

Judul : Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pembangunan Desa Dalam Upaya Perwujudan Good Governance di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir

A. Latar Belakang Masalah

Pemberdayaan Masyarakat merupakan suatu proses dimana masyarakat, khususnya mereka yang kurang memiliki akses kepada sumber daya pembangunan, didorong untuk meningkatkan kemandirian dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Pada prinsipnya, masyarakat mengkaji tantangan utama pembangunan mereka lalu mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah. Aktivitas ini kemudian menjadi basis program lokal, regional dan bahkan nasional. Target utama pendekatan ini adalah kelompok yang termarginalkan dalam masyarakat, termasuk wanita. Namun demikian, hal ini tidak berarti menafikan partisipasi dari kelompok-kelompok lain. Pemberdayaan Masyarakat merupakan proses siklus terus menerus, proses partisipatif dimana anggota masyarakat bekerja sama dalam kelompok formal maupun informal untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman serta berusaha mencapai tujuan bersama. Jadi Pemberdayaan Masyarakat lebih merupakan suatu proses ketimbang sebuah pendekatan cetak biru.

Mengembangkan pendekatan Pemberdayaan Masyarakat akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya pembangunan yang makin langka. Pendekatan ini akan meningkatkan relevansi program pembangunan yang dilakukan pemerintah terhadap masyarakat lokal dan meningkatkan kesinambungannya, dengan mendorong rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat. Selain itu, pendekatan ini juga memiliki kontribusi dalam meningkatkan kinerja staf pemerintah dan kepuasan masyarakat atas pelayanan pemerintah.

Proses perencanaan dan pengambilan keputusan dalam program pembangunan kerap kali dilakukan dari atas ke bawah ('*top-down*'). Rencana program pengembangan masyarakat biasanya dibuat di tingkat pusat dan dilaksanakan oleh Instansi Propinsi dan Kabupaten. Masyarakat sering kali diikutkan tanpa diberikan pilihan dan kesempatan untuk memberi masukan. Hal ini biasanya disebabkan adanya anggapan untuk mencapai efisiensi dalam pembangunan bagi masyarakat, mereka tidak mempunyai kemampuan untuk menganalisa kondisi dan merumuskan persoalan serta kebutuhan-kebutuhannya. Dalam visi ini masyarakat ditempatkan pada posisi yang membutuhkan bantuan dari luar. Program yang dilakukan dengan pendekatan dari atas ke bawah sering tidak berhasil dan kurang memberi manfaat kepada masyarakat, karena mereka kurang terlibat sehingga mereka merasa kurang bertanggung jawab terhadap program dan keberhasilannya.

Kebijakan pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk mengarahkan kondisi hidup masyarakat sebagai upaya untuk menjadikan masyarakat hidup kearah yang lebih baik. Dengan demikian target dari kebijakan pemerintah adalah masyarakat itu sendiri, dan untuk menjamin keberhasilan dalam implementasinya maka partisipasi masyarakat menjadi mutlak diperlukan.

Pembangunan pada hakekatnya adalah upaya untuk menjawab Tiga tantangan pokok Pembangunan yaitu : penghapusan kemiskinan, pelestarian kemampuan produktif lingkungan, dan penyerahan kekuasaan kepada rakyat melalui peran serta yang lebih besar dalam proses pembangunan. (D.C. Korten & Sjahrir, 1987 : 2)

Pembangunan yang berorientasi pada masyarakat memberikan kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk dapat ikut serta dalam proses pembangunan dengan mendapatkan kesempatan yang sama dan menikmati hasil pembangunan tersebut sesuai dengan kemampuannya. Syarat dari keikutsertaan anggota masyarakat, selain peluang dan akses yang

sama, juga menyangkut kemampuan masyarakat untuk berperan serta. Konsekwensinya, masyarakat harus berdaya untuk berperan serta dalam pembangunan, sehingga merupakan suatu keharusan memulai konsep pembangunan dengan pemberdayaan masyarakat.

