

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya ini diangkat oleh Arif Wahyu Kristianto, mahasiswa Institute Teknologi Sepuluh November dimana Arif mengangkat tesis yang berjudul “Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan (Studi Kasus Pelaksanaan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP) di Desa Campurejo Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik tahun 2008)”. Penelitian yang dilakukan Arif mengemukakan masalah yang berkaitan dengan kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi pada pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan.

Penelitian kedua yang diangkat oleh Benjamin, salah satu staf pengajar jurusan Sosiologi Fisip Universitas Lampung. Judul penelitian Benjamin yang diangkat dalam bentuk jurnal ini yaitu “Revitalisasi Pembangunan Desa Melalui Program Rural Infrastruktur Support Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (RIS PNPM)”. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Lampung Kabupaten Pesawaran Kecamatan Kedondong tepatnya di Kota Jawa pada tahun 2009. dalam penelitiannya Benjamin mengemukakan tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pelaksanaan program (RIS PNPM) seperti mengenai

seberapa besar kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi, penerapan transparansi dan akuntabilitas penggunaan anggaran oleh OMS. selain itu penelitian ini juga menyoroti masalah keberlanjutan proyek yang dilaksanakan oleh kelompok penerima manfaat (KPP) dalam program (RIS PNPM).

Berikut ini merupakan gambaran pelaksanaan program dari kedua penelitian di atas.

Tabel 2. Gambaran Pelaksanaan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan di Beberapa Wilayah

No	Judul Indikator	Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan (studi kasus pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan (PIIP) di desa campurejo kecamatan panceng kabupaten gersik)	Revitalisasi pembangunan desa melalui program rural infrastruktur support program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (RIS PNPM)
1	Indikator Prakarsa (penggalan gagasan dalam mengidentifikasi masalah)	Tingkatan partisipasi masyarakat pada parameter prakarsa menunjukkan pemasangan paving jalan desa pada program PPIP PNPM Mandiri masih sangat dominan pemerintah. melihat hal ini pemerintah berusaha meningkatkan peran masyarakat untuk ikut dalam kegiatan dari awal hingga akhir kegiatan. Permasalahan yang berhasil diidentifikasi adalah kurang terkuasainya metode dan teknik partisipasi oleh masyarakat, sehingga masyarakat perlu diberikan pelatihan secara lebih sering dalam kegiatan yang sejenis. Selain itu dalam hal ini pemerintah masih menganggap masyarakat sebagai obyek pembangunan, bukan sebagai pelaku pembangunan sepenuhnya.	Refleksi dinamika masyarakat masih menunjukkan sikap pasrah terhadap keadaan. Seperti yang diungkapkan dalam mengidentifikasi masalah-masalah sosial yang ada dilapangan, yaitu memfokuskan pada perbaikan infrastruktur desa. Salah satu permasalahan mendasar yakni di bidang pengerjaan fisik dengan menggunakan pola pengembangan yang menggunakan teknologi sederhana. Sebagian besar jumlah penduduk desa, yaitu dengan tingkat pendidikan formal yang masih rendah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar. Hal ini berakibat pada kemampuan dalam menyerap informasi dan mengadopsi teknologi relatif sangat terbatas.

			<p>Rendahnya tingkat pendidikan ini juga mengakibatkan rendahnya kemampuan masyarakat desa dalam berpartisipasi pada setiap kegiatan yang dilaksanakan.</p> <p>Sementara itu partisipasi dalam proses pengelolaan proyek relatif tidak mendapat perhatian. Karena itu beberapa keputusan masih didominasi dan dipengaruhi oleh elit desa. Termasuk partisipasi kaum perempuan masih sangat terbatas pada kegiatan rapat rapat.</p>
2	Indikator pengelolaan keuangan pembiayaan	<p>Tingkatan partisipasi masyarakat pada parameter pembiayaan menunjukkan masyarakat Desa Campurejo mayoritas berpenghasilan rendah, sehingga hal ini menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat. Akan tetapi terdapat sumbangan dari masyarakat yang digunakan untuk biaya pemeliharaan walaupun nilainya tidak cukup signifikan. Permasalahan yang berhasil diidentifikasi bahwa masyarakat masih mengharapkan insentif dari tenaga yang di sumbangkannya. Hal ini terjadi memang karena faktor ekonomi yang masih menjadi akar permasalahan. Faktor masyarakat yang masih sebagai obyek pembangunan juga menjadi penyebab kurangnya antusiasme warga untuk partisipasi dalam pembiayaan.</p>	<p>Umumnya masyarakat puas dengan hasil dan fungsi infrastruktur yang dibangun namun, sebagian besar merasa kurang puas dalam hal transparansi penetapan anggaran biaya dan mekanisme pencairan dana. Ukuran partisipasi masih sebatas pada kesediaan masyarakat berkontribusi dalam pembangunan infrastruktur dan bukan pada sumbangan dalam bentuk dana yang digunakan dalam pembangunan infrastruktur.</p> <p>Sementara dalam hal penyaluran keuangan umumnya telah dilakukan langsung kepada OMS. Hal ini berdampak positif dalam membangun kepercayaan OMS, namun pengaruh elit desa dalam pengelolaan keuangan di tingkat OMS masih terlihat.</p>

3.	Indikator pengambilan keputusan	Tingkatan partisipasi masyarakat pada parameter pengambilan keputusan menunjukkan masyarakat sudah mulai ikut serta. Hal ini diindikasikan dengan adanya beberapa keputusan yang sudah bisa diambil oleh masyarakat. Sebagai contoh mengenai bangunan apa yang akan dibuat serta lokasi mana yang akan dipilih untuk pembangunan infrastruktur yang dipilih tersebut. Permasalahan yang muncul dalam hal pengambilan keputusan adalah bahwa masyarakat memang tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk terlibat produktif dalam pengambilan keputusan. Hal ini diindikasikan karena tidak adanya instrumen hukum yang mengatur secara eksplisit bagaimana, dimana dan siapa yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik.	Tingkat pengambilan keputusan oleh masyarakat dalam hal menentukan program pembangunan yang akan dilaksanakan seringkali dilakukan tanpa memberikan pilihan dan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan masukan dan menentukan hidupnya sendiri. Hal ini disebabkan adanya anggapan bahwa masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk menganalisa kondisi dan merumuskan persoalan serta kebutuhan-kebutuhannya.
4	Indikator kemampuan memobilisasi tenaga	Tingkatan partisipasi masyarakat pada mobilisasi tenaga menunjukkan masyarakat sudah berperan dengan baik. Permasalahan yang berhasil diidentifikasi adalah kurangnya kapasitas masyarakat untuk ikut secara aktif dalam kegiatan mobilisasi tenaga, serta pemerintah masih belum sepenuhnya bisa menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan sejajar dengan pemerintah.	Tingkat partisipasi masyarakat pada mobilisasi tenaga khususnya dalam kegiatan survey kampung sendiri yang bertujuan untuk mengidentifikasi masalah menunjukkan masyarakat belum sepenuhnya ikut berpartisipasi. hal ini lebih disebabkan masyarakat desa yang tingkat pendidikannya rendah atau bahkan tidak menyelesaikan pendidikan dasar sering dianggap tidak memiliki kompetensi atau kemampuan untuk mengidentifikasi dan merumuskan persoalan yang sedang terjadi. Untuk aspek keberlanjutan proyek, dimasyarakat telah dibentuk kelompok pemanfaat dan

