasi Kebijakan Publik, dengan sendirinya dalam proses implementasi nantinya akan lebih mudah, dalam artian untuk waktu yang tidak begitu lama Implementasi Kebijakan dilaksanakan serta mudah dalam proses implementasi, sebaliknya bila tidak bermanfaat maka akan sulit dalam proses implementasi lebih lanjut.

## 3. Perubahan Perilaku yang Dibutuhkan

Aspek lain yang harus diperhatikan dalam Implementasi Kebijakan Publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat. Maksudnya, sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika satu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan baik dalam finansial, cara atau tempat dan sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran. Masalahnya, lebih banyak implementasi kebijakan yang menuntut perubahan perilaku, baik sedikit atau banyak, artinya pengambil kebijakan seharusnya memilih alternatif kebijakan yang paling kecil menimbulkan pengaruh pada perubahan

perilaku kelompok sasaran atau masyarakat. Dalam hal ini pengambil kebijakan perlu menghindari pengambilan kebijakan yang menuntut perubahan perilaku terlalu jauh, dan tentunya tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, atau pola hidup masyarakat yang sudah turun-temurun.

#### 4. Aparat Pelaksana

Aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu Kebijakan Publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem *monitoring* dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam mensikapi perilaku aparat yang menyimpang, pilihan proram merupakan upaya mengimplementasikan kebijakan *in-built* mekanisme yang menjamin transparansi dan pengawasan, hal ini penting untuk mengarahkan perilaku aparat. Selain itu, kualitas aparat dalam melaksanakan proses implementasi pun menjadi kendala yang sering dijumpai. Terutama, menyangkut implementasi kebijakan yang membutuhkan keterampilan khusus. Dengan demikian memberikan indikasi bahwa aparat pelaksana kebijakan menjadi salah satu aspek untuk menilai sulit tidaknya Implementasi Kebijakan. Komitmen, kualitas dan persepsi yang baik nantinya akan memudahkan dalam proses Implementasi Kebijakan dan sebaliknya.

## 5. Dukungan Sumber Daya

Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu Program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung maka Implementasi Program tersebut nantinya dalam Implementasi Program tersebut akan menemui kesulitan dalam Tachjan (2006:28-30).

### **D. Tinjauan Tentang Kinerja Implementasi Kebijakan**

Kegagalan ataupun keberhasilan suatu kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah yang telah di gariskan, dalam literatur implementasi kemudian di konseptualisasikan sebagai kinerja implementasi. Kinerja implementasi inilah yang kemudian menjadi salah satu fokus perhatian yang penting dalam studi implementasi selama ini, cara kerja para peneliti yang berusaha menjelaskan fenomena implementasi kebijakan tersebut cenderung menggunakan pendekatan yang bersifat positivistik. Meminjam logika berfikir yang bersifat positivistik maka setiap kejadian (akibat) pasti ada faktor-faktor yang dapat diidentifikasi sebagai penyebabnya. Dengan demikian, fenomena kinerja implementasi juga dapat dipahami sebagai produk hubungan sebab-akibat yang demikian. Apabila ada fenomena kegagalan atau keberhasilan suatu implementasi maka akan dapat ditelusuri faktor-faktor yang menjadi penyebabnya.



Membuat justifikasi apakah suatu implementasi gagal atau berhasil, maka seorang peneliti perlu melakukan penilaian terhadap kinerja tersebut. Alat bantu yang dapat dipakai oleh seorang peneliti untuk dapat menilai baik buruknya kinerja implementasi suatu kebijakan disebut sebagai indikator. Indikator secara harfiah diartikan sebagai alat untuk membantu panca indera kita mengetahui berbagai macam fenomena alam. Jika dikaitkan dengan Kebijakan Publik, indikator merupakan instrumen penting untuk mengevaluasi kinerja implementasi suatu kebijakan. Untuk mengetahui kualitas *policy output* dan *policy outcome* yang diterima kelompok sasaran, maka evaluator dapat merumuskan berbagai indikator. Secara umum, apabila kebijakan atau program yang ingin di evaluasi tersebut merupakan kebijakan distributif, yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk membantu anggota masyarakat atau kelompok masyarakat yang kurang beruntung melalui instrumen material seperti pelayanan gratis, subsidi, hibah, dan lain-lain.

Maka indikator *output* yang dapat digunakan untuk menilai kualitas *policy output* seperti yang diungkapkan Ripley, (1998) dalam Purwanto (2012:106) yaitu:

1. Indikator *polici output*.

a. Akses, yang digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa orang-orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasi kebijakan atau Program mudah dikontak oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.