Para administrator kolonial mendefinisikan pembangunan dengan mengacu pada istilah Pembangunan Masyarakat Desa, yakni sebagai suatu gerakan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, dengan partisipasi aktif dan apabila mungkin didasarkan atas inisiatif masyarakat, tetapi apabila inisiatif itu tidak datang maka dipergunakan tehnik-tehnik untuk menimbulkan dan mendorongnya keluar supaya kegiatan dan response yang antusias terjamin. (Surjadi, 1995 : 1)

Perhatian pembangunan perlu diarahkan kepada pembangunan pedesaan dan kemasyarakatan, karena sebagian besar masyarakat Indonesia berada di pedesaan maka wajar bila pembangunan dan pemberdayaan tersebut difokuskan pada pembangunan desa dengan segala aspeknya, baik aspek kemasyarakatan maupun pelayanan publik pedesaan melalui pemerintahan desa. Hal ini dilakukan karena masih banyaknya masyarakat kita yang masih diliputi dengan masalah kemiskinan, keterbelakangan dan berbagai kerawanan sosial lainnya.

Sejak lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sistem pemerintahan Indonesia memasuki babak baru dengan adanya pergeseran paradigma sistem pemerintahan yang desentralistik. Perubahan sistem pemerintahan tersebut memberikan keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan mengurus

kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi sendiri sesuai dengan kondisi dan tingkat perkembangan masyarakat.

Konsep otonomi sebagaimana yang dimaksud UU No. 32 Tahun 2004 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan pertauran perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian seperti tersebut diatas mengandung beberapa prinsip dasar yakni : *Pertama*, bahwa otonomi daerah bukan skema kedaulatan daerah dalam konteks negara federal ; *Kedua*, kebijakan otonomi, lebih merupakan perubahan dalam tata susunan kekuasaan, termasuk didalamnya perubahan dalam prinsip kerja pemerintahan, dimana daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur urusan daerahnya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku ; *Ketiga*, proses politik yang dijalankan Orde Baru, yang tidak memberi harga bagi partisipasi rakyat, telah dengan seksama menunjukkan bagaimana akibat dari elitisme politik tersebut. (Abe, 2002 : 2-4).

Secara filosofis-ideologis, otonomi sebagai wujud dari desentralisasi dapat dipandang sebagai suatu asas atau cara pemberian kesempatan yang relatif luas bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Ini sesuai dengan tujuan diselenggarakannya otonomi yakni agar pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dapat lebih efektif dan efisien serta memperluas partisipasi pada tingkat lokal sampai ke tingkat desa.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, menurut Islamy (2004 : 3) bila kita menginginkan munculnya rasa memiliki (*sense of belonging*), ikut terlibat (*sense of participation*), dan ikut bertanggung jawab atas berhasilnya usaha-usaha pembangunan (*sense of accountability*), perlulah kiranya kita mengubah manajemen pembangunan yang didominasi oleh

paradigma *structural efficiency* menjadi manajemen pembangunan yang berbasis partisipasi masyarakat (*paradigma community-based resource management*).

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menerapkan prinsip otonomi daerah dengan penekanan pada pemerataan dan keadilan, pemberdayaan masyarakat, serta penghargaan terhadap potensi dan keanekaragaman lokal, maka sudah seharusnya mekanisme perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa dilakukan perubahan yang mendasar. Pendekatan yang bersifat *bottom-to-top* haruslah menggantikan model pendekatan *top-to-down* yang selama ini diterapkan atau adanya perubahan pendekatan dari paradigma *state centered* menjadi *people centered*.