			peemelihara (KPP) namun keberadaan kelompok tersebut tidak fungsional.
5	Indikator pelaksanaan pembangunan	Tingkatan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan pembangunan tidak terlalu buruk untuk Desa Campurejo. Permasalahan yang terjadi sama dengan mobilisasi tenaga, dimana masyarakat kurang mempunyai kapasitas untuk ikut serta secara produktif. Selain itu mengenai masalah posisi masyarakat yang belum sepenuhnya ditempatkan sebagai subyek pembangunan secara penuh oleh pemerintah.	Untuk tingkat partisipasi masyarakat pada tahap pelaksanaan konstruksi yang dikerjakan dengan cara kontraktual didapati bahwasannya respon dan tingkat partisipasi masyarakat sudah cukup baik. Partisipasi masyarakat dalam hal ini terlihat lebih besar dibanding pada tahap pengelolaan proyek hal ini dilihat dari kepuasan masyarakat atas infrastruktur yang terbangun sedangkan pada tahap pengelolaan proyek masyarakat cenderung kurang merasa puas dalam hal transparansi penetapan anggaran dan mekanisme pencairan dana.

Sumber: *diolah penulis tahun 2014*

B. Tinjauan Mengenai Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Friedrich dalam Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Pendapat-pendapat di atas kemudian diperkuat oleh Anderson dalam Winarno (2012:21) kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud

yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Menurut Hogwood dan Gunn dalam Suharto (2008:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Sedangkan menurut Pasolong (2010:39) kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik harus berorientasi pada kepentingan publik dan merupakan tindakan pemilihan alternatif yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan oleh kepentingan publik itu sendiri.

Berdasarkan pendapat-pendapat para ahli tentang kebijakan publik, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah yang berguna untuk mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan yang didasarkan pada kepentingan publik.

2. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Wahab (2004:6), kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. Kebijaksanaan lebih merupakan tindakan yang mempengaruhi pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.

- c. Kebijaksanaan berangkat bersangkut paut dengan dengan apa yang senyatanya yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijaksanaan publik mungkin berbentuk positif dan negatif.

3. Unsur Unsur Kebijakan Publik

Sebagai suatu sistem yang terdiri dari sub-sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif yakni dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut: identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan menurut Abidin (2012: 28).

a. Tujuan kebijakan.

Kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Maka dari itu tujuan menjadi unsur utama dari suatu kebijakan. Tetapi tidak demikian semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan kebijakan itu. Perbedaan terletak tidak sekedar pada jangka waktu mencapai tujuan dimaksud, tetapi juga ada posisi, gambaran, orientasi dan dukungannya. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria: diinginkan untuk dicapai, rasional atau realisti, jelas, dan berorientasi ke depan.

b. Masalah.

Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan jika pemecahannya dilakukan

bagi masalah yang tidak benar. Melalui cara lain dapat dikatakan, jika suatu masalah telah dapat diidentifikasi secara tepat, berarti sebagian pekerjaan dapat dianggap sudah dikuasai.

c. Tuntutan.

Sudah diketahui partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju partisipasi itu berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal. Tergantung pada urgensi dari tuntutan tersebut.

d. Dampak atau *outcomes*

Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.

e. Sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*).

Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana yang dimaksud. Beberapa dari sarana ini adalah kekuasaan, insentif pengembangan kemampuan, simbolis, dan perubahan kebijakan itu sendiri.

4. Tahapan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam Winarno (2012: 35) adalah sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Setelah itu Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan yang banyak ditawarkan oleh para perumus kebijakan tadi, Akhirnya dari sekian banyaknya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan

program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administratif maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Tahap evaluasi kebijakan merupakan tahap dimana kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan yaitu guna memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berdasarkan pemaparan di atas telah dijelaskan bahwasanya tahap-tahap kebijakan merupakan bagian dari alur proses terbentuknya suatu kebijakan, tahapan-tahapan ini merupakan bagian yang saling berkaitan antar satu dan yang lainnya. Proses terbentuknya suatu kebijakan dimulai dari penyusunan agenda dimana para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik, selanjutnya masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan ditahap formulasi untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik

kemudian dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan dipilih satu alternatif kebijakan tersebut untuk diadopsi dan selanjutnya alternatif kebijakan yang telah diambil untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Setelah dilaksanakan selanjutnya kebijakan yang tersebut akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat meraih dampak yang diinginkan yakni dalam memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

5. Dampak Kebijakan Publik (*Policy Impact*)

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 110) *policy outcome* atau dampak kebijakan merupakan suatu indikator untuk menilai hasil implementasi suatu kebijakan. Hasil atau dampak suatu kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran suatu kebijakan atau program, yaitu dari kondisi awal yang tidak dikehendaki (kemiskinan, kondisi kesehatan keluarga miskin memenuhi kebutuhan pokok dan sebagainya) menuju ke kondisi baru yang lebih dikehendaki (lebih sejahtera, derajat kesehatan keluarga miskin yang lebih baik, kemampuan keluarga miskin memenuhi kebutuhan pokok yang lebih baik). Hasil kebijakan ini jika dirunut merupakan konsekuensi lanjutan atas keluaran kebijakan yang diterima kelompok sasaran.

Berbagai perubahan yang muncul sebagai konsekuensi implementasi suatu kebijakan atau program tersebut perlu diukur untuk dapat diketahui sejauh mana kinerja implementasi suatu kebijakan atau program.

Manfaat lain mengetahui dampak kebijakan adalah:

1. Untuk menguji implementasi suatu pilot project apakah dapat dikembangkan menjadi suatu program.
2. Untuk menguji suatu *design* suatu program yang paling efektif sehingga ditemukan suatu cara untuk mengintegrasikan berbagai program.
3. Untuk menguji apakah modifikasi suatu program membuahkan hasil atau tidak.
4. Untuk mengambil keputusan terhadap keberlangsungan suatu program.

Dampak yang terjadi tentu sangat tergantung dengan kebijakan maupun programnya. Dalam realita dilapangan, merumuskan indikator dampak tidak mudah dilakukan. Hal ini disebabkan oleh setidaknya dua hal: (I) luasnya cakupan kebijakan, (II) tujuan kebijakan yang seringkali tidak spesifik.

C. Tinjauan Mengenai Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden, (Wahab, 2004: 64).

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008:139), implementasi kebijakan adalah 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 digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Selain itu Grindel dalam Winarno (2012:149) mendefinisikan implementasi bahwa secara umum implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak

dari suatu kegiatan pemerintah. Sementara itu Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Berdasarkan tiga definisi di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (a) Adanya tujuan atau sasaran kebijakan. (b) Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan (c) Adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang bahwasannya ada dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Menurut Lester dan Stewart istilah itu dinamakan istilah dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk ketertarikan antara kebijakan dan hasilnya (Agustino, 2008: 140).