- b. Cakupan (*coverage*) untuk menilai seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau (mendapatkan pelayanan, hibah, transfer dana, dan sebagainya) oleh kebijakan publik yang diimplementasikan.
- c. Frekuensi, merupakan indikator untuk mengukur seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program tersebut. Indikator frekuensi sangat penting dan relevan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program yang jenis layanannya tidak hanya diberikan sekali, namun berulang kali.
- d. Ketepatan layanan (*service delivery*), ini digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan dalam implementasi suatu program dilakukan tepat waktu atau tidak. Indikator ini sangat penting untuk menilai *output* suatu program yang memiliki sensitivitas terhadap waktu. Artinya keterlambatan dalam implementasi program tersebut akan membawa implikasi kegagalan mencapai tujuan program tersebut.
- e. Akuntabilitas, indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementer dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggung jawabkan atau tidak.
- f. Kesesuaian Program dengan kebutuhan, indikator ini digunakan untuk mengukur apakah berbagai keluaran kebijakan atau program yang diterima oleh kelompok sasaran memang sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak.

## 2. indikator *Policy Outcom*

yakni indikator penilai hasil implementasi kebijakan hasil dan dampak kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadikelompok sasaran kebijakan atau program, yaitu dari kondisi awal yang tidak di kehendaki menuju ke kondisi baru yang lebih di kehendaki. Dalam penelitian ini, penulis akan memfokuskan penelitian dengan menggunakan ke dua indicator ini terkait pengukuran kinerja implementasi kebijakan dimana penulis juga melihat proses implementasi dari kelompok sasaran suatu implementasi kebijakan apakah suatu implementasi kebijakan sudah sesuai dan tepat guna untuk kelompok sasaran implementasi dimana digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi, dan lain-lain yang dilaksanakan dalam implementasi suatu kebijakan, yang dilihat dari beberapa indikator *output* dan *outcome*.

## **E. Tinjauan Tentang Program**

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.

e. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan. Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

- a. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
- b. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
- c. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik didunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni: sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik.

## **F. Tinjauan Tentang Program GSMK/K**

Program GSMK/K yakni program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan yang diluncurkan Bupati Tulang Bawang melalui peraturan Bupati Tulang Bawang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan di Kabupaten Tulang Bawang. Maksud dari program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan adalah suatuupaya pemerintah kabupaten untuk mendorong adanya program pembangunan oleh, dari, dan untuk masyarakat. Dengan memanfaatkan potensi dan pranata sosial khas yang ada di Tulang Bawang, dengan memberikan bantuan dana langsung sebagai stimulan kepada Masyarakat Kampung/Kelurahan. Untuk Pembangunan Sarana Dan Prasarana (infrastruktur) yang sangat di butuhkan dan bermanfaat untuk masyarakat.

Program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan (GSMK/K) di Kabupaten Tulang Bawang bertujuan :

1. Meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat di Kampung/Kelurahan dalam Pembangunan Daerah.
2. Proses pembelajaran demokrasi dalam Pembangunan.
3. Meningkatkan swadaya masyarakat dalam pelaksanaan dan pelestarian Pembangunan.
4. Meningkatkan semangat gotong royong dan kebersamaan dalam melaksanakan proses Pembangunan.

5. Mempercepat Pembangunan Sarana Dan Prasarana di Kampung/Kelurahan.
6. Menimbulkan rasa memiliki masyarakat terhadap hasil Pembangunan yang dilakukan.

Prinsip kebijakan program GSMK/K yakni inisiatif, bahwa kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan harus berasal dari usulan yang di rencanakan oleh Masyarakat Kampung Kelurahan. Partisipasi dalam proses pelaksanaan program atau kegiatan yang di rencanakan menegedepankan partisipasi dan ketertiban masyarakat secara aktif baik dalam bentuk pembiayaan, tenaga kerja, bahan material, maupun ide dan pemikiran, mulai dari perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan. Demokratis dalam penentuan kegiatan yang akan di rencanakan ditentukan dan di putuskan secara bersama baik di tingkat Kampung/Kelurahan maupun di tingkat Kecamatan. Manfaat kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Gotong royong, pelaksanaan kegiatan di rencanakan mampu mengedepankan rasa gotong royong dan kebersamaan dari seluruh lapisan masyarakat, berkelanjutan, kegiatan yang dilaksanakan dapat terpelihara dan dilestarikan oleh masyarakat sendiri.