Bintoro Tjokroamidjojo sebagaimana dikutip oleh Rahardjo (1988:xiii) mengemukakan bahwa penerapan prinsip otonomi lokal dalam perencanaan ini sebenarnya tidak sulit, sebab konsep perencanaan pembangunan desa "*dari bawah*" ini bukan lagi hal baru. Hal ini menunjukkan bahwa secara konseptual sejak awal Orde Baru "*perencanaan dari bawah*" atau "*partisipasi masyarakat*" telah ada. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pembangunan desa sebagai suatu proses melalui langkah-langkah yang meliputi 2 dimensi. Dimensi pertama merupakan dimensi formal. Langkah-langkah dalam dimensi ini merupakan tahapan yang harus dilalui dalam perencanaan atau penentu program pembangunan dan biasanya telah ditentukan dari atas atau disepakati bersama oleh anggota komunitas. Dimensi kedua adalah dimensi substansial. Dimensi ini meliputi langkah-langkah yang terdapat dalam mekanisme pengambilan keputusan dan didalamnya tersirat adanya pergulatan kepentingan dan pelaksanaan fungsi institusional ataupun aktor-aktor (*stakeholders*) yang bermain didalam struktur tertentu pada masyarakat.

Untuk menopang pelaksanaan pembangunan kemasyarakatan tersebut perlu usaha yang terencana baik dalam upaya pembangunan sarana-sarana pendukung, sarana perhubungan, produksi, sarana pemasaran dan prasarana lainnya untuk peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Implementasi kebijakan tidak berjalan secara mekanik dan hanya bersifat administratif semata tetapi banyak hambatan-hambatan berupa berbagai kepentingan yang bermain didalamnya. Seringkali kita beranggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang maka dengan sendirinya kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dan hasil-hasilnyapun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Padahal menurut Islamy (2004:65) sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan yang bersifat *self executing*. Maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Yang paling banyak adalah kebijakan yang bersifat *non self executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang diharapkan.

Demikian pula Grindle (1980) yang dikutip Abdul Wahab (2005:59) menyebutkan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkuni masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Berkenaan dengan itu Pressman dan Wildavsky yang dikutip Abdul Wahab (2005:65) mengingatkan bahwa proses untuk pelaksanaan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut berlangsung mulus tanpa hambatan. Bahkan Udoji (1981) dalam Abdul Wahab (2005:59) dengan

tegas mengatakan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy – marking. Policies will remain dreams or blue print file jacets unless the are implemented*” (“pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”).

Ada beberapa elemen dalam implementasi kebijakan. Menurut Lineberry (1978:70-71) elemen-elemen tersebut terdiri dari :

1. *Creation and staffing of a new agency to implementation a new policy, or assignment of implementation responsibility to an existing agency and its personal* (Pengangkatan dan mempekerjakan suatu agen baru untuk melaksanakan suatu kebijakan baru, atau pengujian tanggung jawab pelaksanaan pada agen yang telah ada personilnya).
2. *Translation if legislative goals and intens into operating rules of thumb; development of guidelines for use of implementor* (Penerjemahan maksud-maksud dan tujuan-tujuan legeslatif kedalam aturan-aturan operasional yang terbaik ; pembuatan petunjuk-petunjuk pelaksanaan untuk digunakan oleh pelaksana/implementor).
3. *Coordination of agency resources and expenditures to target group ; developments of division of responsibility within agency and between agency and related agencies* (Koordinasi sumber daya agen dan ekspenditur kepada target group ; pengembangan tanggung jawab dari bagaian-bagian dalam agen dan antara agen dengan agen yang terkait).
4. *Allocation of resources policy impacts* (Pengalokasian /penempatan sumber-sumber daya untuk menyelesaikan atau mengatasi dampak kebijakan).

Lebih lanjut dijelaskan oleh Lineberry bahwa pengambilan kebijakan tidak berakhir ketika kebijakan itu dikemukakan atau diusulkan, tetapi mengalami proses kontinuitas dari

pembuatan kebijakan. Proses implementasi dimulai setelah kebijakan selesai dirumuskan dengan melalui cara-cara lain. Namun umumnya cenderung mengandung dikotomi politik administrasi, dimana politik (legeslatif) merumuskan kebijakan, sedangkan administrasi sebagai pelaksananya. Perbedaan antara politik dan administrasi menurut sudut pandang Wilsoman bahwa administrasi berada dibawah para pembuat kebijakan, sekarang itu hanyalah suatu klise belaka, sebab apa yang terjadi pada hakekatnya adalah peningkatan delegasi implementasi kekuasaan pada agen administrative (Lineberry, 1978:71). Jadi, sebutan administrasi bukanlah pada garis besar dari perencanaan yang akan dilakukan, tapi terletak pada perencanaan terperinci pada pelaksanaan tersebut.