Menurut pendekatan *bottom up* yang dipelopori oleh Elmore, dkk. dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 43) menyebutkan bahwa pendekatan *bottom up* menekankan pada dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan yaitu birokrat pada level bawah dan kelompok sasaran kebijakan, argumen yang menjadi dasar tentang pentingnya memperhatikan peran birokrat pada level bawah sangat terkait dengan posisinya dalam melakukan kegiatan merealisasikan keluaran kebijakan (apabila keluaran kebijakan berupa pelayanan) atau

menyampaikan keluaran kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran (apabila keluaran kebijakan tersebut berupa hibah, bantuan, subsidi dan lain-lain).

Pendekatan lainnya yaitu *top down* dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya, mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. pendekatan *top down* menjelaskan, implementasi kebijakan dilakukan dengan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang digariskan oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat.

Fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street level bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Berangkat pada perspektif tersebut maka timbullah pertanyaan-pertanyaan, sebagai berikut:

- a) Sampai sejauhmana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut?
- b) Sejauhmanakah tujuan kebijakan tercapai?

- c) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi *output* dan dampak kebijakan?
- d) Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan?

Empat pertanyaan tersebut mengarah pada inti sejauh mana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. (Agustino, 2008: 141) Jadi berdasarkan pengertian-pengertian di atas, bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan suatu kebijakan yang berumber dari para aktor pembuat kebijakan di tingkat pusat oleh pejabat-pejabat pada level bawah dengan dengan prosedur dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para aktor pembuat kebijakan di tingkat pusat. Pelaksanaan isi kebijakan ini dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.

1. Model Implementasi Kebijakan Publik

Model implementasi kebijakan publik berisi variabel-variabel dan faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan dari keseluruhan proses implementasi kebijakan publik. Berikut ini model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan menurut para ahli.

a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Agustino (2008: 141) model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh keduanya disebut dengan *Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga maka agak sulit memang mererlisasikan kebijakan publik hingga, titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber daya.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan

pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. tapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber daya-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena, mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pernyataan tersebut, Sehingga sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Meter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

c. Karakteristik agen pelaksana.

Pusat perhatian pada agen pelaksanaan meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu

merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan, tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukaa agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap atau kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang implementor pelaksanaan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan ekonomi sosial dan politik.

Hal terakhir yang perlu juga dipethatkan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawatkan oleh Van Metter dan Van Horn

adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, oleh karenanya upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondisi lingkungan eksternal.

b. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Menurut Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2008: 144) peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- 1) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
 - a. Kesukaran-kesukaran teknis. Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Selain hal-hal di atas tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

b. Keberagaman perilaku yang diatur.

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Atas dasar tersebut dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.

c. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan

d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat. Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

a. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas atau urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula

kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

- b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan.

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

- c. Ketetapan alokasi sumber dana.

Tersedianya dana pada tingkat ambang batas tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formual.

- d. Keterpaduan hirarki di lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

- e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

- f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang. Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi

tercapainya tujuan, Hal ini sangat signifikan halnya oleh karena, *top dawn policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.

g. Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3) Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.

a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, faktor eksternal juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.

b. Dukungan publik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Berdasarkan hal tersebut, mekanisme partisipasi publik sangat penting dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.
- d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana. Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk meyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

c. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Menurut Grindle dalam Agustino (2008: 154) ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. Impak atau efeknya, pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat implementasi kebijakan itu sendiri sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

1. Content of policy menurut Grindle adalah:
 - a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
 - b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai.

Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program Implementer* (pelaksana program)

Pelaksanaan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan dan hal ini juga harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan perlu diperhitungkan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Berbagai hal yang telah

disebutkan di atas tadi apabila tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk diimplementasikan.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan Adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menggapai suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

d. Implementasi Kebijakan Publik Model George Edward III

Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik *adalah lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian terhadap pelaksana).

Dikatakannya, *without effective implementation the decision of*

policymakers will not be carried out successfully (keputusan kebijakan publik tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya pelaksanaan yang efektif). Edward menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu, *communication, resources, disposition or attitudes, dan bureaucratic structures*.

a. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

b. *Resources*

Resoureces berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

c. *Disposition*

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak cukup, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari dekat.

e. Implementasi Kebijakan Publik Model Richard Elmore, dkk.

Menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hejrn & David O Porter (1981) dalam Nugroho (2012: 692-693), model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target utama kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

Elmore dalam Golembiewski (1997:766-769) mengatakan bahwa ada empat hal utama yang membuat implementasi kebijakan efektif, yaitu :

1. *Clearly specified tasks and objectives that accurately reflect the intent of policy* (tugas dan tujuan yang jelas yang secara akurat merefleksikan maksud dari suatu kebijakan)

Implementasi kebijakan yang dalam hal ini terdiri dari satu set rincian dari tujuan pelaksanaan suatu kebijakan yang secara akurat mencerminkan maksud dari kebijakan tertentu, memberikan tanggung jawab dan standar kinerja kepada unit yang dapat melaksanakannya secara konsisten dengan tujuan dari kebijakan tersebut. Tugas dan tujuan organisasi pelaksana diasumsikan sebagai unit yang beroperasi dalam pelaksanaan kebijakan sebagai unit yang memiliki tugas dan tujuan yang jelas yang digunakan untuk mengatur semua tugas dan tujuannya.

Kegagalan dalam implementasi kebijakan sering dikaitkan dengan manajemen yang buruk. Maksud dari pernyataan tersebut yaitu bahwasanya kegagalan dalam pelaksanaan suatu kebijakan disebabkan dari ketidakjelasan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada seseorang terhadap hasil yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan tersebut. serta adanya orang-orang yang tidak bertanggung jawab atas kinerja yang mereka lakukan. Manajemen yang baik tentu saja adalah kebalikan dari semua hal di atas. Manajemen ini dimulai dari asumsi normatif bahwa manajemen yang efektif adalah yang melaksanakan tujuan yang diarahkan.

2. *A management plan that allocates tasks and performance standards to subunits* (manajemen rencana yang mengalokasikan tugas dan standard kinerja ke organisasi pelaksana)

Manajemen perencanaan merupakan proses dimana perencanaan dilakukan untuk memastikan bahwa sumber daya yang diperoleh, tugas, standar kinerja dapat digunakan dan berjalan secara efektif dan efisien dalam melaksanakan suatu kebijakan. Selain itu didalam manajemen perencanaan terdapat pengendalian operasional yang dilakukan sebagai proses untuk meyakinkan bahwa tugas-tugas tertentu telah dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Penerjemahan kebijakan ke dalam tindakan dilakukan melalui proses perencanaan dalam mengalokasikan tugas dan standar kinerja. manajemen perencanaan dan pengendalian di dalamnya memberikan pernyataan singkat tentang transisi dari kebijakan untuk operasi. Perencanaan strategis ini adalah sebagai proses untuk menentukan tujuan, sumber daya yang digunakan dalam mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Selanjutnya

Fungsi ini kemudian didistribusikan dalam urutan dari yang tertinggi sampai tingkat terendah dalam organisasi. Secara bersama-sama mereka menggambarkan aturan umum keputusan untuk alokasi sumber daya yang optimal, tugas, dan standar kinerja organisasi pelaksana.