Sasaran lokasi kegiatan program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan adalah Wilayah Kampung/Kelurahan se-Kabupaten Tulang Bawang sesuai kepeutusan Bupati Tulang Bawang berdasarkan usulan tingkat Kecamatan serta rekomendasi tim Pembina dan koordinasi Kabupaten. Ruang lingkup kegiatan yang dapat dilakukan melalui program Gerakan Serentak Membangun

Kampung/Kelurahan ini adalah kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana yang sangat di butuhkan dan bermanfaat bagi masyarakat seperti :

1. Pembangunan jalan *onderlagh*
2. Pembangunan jembatan
3. Pembangunan saluran irigasi tersier
4. Dan/atau lainnya dengan persetujuan Bupati

Metode yang digunakan dalam kegiatan ini adalah melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan pemberian bantuan dana stimulan melalui Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang dialokasikan kepada kampung/kelurahan sesuai keputusan Bupati Tulang Bawang berdasarkan usulan Kecamatan serta Rekomendasi Tim Pembina Dan Koordinasi Kabupaten. Kriteria dasar penentuan jenis kegiatan, dalam rangka menentukan usulan jenis kegiatan, Kampung/Kelurahan penerima, dan besarnya alokasi dana BLM GSMK/K akan dirumuskan dengan memperhatikan;

1. Kegiatan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan Kabupaten Tulang Bawang yaitu inisiatif, partisipatif, demokratis, manfaat, gotong royong, dan berkelanjutan.
2. Prasarana dan sarana yang akan di bangun hendaknya mempunyai keterkaitan (*linkage*) dengan Pengembangan Wilayah.
3. Jenis kegiatan yang di prioritaskan adalah Pembangunan jalan *onderlagh*, jembatan, irigasi tersier, dan atau lainnya dengan persetujuan Bupati.

4. Kegiatan yang akan dilakukan harus dapat dikerjakan sendiri oleh masyarakat Kampung/Kelurahan .
5. Masyarakat Kampung/Kelurahan sanggup untuk berswadaya baik berupa tenaga kerja, dana, material dan lain-lain yang di konversi minimal 20% dari dana BLM Program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan dikarenakan bantuan dana yang bersifat stimulan.
6. Diutamakan kepada masyarakat Kampung/Kelurahan yang aktif mendukung program Pemerintah.
7. Evaluasi pelaksanaan kegiatan Program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan pada Tahun 2013, dilaksanakan pada Tahun 2013 untuk perbaikan Pedoman Pelaksanaan Kegiatan program GSMK/K Tahun 2014.

Sumber dana dalam program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan Kabupaten Tulang Bawang adalah:

1. Dana swadaya masyarakat dan pihak swasta dari masing-masing Kampung/Kelurahan.
2. Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) APBD Kabupaten Tulang Bawang.

Dana Bantuan Langsung Masyarakat yang diberikan untuk setiap Kampung/Kelurahan melalui APBD Kabupaten Tulang Bawang di Tahun 2013 adalah sebesar Rp. 200.000.000,- yang penetapannya akan disesuaikan dengan jenis kegiatan, volume, kemampuan swadaya, dan aspek-aspek lain yang telah disiapkan



konsultan Manajemen pendamping dan Tim Pembina dan koordinasi Kabupaten. Penetapan pengalokasian Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan sebagaimana di maksud pasal 20 adalah bantuan dana langsung masyarakat yang dialokasikan kepada Kampung/Kelurahan yang bersifat tidak mengikat sesuai dengan kemampuan APBD yang di tetapkan dengan keputusan Bupati Tulang Bawang berdasarkan usulan Kecamatan yang telah diverifikasi Konsultan manajemen pendamping dan oleh Camat seta rekomendasi Tim Pembina Koordinasi Kabupaten

#### **G.Tinjauan Tentang Pembangunan Prasarana dan Sarana**

Secara tehnis, Kabupaten dan Kota mempunyai level yang sama dalam Pemerintahan. baik Kota maupun Kabupaten, secara tipikal harus menangani enam sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastruktur, perumahan, fasilitas sosial, dan Pembangunan ekonomi. Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, yang didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitasatau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat Kodoatie (2003:9). Apabila fasilitas infrastruktur sudah dibangun lebih dahulu sebelum benar-benar dibutuhkan, dan perluasan serta penyambungan pelayanan umum sudah terjamin sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan, maka pola perkembangan masyarakat dapat dikendalikan secara efektif.