Pandangan lain dari Anderson (1979:92-93) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari aspek-aspek : *“who is involved in policy implementation, the nature of the administrative process, compliance with policy, and the effect of implementation on policy content and impact”* (siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan kepada kebijakan, dan efek dari implementasi kebijakan).

Semua aspek ini menurut Anderson juga merupakan satu rangkaian yang tidak terputus, dimana kebijakan dibuat ketika dilakukan administrasi dan diadministrasikan ketika dibuat (Anderson, 1979:98). Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana (*governmental units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari level atas sampai pada level yang paling bawah. Pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya menjadi kewajiban birokrasi tetapi juga melibatkan aktor-aktor diluar birokrasi pemerintah yang menyebabkan seringnya terjadi pertentangan dan terjadi perbedaan persepsi diantara aktor-aktor tersebut. Untuk menghindari terjadinya pertentangan tersebut maka proses

administrasi harus selalu berpijak pada standart prosedur operasional sebagai acuan pelaksanaannya.

Seiring bergulirnya reformasi, tuntutan untuk memberdayakan masyarakat terutama masyarakat kelas bawah adalah merupakan hal yang harus dilakukan, sebab fenomena pemberdayaan masyarakat adalah merupakan siklus yang terus menerus. Dengan mengoptimalkan sumberdaya yang ada diharapkan masyarakat yang berdaya akan dapat tercapai. Untuk itu pemerintah melalui Badan-Badan atau Dinas terkait, memfasilitasi proses-proses pemberdayaan tersebut, melalui berbagai program kemasyarakatan, pembinaan dan pemberian stimulan untuk menggairahkan pembangunan desa serta pemberian pelatihan keterampilan dalam upaya pemberdayaan masyarakat.

Sejumlah kebijakan pembangunan yang bertujuan memberdayakan masyarakat dan pemberdayaan pemerintahan desa telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir, terutama pada Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko, baik kebijakan pendistribusian sumber pembangunan dari pusat maupun yang bersumber dari kebijakan daerah dalam upaya memacu perkembangan kemasyarakatan. Diantaranya adalah Program Dana Bantuan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat, program ini adalah merupakan salah satu contoh kegiatan pembangunan yang bersifat stimulan yang tujuan utamanya dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat, upaya ini dilaksanakan dengan tujuan dapat menggali swadaya murni masyarakat setempat. Dalam upaya pemberdayaan masyarakat lokal, pemerintah Kabupaten Roakn Hilir telah menempuh kebijakan dengan mengoptimalkan eksistensi program tersebut untuk tujuan semaksimal mungkin menggali swadaya murni masyarakat agar turut serta berpartisipasi dalam pembangunan desanya baik secara finansial dan pengarahan tenaga masyarakat desa sebagai realisasi peningkatan kegotong royongan masyarakat lokal.

Melalui Program Dana Bantuan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat, diupayakan kemandirian masyarakat dalam membangun desa mereka dapat teraktualisasi, kemandirian dalam perencanaan, pelaksanaan dan kontrol dari masyarakat adalah merupakan hal yang diharapkan seiring dengan kemajuan dan pencapaian keberdayaan aparat dan masyarakat desa. Dengan pendekatan pembangunan ini masyarakat diberikan peluang untuk berperan aktif, dengan menumbuhkembangkan potensi yang dimilikinya sebagai modal dasar pembangunan serta memberikan wewenang penuh kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Program ini merupakan gerakan pembangunan yang diharapkan dapat mempercepat perkembangan pembangunan desa.