3. *An objective means of measuring subunit performance* (pengukuran kinerja organisasi pelaksana yang dinilai dengan tujuan yang ingin dicapai)

Pengukuran kinerja dilakukan dengan melihat konsistensi organisasi pelaksana kebijakan dengan tujuan dari program tersebut, namun dalam pelaksanaannya proses ini dapat bersifat dinamis, tidak statis, lingkungan terus memaksakan tuntutan baru yang membutuhkan penyesuaian internal apabila terjadi yang demikian dapat dibuat toleransi sebagai penyesuaian internal demi untuk mencapai tujuan kebijakan. Tetapi implementasi tetap selalu diarahkan untuk memaksimalkan tujuan dan nilai akhir yang diinginkan. Keberhasilan atau kegagalan organisasi pelaksana dapat dinilai dengan mengamati perbedaan antara deklarasi kebijakan dengan perilaku organisasi pelaksana yang meliputi fokus pada kejelasan, presisi, kelengkapan, dan kewajaran antara isi deklarasi kebijakan dengan hasil akhir kebijakan.

4. *A system of management controls and social sanctions sufficient to hold subordinates accountable for their performance* (sistem manajemen kontrol dan sanksi sosial untuk menjaga bawahan agar tetap akuntabel)

Implementasi sebagai proses kontrol administratif. Definisi ini berangkat dari asumsi serta kecenderungan umum bahwa organisasi pelaksana yang

paling banyak terlibat dalam proses implementasi. Agen-agen pelaksana tersebut sangat mungkin membuat kesalahan ketika melakukan interpretasi atas kebijakan dan menerjemahkannya ke dalam berbagai program dan proyek, yang biasanya selalu disertai bias kepentingan, ideologi, dan kerangka acuan. Berdasarkan hal tersebut, karenanya keberhasilan implementasi akan ditentukan oleh tingkat penegakan kontrol atas organisasi pelaksana serta dilengkapi dengan arahan dan aturan yang jelas untuk mencegah terjadinya berbagai penyimpangan

Manajemen kontrol yang kuat menunjukkan bahwa organisasi telah mendekati nilai ideal dalam artian dapat memaksimalkan kinerja dari unit organisasi. Kinerja yang demikian dinilai dalam hal pencapaian, yakni adanya kesesuaian hasil target dengan standar kebijakan. Dalam prakteknya, biasa disebut sebagai kriteria kinerja yang cenderung untuk melihat lebih sebagai kesesuaian dengan standar kebijakan yang pada akhirnya dapat mencapai hasil yang memuaskan.

Selain mengidentifikasi hal-hal yang dapat membuat implementasi kebijakan efektif di atas, Elmore juga telah mengidentifikasi beberapa faktor penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan diantaranya penyimpangan dari perencanaan, spesifikasi, dan kontrol. Artinya keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh perencanaan yang dibuat dan manajemen yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan model implementasi yang dijelaskan oleh para ahli di atas dapat dijelaskan bahwa terdapat dua model pendekatan yang digunakan oleh para ahli yaitu model *top down* dan model *bottom up* yang mana kedua pendekatan ini memiliki sudut pandang yang berbeda dalam mendefinisikan dan menentukan variabel-variabel atau faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Para ahli yang menggunakan model pendekatan *top down* seperti Van Metter dan Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Merilee S. Grindle serta George Edward III melihat bahwasanya titik tolak implementasi kebijakan berasal dari keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan, untuk selanjutnya dilaksanakan oleh birokrat-birokrat yang berada di level bawah dengan prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat. Sedangkan Para ahli yang menggunakan model pendekatan *bottom up* seperti Richard Elmore, Michael Lipsky, Benny Hejrn & David O Porter melihat bahwasanya implementasi kebijakan ini lebih didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah.

Model yang dikemukakan oleh Elmore, dkk. di atas merupakan model yang digunakan menjadi alat analisis dalam penelitian ini yaitu tentang implementasi program PPIP (PNPM Mandiri). Peneliti memilih model ini, karena adanya kesesuaian model implementasi kebijakan yang mana implementasi kebijakannya didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Model implementasi ini nantinya dapat

digunakan untuk menganalisis implementasi program dalam mencapai hasil akhir yang diinginkan.

D. Tinjauan Mengenai pembangunan

1. Pengertian Pembangunan

Menurut Budiman (2000:1) pembangunan didefinisikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya, kemajuan yang dimaksud di sini adalah kemajuan material yang seringkali diarahkan untuk memajukan masyarakat di bidang ekonomi. Sedangkan menurut Roupp dalam Yunarto (2013: 2) pembangunan adalah perubahan dari sesuatu yang kurang berarti kepada sesuatu yang lebih berarti, Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja, mendefinisikan pembangunan sebagai suatu orientasi dan kegiatan usaha tanpa akhir.

Pengertian lainnya menurut Siagian dalam Yunarto (2013:4) pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Selain itu Mirza dalam Yunarto (2013:3) menyatakan pembangunan pada dasarnya adalah usaha manusia dan untuk memahami pembangunan tersebut dibutuhkan usaha-usaha yang terpadu dari seluruh sistem pengetahuan, baik fisik, biologi, sosial maupun tentang manusia.

Berdasarkan pemaparan-pemaparan para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara terencana dan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah, dalam rangka menuju

modernitas dengan berorientasi kepada pertumbuhan untuk mencapai situasi nasional yang lebih baik daripada sebelumnya.

2. Tujuan Pembangunan

Tujuan pembangunan di negara manapun, pasti bertujuan untuk kebaikan masyarakatnya. Meskipun istilah yang digunakan beragam, tetapi hakikatnya sama, yakni kesejahteraan masyarakat. Sedangkan tujuan itu sendiri memberikan arah yang hendak dicapai. Tidak ada satupun tujuan yang benar-benar merupakan tujuan akhir dalam arti sesungguhnya. Seperti yang diungkapkan Afifuddin dalam Yunarto (2013:3) pada umumnya, komponen-komponen dari cita-cita akhir dari negara-negara modern di dunia, baik yang sudah maju maupun yang sedang berkembang, adalah hal-hal yang pada hakikatnya bersifat relatif dan sukar membayangkan tercapainya titik jenuh yang absolut yang setelah tercapai tidak mungkin ditingkatkan lagi seperti:

- a. Keadilan sosial
- b. Kemakmuran yang merata
- c. Perlakuan sama dimata hukum
- d. Kesejahteraan material mental dan spritiual
- e. Kebahagiaan untuk semua
- f. Ketentraman dan
- g. Keamanan.