Infrastruktur atau prasarana dan sarana diartikan sebagai fasilitas fisik suatu kota atau negara yang disebut pekerjaan umum Grigg dalam Suripin (2004:1). Menurut UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, prasarana diartikan sebagai kelengkapan dasar fisik suatu lingkungan, kawasan, kota atau wilayah (*spatial space*) sehingga memungkinkan ruang tersebut berfungsi sebagaimana mestinya sedangkan komponen-komponennya adalah jalan, air bersih, pembuangan sampah, drainase, sanitasi, listrik dan telepon. Sarana adalah fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Infrastruktur adalah aset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan publik yang penting. Infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi Kodoatie (2003:9). Oleh Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, prasarana dan sarana didefinisikan sebagai bangunan dasar yang sangat diperlukan untuk mendukung kehidupan manusia yang hidup bersama-sama dalam suatu ruang yang terbatas agar manusia dapat bermukim dengan nyaman dan dapat bergerak dengan mudah dalam segala waktu dan cuaca, sehingga dapat hidup dengan sehat dapat berinteraksi satu dengan lainnya dalam mempertahankan kehidupannya dalam Suripin (2004:2).

Pengelolaan sistem infrastruktur yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan mempunyai beberapa dimensi yang harus diintegrasikan ke semua aspek

pembangunannya, salah satunya *political sustainability*; link birokrasi (pemerintah) dan masyarakat. Para pemimpin formal dan informal untuk suatu sektor tertentu dalam masyarakat local harus mampu menjalin komunikasi dengan struktur-struktur politik dan birokrasi Kodoatie (2003:173). Kualitas infrastruktur suatu negara berbanding lurus dengan tingkat perekonomian negara tersebut. Semakin maju suatu negara, semakin besar pula kemampuan pemerintah membangun infrastruktur dengan dana sendiri.