Berangkat dari pemikiran diatas maka salahsatu tantangan yang dihadapi ialah bagaimana mengikutsertakan seluruh masyarakat agar dapat berperan dan menyalurkan swadaya secara optimal dalam pembangunan desa mereka sehingga terujudnya Good Governance. Pembangunan tanpa partisipasi masyarakat hanya berakibat kepada tingginya nilai ketergantungan dimana masyarakat hanya menjadi objek dalam setiap proses pembangunan. Selama lebih dari tiga dasawarsa pembangunan yang terjadi di Indonesia, kelompok masyarakat yang paling bawah belum secara aktif dilibatkan. Dengan demikian masyarakat telah terpola dalam kondisi partisipasi yang semu, untuk itulah diperlukan upaya untuk mengubah pola pikir dan persepsi masyarakat tentang partisipasi tersebut ditujukan kepada arah penggalian swadaya masyarakat, sehingga mereka tidak hanya berperan sebagai objek tetapi sekaligus menjadi subjek pembangunan.

Untuk menjawab tantangan tersebut diatas maka pemerintah Kabupaten Rokan Hilir melakukan program Dana Bantuan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Swadaya

Masyarakat, yang memiliki sasaran dalam rangka upaya meningkatkan swadaya murni masyarakat desa secara optimal terhadap pembangunan.

Alokasi dana yang disalurkan pada Kepenghuluan Serusa dalam Program Bantuan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir berdasarkan Surat Keputusan Bupati Roakn Hilir Nomor 14 Tahun 2006 tentang Alokasi dan Petunjuk Pelaksanaan Penggunaan Dana Bantuan Pembangunan dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Tahun 2011 adalah Rp. 15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah) per Kepenghuluan. Jumlah Dana keseluruhan untuk lebih dari 169 kepenghuluan yang ada di Kabupaten Rokan Hilir, telah dialokasikan sebesar Rp. 2.535.000.000,- (Dua Milyar Lima Ratus Tiga Puluh Lima Juta Rupiah).

Sebagai pelaksana, Dana bantuan Pembangunan Kepenghuluan dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat yaitu :

- Penanggung jawab : Penghulu/ Lurah
- Perencana dan Pelaksana : Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)
- Bendahara : Bendahara LPM
- Pengawas dalam pelaksanaan: Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Camat.

Namun menyikapi realitas yang ada di masyarakat, termasuk kondisi perekonomian mereka serta sistem kegotong royongan yang semakin luntur, terlihat beberapa kendala dan permasalahan yang cukup menjadi penghambat program tersebut diantaranya ada sebagian penanganan kegiatan yang dipandang tidak sesuai dengan sistem dan tujuan program ini. Sehingga terdapat tanggapan yang sangat pariatif dari masyarakat dalam merespon program ini. Dari hal tersebut, efektifitas dari program tersebut di beberapa sisi perlu dipertanyakan

Hal seperti tersebut diatas juga dialami oleh desa-desa yang berada di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir, termasuk di Kepenghuluan Serusa. Dari fenomena seperti diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam dibidang ini terutama mengenai bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dari program Dana Bantuan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Swadaya Masyarakat di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir

1.1. Rumusan Masalah.

Berdasarkan masalah-masalah yang dikemukakan diatas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah : “Bagaimana partisipasi masyarakat sebagai wujud swadaya murni masyarakat dalam stimulasi Program Dana Bantuan Pembangunan Desa dalam Upaya Perujudan Good Governance ?

Selanjutnya permasalahan tersebut diatas dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana proses implementasi program Dana Bantuan Pembangunan Desa dalam Upaya Perujudan Good Governance?
2. Fakotor- faktor apa yang mempengaruhi implementasi program dana bantuan Pembangunan desa dalam Perujudan Good Governance ?

1.2. Tujuan Penelitian

Adapun penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis aspek-aspek yang berhubungan dengan :

1. Mekanisme implementasi kebijakan program Bantuan Pembangunan Desa

2. Wujud Swadaya Masyarakat sebagai dampak dari implementasi program Dana Bantuan Pembangunan Desa dalam perwujudan Good Governance

1.3. Manfaat Penelitian.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Menjadi kontribusi akademis dalam mengembangkan teori kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pembangunan desa dalam mewujudkan Good Governance.
2. Secara operasional memberikan kontribusi praktis atau bahkan masukan bagi para perumus dan pelaksana kebijakan pembangunan khususnya di daerah agar bisa dijadikan bahan evaluasi dan kajian terhadap kebijakan yang sedang dilaksanakan demi penyempurnaan dimasa yang akan datang.