3. Mengukur Pembangunan

Menurut Budiman (2000: 2) Keberhasilan pembangunan dapat diukur dalam lima indikator, yaitu:

a) Kekayaan rata-rata

Pembangunan mula-mula dipakai dalam arti pertumbuhan ekonomi. Sebuah masyarakat dinilai berhasil melaksanakan pembangunan, bila pertumbuhan ekonomi masyarakat tersebut cukup tinggi, dapat dilihat dari Produk Nasional Bruto (PNB atau *Gross National Product*, GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau *Gross Domestik Product*, GDP). Berdasarkan hal tersebut dengan demikian, pembangunan disini diartikan sebagai jumlah kekayaan keseluruhan sebuah bangsa atau negara.

b) Pemerataan

Kekayaan keseluruhan yang dimiliki atau yang diproduksi oleh suatu bangsa, tidak berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Oleh karena itu, muncul aspek pemerataan dalam ukuran pembangunan, bukan hanya PNB perkapita saja. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan, bangsa atau negara yang berhasil melakukan pembangunan adalah mereka yang disamping tinggi produktivitasnya, penduduknya juga makmur dan sejahtera secara relatif merata.

c) Kualitas kehidupan

Mengukur kesejahteraan penduduk suatu negara dapat menggunakan tolak ukur PQLI (*Physical Quality of Life Index*), dengan tiga indikator yaitu, pertama rata-rata harapan hidup sesudah umur satu tahun, kedua rata-rata jumlah kematian bayi, dan ketiga rata-rata prosentasi buta dan melek huruf.

d) Kerusakan lingkungan

Sebuah negara dengan produktifitas, pemerataan dan kualitas hidup yang tinggi bisa berada dalam proses untuk menjadi miskin bila dalam proses

pembangunannya tidak memperhatikan faktor kelestarian lingkungan. Muncul sebuah paradigma pembangunan berwawasan lingkungan (*sustainable development*).

e) Keadilan sosial dan kesinambungan

Pembangunan yang dijalankan oleh suatu negara tidak hanya berdasarkan pertimbangan moral saja, yaitu keadilan, tetapi juga berkaitan dengan kelestarian pembangunan. Artinya pembangunan yang berhasil, adalah pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkesinambungan, dalam arti tidak terjadi kerusakan sosial maupun kerusakan alam.

4. Tahapan Pembangunan

Menurut Rostow dalam Budiman (2000: 25) pembangunan merupakan proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yakni dari masyarakat yang terbelakang ke masyarakat yang maju. Proses ini dengan berbagai variasinya, pada dasarnya berlangsung sama dimanapun dan kapan pun juga. Variasi yang ada bukanlah merupakan perubahan yang mendasar dari proses ini, melainkan hanya berlangsung dipermukaan saja. Rostow membagi proses pembangunan ini menjadi lima tahap diantaranya:

a) Tahap masyarakat tradisional

Tahap masyarakat tradisional ditandai dengan ilmu pengetahuan yang ada di masyarakat masih belum banyak dikuasai. Karena itu, masyarakat semacam ini masih dikuasai oleh kepercayaan-kepercayaan tentang kekuatan di luar

kekuasaan manusia. Sehingga dengan demikian manusia tunduk kepada alam dan belum bias menguasai alam.

b) Tahap prakondisi untuk lepas landas

Tahap prakondisi untuk lepas landas dimana pada tahap ini masyarakat tradisional meskipun sangat lambat namun terus bergerak pada suatu titik dia mencapai posisi prakondisi untuk lepas landas. Keadaan ini terjadi karena adanya campur tangan dari luar, dari masyarakat yang sudah maju. Perubahan ini tidak datang karena faktor-faktor internal masyarakat tersebut, karena pada dasarnya masyarakat tradisional tidak mampu untuk mengubah dirinya sendiri.

c) Tahap lepas landas

Tahap lepas landas ditandai dengan tersingkirnya hambatan-hambatan yang menghalangi pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan merupakan suatu yang berjalan wajar, tanpa adanya hambatan yang berarti seperti ketika pada periode prakondisi untuk lepas landas. Selain itu pada tahap ini juga tabungan dan investasi yang efektif meningkat dari 5% menjadi 10% dari pendapatan nasional dan industri-industri baru mulai berkembang dengan pesat. Teknik-teknik pertanian baru juga tumbuh sehingga pada akhirnya pertanian menjadi usaha komersil untuk mencari keuntungan dan bukan hanya sekedar untuk konsumsi.

d) Tahap bergerak ke kedewasaan

Tahap bergerak ke kedewasaan diukur 60 tahun sejak sebuah negara lepas landas. Selain itu pada tahap ini perkembangan industri tidak saja meliputi teknik-teknik produksi, tetapi juga dalam aneka barang yang diproduksi.

Barang yang diproduksi bukan hanya terbatas barang konsumsi, tetapi juga barang modal.

e) Tahap konsumsi masal yang tinggi

Tahap konsumsi masal yang tinggi ditandai dengan investasi untuk meningkatkan produksi tidak lagi menjadi tujuan yang paling utama. Sesudah taraf kedewasaan tercapai, surplus ekonomi akibat proses politik yang terjadi dialokasikan untuk kesejahteraan sosial dan penambahan dana sosial. pembangunan pada tahap ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan, yang bisa menopang kemajuan terus menerus.

Berdasarkan pemaparan di atas telah dijelaskan bahwasanya tahap-tahap pembangunan merupakan suatu proses menuju pada keadaan yang lebih maju dari pada keadaan sebelumnya. Proses pembangunan ditandai pada tahap masyarakat tradisional yang belum banyak menguasai ilmu pengetahuan. kemudian masyarakat tradisional tadi mulai bergerak kearah prakondisi untuk lepas landas sebagai langkah awal menuju perubahan. Setelah melalui tahap ini kemudian mulailah terjadi pertumbuhan diberbagai sektor industri diikuti dengan peningkatan tabungan dan investasi. Setelah itu meningkat ke tahap konsumsi masal yang tinggi dimana pada tahap ini pembangunan sudah berjalan dengan pesat hal ini ditandai dengan perkembangan industri yang tidak saja meliputi teknik-teknik produksi, tetapi juga dalam aneka barang yang diproduksi. Barang yang diproduksi bukan hanya terbatas pada barang konsumsi, tetapi juga barang modal sehingga hal ini dapat mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi hingga pada akhirnya sampai pada tahap konsumsi masal yang tinggi dimana pada tahap ini terjadi surplus ekonomi dan hal tersebut dapat dialokasikan

untuk kesejahteraan sosial dan penambahan dana sosial. pembangunan pada tahap ini lebih merupakan sebuah proses yang berkesinambungan, yang bisa menopang kemajuan terus menerus.

E. Tinjauan Tentang Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP) PNPM MANDIRI

1. Pengertian Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan

Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP) merupakan program berbasis pemberdayaan masyarakat di bawah payung PNPM Mandiri, yang komponen kegiatannya meliputi fasilitasi dan mobilisasi masyarakat sehingga mampu melakukan identifikasi permasalahan ketersediaan dan akses ke infrastruktur dasar, menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur. (Buku pedoman pelaksanaan program PPIP tahun 2011)

2. Tujuan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan

Tujuan PPIP PNPM Mandiri adalah untuk mewujudkan peningkatan akses masyarakat miskin, hampir miskin, dan kaum perempuan, termasuk kaum minoritas terhadap pelayanan infrastruktur dasar pedesaan berbasis pemberdayaan masyarakat dalam tata kelola pemerintahan yang baik. (Buku pedoman pelaksanaan program PPIP tahun 2011)

3. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan PPIP

Berdasarkan penjelasan yang dijabarkan dalam buku pedoman pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan tahun 2011, terdapat empat prinsip dalam penyelenggaraan program ini yaitu:

- a. Dapat diterima (*Acceptable*), pemilihan kegiatan dilakukan berdasarkan musyawarah desa sehingga dapat diterima oleh masyarakat secara luas (*acceptable*). Prinsip ini berlaku dari sejak pemilihan lokasi pembangunan infrastruktur, penentuan spesifikasi teknis, penentuan mekanisme pengadaan dan pelaksanaan kegiatan, termasuk pada penetapan mekanisme pemanfaatan dan pemeliharaannya.
- b. Transparansi, penyelenggaraan kegiatan dilakukan bersama masyarakat secara terbuka dan diketahui oleh semua unsur masyarakat (*transparent*). Transparansi antara lain dilakukan melalui penyebaran informasi terkait program secara akurat dan mudah diakses oleh masyarakat.
- c. Akuntabel, penyelenggaraan kegiatan yang dilaksanakan masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*), dalam hal ketepatan sasaran, waktu, pembiayaan, dan mutu pekerjaan.
- d. Berkelanjutan, penyelenggaraan kegiatan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan (*sustainable*) yang ditandai dengan adanya rencana pemanfaatan, pemeliharaan dan pengelolaan infrastruktur terbangun secara mandiri oleh masyarakat.