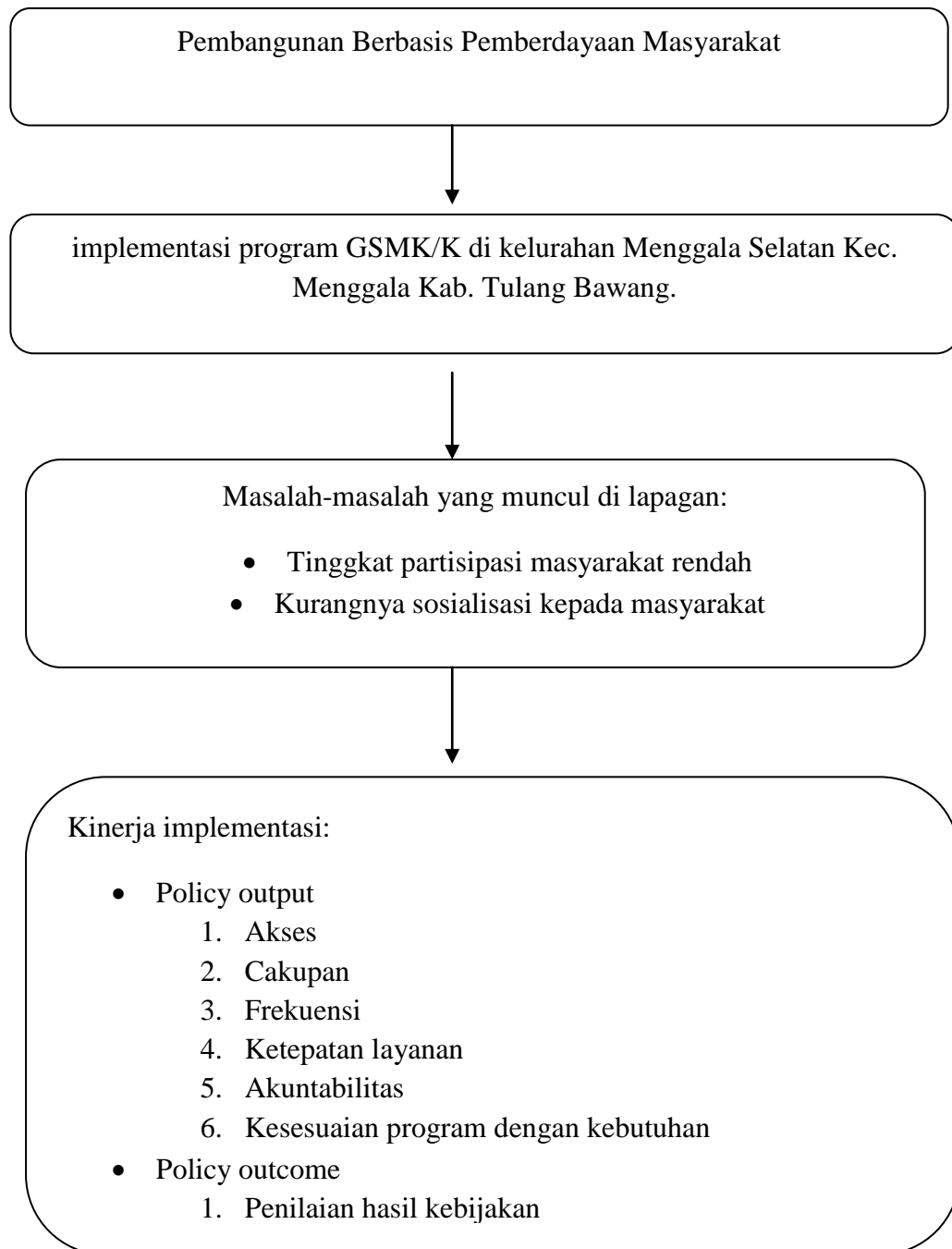
#### **H. Kerangka Pikir**

Pembangunan merupakan suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa Siagian 1994 dalam Deddy Supriady (2003:4). Program-Program Pembangunan yakni Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan No:25/Kep/Menko/Kesra/Vii/2007 Tentang Pedoman Umum program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) dan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP) program berbasis pemberdayaan masyarakat di bawah payung PNPM. Di harapkan melalui program-program Pembangunan Nasional pembangunan akan merata dan dapat dirasakan oleh tiap daerah ataupun pedesaan.

Sejalan dengan program Pemerintah Pusat tersebut, maka Tahun 2013 Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang menggulirkan program Pembangunan Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan (GSMK/K). Program GSMK/K ditetapkan lewat Peraturan Bupati Tulang Bawang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan (GSMK/K). Maksud dari program gerakan serentak membangun kampung/kelurahan adalah suatu upaya Pemerintah Kabupaten untuk mendorong adanya program pembangunan oleh, dari, dan untuk masyarakat. Supaya memanfaatkan potensi dan pranata sosial khas yang ada di Tulang Bawang, dengan memberikan bantuan dana langsung sebagai stimulan kepada masyarakat kampung/kelurahan.

Dalam implementasi program GSMK/K tersebut munculah permasalahan di pangan. Dalam implementasi program pembangunan GSMK/K ini yakni salah satunya pembangunan jalan *onderlagh* dan lingkungan yang menjadi lokasi pembangunan yakni Lingkungan Bujung Tenuk melalui wawancara peneliti terhadap Kepala Lingkungan Bujung Tenuk peneliti berusaha mendeskripsikan tingkat partisipasi masyarakat, sebagai data awal atau melalui wawancara terhadap kepala lingkungan dan masyarakat. Untuk lingkungan Bujung Tenuk Pada tahapan sosialisasi hingga tahapan pelaksanaan pada kegiatan pembangunan infrastruktur jalan *onderlagh* pada program pembangunan Gerakan Serentak Membangun Kampung/kelurahan (GSMK/K), di lingkungan Bujung Tenuk Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang ini, masih sangat minim. Minimnya partisipasi masyarakat diindikasikan dengan kurangnya keikutsertaan masyarakat dalam proses sosialisasi dan

Pelaksanaan pembangunan jalan *onderlagh* yakni salah satu program dari GSMK/K. Kepala Lingkungan Bujung Tenuk menyampaikan bahwasanya masyarakat dan perangkat lingkungan seperti kepala lingkungan dan perangkat lainnya kurang dilibatkan dalam proses sosialisai maupun pembangunan jalan tersebut. Dengan melihat dari indikator *output dan outcome* di atas, nantinya kita akan dapat melihat hasil dari implementasi program GSMK/K di kelurahan menggala selatan kecamatan menggala kabupaten Tulang Bawang, apakah tujuan dari program GSMK/K tersebut akan tercapai seperti yang diharapkan dan seharusnya. Penjelasan kerangka pikir lebih lanjut dan ringkas dapat dilihat pada gambar.

**Bagan 1.2 Model Kerangka Pikir**

Sumber : diolah oleh peneliti