4. Pendekatan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP)

Berdasarkan penjelasan yang dijabarkan dalam buku pedoman pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan tahun 2011, terdapat 8 pendekatan dalam program ini diantaranya adalah:

- a. Pemberdayaan Masyarakat, artinya seluruh proses pelaksanaan kegiatan (tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan) melibatkan peran aktif masyarakat.

- b. Keberpihakan kepada orang miskin, artinya orientasi kegiatan baik dalam proses maupun pemanfaatan, hasil diupayakan dapat berdampak langsung bagi penduduk miskin.
- c. Otonomi dan desentralisasi, artinya pemerintah daerah dan masyarakat bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan program dan keberlanjutan infrastruktur terbangun.
- d. Partisipatif, artinya masyarakat, khususnya kelompok miskin, kaum perempuan serta kelompok minoritas, diberikan kesempatan untuk terlibat secara aktif dalam kegiatan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeliharaan dan pemanfaatan, serta memberikan kesempatan secara luas partisipasi aktif dari masyarakat.
- e. Keswadayaan, artinya kemandirian masyarakat menjadi faktor utama dalam keberhasilan pelaksanaan tahapan kegiatan PPIP.
- f. Keterpaduan program pembangunan, artinya program yang direncanakan dan dilaksanakan dapat ber sinergi dengan program pembangunan perdesaan lainnya.
- g. Penguatan Kapasitas Kelembagaan, artinya pelaksanaan kegiatan diupayakan dapat mendorong terwujudnya kemandirian pemerintah daerah, organisasi masyarakat, dan *stakeholders* lainnya dalam penanganan permasalahan kemiskinan.
- h. Kesetaraan dan keadilan *gender*, artinya pelaksanaan kegiatan mendorong terwujudnya kesetaraan antara pria dan perempuan dalam setiap tahap kegiatan dan pemanfaatannya.

5. Organisasi Pelaksanaan Dalam Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan PPIP

Berdasarkan penjelasan yang dijabarkan dalam buku pedoman pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan tahun 2011, terdapat beberapa organisasi khususnya yang didesa terkait pelaksanaan program ini yaitu:

a. Pemerintah desa

Pemerintah desa dalam hal ini adalah pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai penyelenggara urusan pemerintahan desa sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Sedangkan BPD mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

b. Masyarakat desa

Masyarakat desa sasaran merupakan pemilik PPIP PNPM Mandiri sehingga masyarakat harus dapat memberikan dukungan dan berperan aktif selama penyelenggaraan program. Masyarakat merupakan pelaksana utama dalam pelaksanaan program di tingkat desa sehingga keberhasilan program ini akan sangat tergantung pada peran aktif masyarakat tersebut baik dalam proses penyiapan masyarakat, sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan dan pemeliharaannya.

Pengelolaan PPIP PNPM Mandiri di tingkat desa dilaksanakan oleh OMS, yang dipilih dan dibentuk oleh masyarakat dalam musyawarah desa. Organisasi ini melaksanakan kegiatan pembangunan infrastruktur perdesaan

mengacu pada pedoman yang sudah ditetapkan dengan didampingi dan dibimbing oleh fasilitator. Organisasi ini harus menyebarluaskan hasil pelaksanaan kegiatan kepada masyarakat luas melalui papan-papan informasi. OMS yang sudah dibentuk dalam PPIP PNPM Mandiri ini diharapkan dapat berfungsi secara berkelanjutan. Organisasi ini diharapkan dapat membantu dalam pengembangan pembangunan di desanya atau mengimplementasikan pembangunan jangka menengah (PJM) yang sudah ada melalui berbagai program pembangunan.

c. Organisasi Masyarakat Setempat (OMS)

OMS ditetapkan dalam musyawarah desa I. Disyaratkan tiap desa dibentuk 1 (satu) OMS atau dapat memanfaatkan organisasi yang sudah ada yang keanggotaannya disetujui melalui musyawarah desa I, kemudian disahkan oleh kepala desa. Apabila desa pernah melaksanakan program PPIP dan keanggotaan OMS nya berkinerja baik, disarankan agar masyarakat memakai keanggotaan yang sudah ada. Susunan OMS terdiri dari Ketua, Bendahara, Sekretaris, Tenaga Teknis, dan anggota. Keanggotaan OMS harus mengikutsertakan kaum perempuan minimal 40 persen. OMS dipilih oleh masyarakat melalui pemilihan, apabila pemilihan tidak mencapai konsensus maka dilakukan kesepakatan saat Musdes I.

6. Fasilitator Masyarakat

Berdasarkan penjelasan yang dijabarkan dalam buku pedoman pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan tahun 2011, Fasilitator masyarakat (FM) merupakan pendamping masyarakat dalam melaksanakan kegiatan PPIP

PNPM Mandiri secara langsung di tingkat desa. fasilitator masyarakat bertugas memberikan motivasi, bimbingan dan pembinaan kepada organisasi masyarakat. Setiap tim FM terdiri dari dua orang yaitu satu orang fasilitator pemberdayaan, dan satu orang fasilitator teknis, yang ditugaskan untuk melakukan pendampingan di tiga desa sasaran.

Tugas FM secara umum meliputi:

1. Berkoordinasi dengan pemerintahan desa, dan tokoh masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan PPIP.
2. Melakukan sosialisasi dan menyebarluaskan program kepada seluruh masyarakat di tingkat desa.
3. Memotivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh kegiatan.
4. Melakukan verifikasi terhadap dokumen pencairan dana.
5. Mengidentifikasi keanggotaan OMS, KPP, KD, dan pada tanggung jawab dan peranannya dalam pemberdayaan masyarakat.
6. Melaksanakan pelatihan dan pembinaan untuk OMS, KPP, Kader Desa, para aparat desa dan Kepala Dusun.
7. Berkoordinasi dengan TAMK, Tim Pelaksana Kabupaten, dan Satker kabupaten, untuk kelancaran kegiatan.
8. Menyampaikan laporan bulanan kepada Satker Provinsi yang berisikan catatan harian yang dilengkapi dengan risalah Rapat Dua (2) Mingguan di tingkat kabupaten.

F. Tinjauan Mengenai Masyarakat Miskin

1. Definisi Masyarakat

Menurut Linton dalam Soekanto (2002:24) masyarakat merupakan sekelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas. Sedangkan Soemardjan dalam Soekanto (2002:24) mendefinisikan masyarakat sebagai orang-orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan.

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Shadily dalam Abdulsyani (2007:31) mengatakan bahwa masyarakat dapat didefinisikan sebagai golongan besar atau kecil dari beberapa manusia, yang dengan atau sendirinya bertalian secara golongan dan mempunyai pengaruh kebatinan satu sama lain.

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dijelaskan tentang masyarakat, dapat disimpulkan bahwa masyarakat merupakan sekelompok manusia yang telah hidup menetap pada suatu wilayah dan bekerja bersama sehingga menghasilkan kebudayaan sehingga pada akhirnya menimbulkan pertalian secara golongan dan mempunyai pengaruh kebatinan satu sama lain.

2. Ciri-Ciri Masyarakat

Menurut Soekanto dalam Abdulsyani (2007: 32) menyatakan bahwa sebagai suatu pergaulan hidup atau suatu bentuk kehidupan bersama manusia, maka masyarakat itu mempunyai ciri-ciri pokok yaitu:

- a) Manusia yang hidup bersama. Tidak ada ukuran yang mutlak ataupun angka yang pasti untuk menentukan berapa jumlah manusia yang harus ada. Akan tetapi secara teoritis, angka minimumnya ada dua orang yang hidup bersama.
- b) Bercampur untuk waktu yang lama. Berkumpulnya manusia, maka dengan ini akan timbul manusia-manusia baru mereka dapat berkomunikasi menyampaikan kesan-kesan atau perasaan-perasaan mereka sehingga timbullah sistem komunikasi dan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antar manusia dalam kelompok tersebut.
- c) Mereka sadar bahwa mereka merupakan satu kesatuan.
- d) Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama. Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan, oleh karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan yang lainnya.

3. Definisi Kemiskinan

Kemiskinan seperti diungkapkan oleh Suparlan dalam Astika (2010: 21), dinyatakan sebagai suatu keadaan kekurangan harta atau benda berharga yang diderita oleh seseorang atau sekelompok orang. Akibat dari kekurangan harta atau benda tersebut maka seseorang atau sekelompok orang itu merasa kurang mampu membiayai kebutuhan-kebutuhan hidupnya sebagaimana layaknya. Kekurang mampuan tersebut mungkin hanya pada tingkat kebutuhan-kebutuhan budaya (adat, upacara-upacara, moral dan etika), atau pada tingkat pemenuhan kebutuhan-kebutuhan social (pendidikan, berkomunikasi dan berinteraksi dengan sesama) atau pada tingkat pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang mendasar (makan minum, berpakaian, bertempat tinggal atau rumah, kesehatan dan sebagainya).

Menurut Departemen Sosial dalam Wahyu (2011: 5) kemiskinan adalah suatu keadaan serba kekurangan yang di alami oleh seseorang atau sekelompok orang di luar keinginan yang bersangkutan sebagai kejadian yang tidak dapat dihindari dengan kekuatan atau kemampuan yang dimilikinya”. Kondisi yang serba kekurangan ini disebabkan oleh berbagai faktor yang sangat kompleks, yang berinteraksi satu sama lain sehingga menghasilkan kondisi- kondisi baru yang menyebabkan kemiskinan.

Selain itu dalam website Bappenas kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. (www.bappenas.go.id)

Menurut buku Pedoman Komite Penanggulangan kemiskinan dalam Karnaji (2011: 3), disebutkan bahwa yang dimaksud dengan masyarakat miskin umumnya ditandai oleh ketidakberdayaan atau ketidakmampuan (*powerless*) dalam beberapa hal, yaitu: (1) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan, (2) ketidakberdayaan melakukan kegiatan usaha produktif, (3) ketidakberdayaan menjangkau akses sumber daya sosial dan ekonomi, (4) ketidakmampuan menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatif dan fatalistik, dan (5)

ketidakmampuan membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah.

4. Ciri-Ciri Masyarakat Miskin

Menurut badan pusat statistik (BPS) dalam Nursalam (2012:21) ada empat belas kriteria keluarga miskin, seperti yang telah disosialisasikan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika (2009), rumah tangga yang memiliki ciri rumah tangga miskin, yaitu:

- a) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang.
- b) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
- c) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama dengan rumah tangga lain.
- e) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- f) Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
- g) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- h) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
- i) Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
- j) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- k) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
- l) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000 per bulan.

- m) Pendidikan tertinggi kepala kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
- n) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

5. Pemberdayaan Masyarakat Miskin

a. Definisi Pemberdayaan

Menurut Swift dan Levin (dalam Suharto, 2010:59) pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial. Sedangkan menurut Ife (dalam Suharto, 2010:58) pemberdayaan merupakan suatu usaha yang bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung. Selain itu Rappaport (dalam Suharto, 2010:59) juga mendefinisikan pemberdayaan sebagai suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai kehidupannya. Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.

b. Kelompok lemah dan ketidakberdayaan

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan, baik karena kondisi internal maupun karena kondisi eksternal. Beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

1. Kelompok lemah secara struktural, baik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
2. Kelompok khusus, seperti manula, anak-anak dan remaja, penyandang cacat serta masyarakat yang terasingkan.
3. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi atau keluarga.

c. Strategi Pemberdayaan

Persons (dalam Suharto, 2010:66) memaparkan strategi pemberdayaan dalam konteks pekerjaan sosial, pemberdayaan yang dapat dilakukan melalui tiga aras atau matra pemberdayaan diantaranya:

1. Aras mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap klien secara individu melalui bimbingan, konseling, stress management, crisis intervention. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih klien dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya.
2. Aras mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap sekelompok klien. Pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan dan pelatihan, dinamika kelompok, biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan dan sikap-sikap klien agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapinya.
3. Aras makro. Pendekatan ini disebut juga sebagai strategi system besar, karena sasaran perubahan diarahkan perubahan diarahkan pada system lingkungan yang lebih luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial,

kampanye, aksi sosial, lobbying, adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini.

d. Prinsip pemberdayaan

Menurut Solomon dkk (dalam Suharto, 2010:68) terdapat prinsip pemberdayaan menurut prinsip pekerjaan sosial diantaranya:

1. Proses pemberdayaan menempatkan masyarakat sebagai aktor atau subjek yang kompeten dan mampu menjangkau sumber-sumber dan kesempatan-kesempatan.
2. Masyarakat harus berpartisipasi dalam proses pemberdayaan mereka sendiri. Tujuan, hasil dan cara haruslah dirumuskan oleh mereka sendiri.
3. Tingkat kesadaran merupakan kunci dalam pemberdayaan, karena pengetahuan dapat memobilisasi tindakan bagi perubahan.
4. Proses pemberdayaan bersifat dinamis, sinergis, berubah terus, evolutif. Permasalahan selalu memiliki beragam solusi.

G. Kerangka Pikir

Sarana dan prasarana fisik, atau sering disebut dengan infrastuktur, merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem pelayanan masyarakat. Berbagai fasilitas fisik merupakan hal yang vital guna mendukung berbagai kegiatan di masyarakat. Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan akses masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya dan sekaligus sebagai roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Keberadaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan, rendahnya akses terhadap infrastruktur dasar seperti jalan dan jembatan, irigasi dan sebagainya, merupakan salah satu penyebab kemiskinan di pedesaan.

Salah satu desa yang letaknya di provinsi lampung yaitu Desa Fajar Bulan. Desa Fajar Bulan adalah Desa yang berlokasi di Kecamatan Gunung Sugih Kabupaten Lampung Tengah, Desa Fajar Bulan memiliki luas wilayah 1.692,5 hektar yang mayoritas penduduknya bermata pencarian sebagai petani. Jumlah penduduk Desa Fajar Bulan sebanyak 5461 jiwa dengan jumlah KK 1368 jiwa dari jumlah tersebut KK sedang sebanyak 14,6 %, KK prasejahtera sebanyak 16,2 %, KK Sejahtera 17,9%, KK sejahtera 14,6% dan KK miskin 46,7%. Melihat masih banyaknya KK dari golongan Miskin inilah sehingganya Desa Fajar Bulan dapat dikatagorikan termasuk dalam desa tertinggal.

Selain masalah di atas kondisi sarana dan pra sarana Desa Fajar Bulan juga masih minim seperti halnya sarana jalan yang merupakan akses utama bagi masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-hari kondisinya masih belum layak karena jalan yang ada hanya sebatas jalan tanah yang kondisinya bergelombang dan sulit

dilalui jika musim penghujan tiba. Hal ini tentunya sangat menyulitkan masyarakat yang ingin melakukan aktivitasnya terlebih yang berprofesi sebagai petani yang ingin menjual hasil panennya keluar desa.

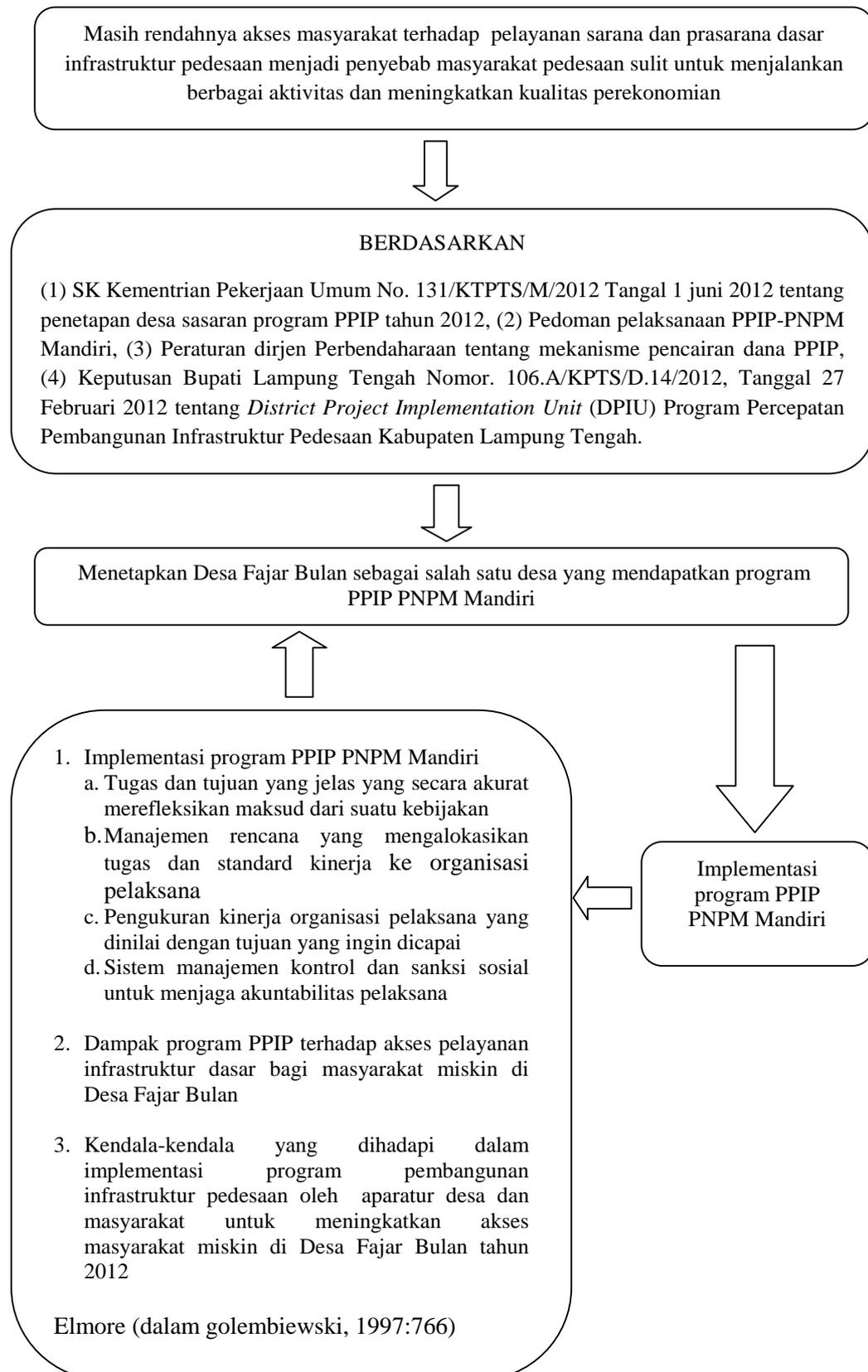
Sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan terkait minimnya infrastruktur seperti jalan, jembatan, irigasi dan lainnya. Kementerian Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya telah melaksanakan berbagai program. Salah satunya adalah Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan. Program pembangunan infrastruktur pedesaan atau yang lebih dikenal sebagai PPIP. PPIP berupaya menciptakan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat baik secara individu maupun kelompok melalui partisipasi dalam memecahkan berbagai permasalahan yang terkait kemiskinan dan ketertinggalan desanya sebagai upaya meningkatkan kualitas kehidupan melalui keberadaan infrastruktur yang memadai. PPIP merupakan program berbasis pemberdayaan di bawah payung PNPM Mandiri, yang bantuannya meliputi fasilitasi dan memobilisasi masyarakat dalam melakukan identifikasi permasalahan kemiskinan, menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur desanya.

Melalui program PPIP diharapkan dapat mendorong keterlibatan masyarakat secara optimal dalam semua tahapan kegiatan, mulai dari pengorganisasian masyarakat, penyusunan rencana program, menentukan kegiatan pembangunan infrastruktur pedesaan, serta pengelolaannya. Peningkatan peran *stakeholder* dan pemerintah juga dapat ditumbuhkembangkan melalui program ini sehingga,

pembinaan yang dilaksanakan dapat mendorong kemandirian masyarakat dan sinergi berbagai pihak dalam penanggulangan kemiskinan di pedesaan.

Untuk dapat melihat bagaimana pelaksanaan program pembangunan infrastruktur pedesaan (PPIP PNPM Mandiri) oleh aparatur desa dan masyarakat untuk meningkatkan akses masyarakat miskin pada Desa Fajar Bulan Kecamatan Gunung Sugih Kabupaten Lampung Tengah tahun 2012 maka peneliti menggunakan model teori implementasi Elmore dimana dalam implementasi ini peneliti akan melihat apakah pengimplementasian program PPIP sudah berjalan dengan efektif.

Gambar 1. Model Kerangka Pikir



Sumber: diolah oleh penulis tahun 2014