1.4. Jenis Penelitian

Bertolak dari tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yang pada dasarnya adalah untuk melihat bagaimana keberhasilan Implementasi Program Dana Bantuan Pembangunan Desa pada Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena penelitian bermaksud untuk menemukan, memahami, menjelaskan fenomena sebagai dampak implementasi kebijakan Program Dana Bantuan Pembangunan Desa.

Moleong (2005; 5-8) mengidentifikasi adanya sebelas ciri penelitian kualitatif, yaitu: 1) Latar alamiah, yang penelitian dari suatu konteks keutuhan (*entity*). Keutuhan tidak dapat dipahami kalau dipisahkan dalam konteksnya, 2) Manusia sebagai alat (*instrumen*), karena hanya manusialah yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan, 3) Metode

kualitatif, yaitu menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan responden, 4) Analisis data secara induktif, dengan maksud antara lain agar dapat membuat hubungan antara peneliti dengan responden secara eksplisit, dapat dikenal dan akuntabel, 5) Teori dari dasar (*grounded theory*), yaitu menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif berasal dari data. Hal ini berarti pencarian data bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelum penelitian diadakan, 6) Deskriptif, yaitu data yang dikumpulkan lebih banyak berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Pertanyaan dengan kata tanya “mengapa”, “alasan apa” dan “bagaimana terjadinya” akan senantiasa dimanfaatkan oleh peneliti, 7) Lebih mementingkan proses daripada hasil, dengan alasan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses, 8) Adanya “batas” yang ditentukan oleh “fokus” yang timbul sebagai masalah dalam penelitian, 9) Adanya kriteria khusus untuk keabsahan data. Penelitian kualitatif meredefinisikan validitas, reliabilitas dan obyektivitas dalam versi lain dibandingkan dengan yang lazim digunakan dalam penelitian klasik, 10) Desain yang bersifat sementara, yaitu desain disusun secara terus-menerus disesuaikan dengan kenyataan lapangan, 11) Hasil perundingan dirundingkan dan disepakati bersama. Penelitian kualitatif menghendaki agar pengertian dan hasil interpretasi yang diperoleh dirundingkan dan disepakati oleh manusia yang dijadikan sebagai sumber data.

Secara teoritis penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan diri sendiri (peneliti) sebagai instrumen penelitian. Dalam pelaksanaan penelitian, peneliti akan mengikuti asumsi-asumsi cultural sekaligus membaca data dalam upaya menjangkau wawasan imajinatif kedalam dunia sosial informasi, dimana peneliti diharapkan fleksibel dan reflektif tetapi mampu mengatur jarak.

Bertitik tolak dari hal tersebut maka, penelitian kualitatif harus memiliki kadar keterkaitan secara berkesinambungan dalam bertanya, mendengar, mencatat, mengamati, terlibat, menghayati, berfikir, dan mengambil referensi dari obyek dilapangan, sehingga semua kegiatan tersebut harus dilakukan secara berulang-ulang agar hasil yang maksimal dapat diperoleh dari penelitian ini.

1.5. Penetapan Lokasi

Dalam menentukan lokasi penelitian, Moleong (2005:128) berpendapat bahwa cara terbaik yang perlu ditempuh dalam penelitian dilapangan, adalah dengan jalan mempertahankan teori substantif, yaitu : Pergilah dan jajakilah lapangan untuk melihat apakah ada kesesuaian antara kenyataan yang ada dilapangan. Keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, biaya dan tenaga perlu pula dijadikan pertimbangan dalam menentukan lokasi penelitian. Untuk itulah maka lokasi yang peneliti pilih adalah lokasi dimana peneliti dapat menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang akan diteliti.

Lokasi yang peneliti ambil pada penelitian ini adalah Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Roakn Hilir. Lokasi ini dipilih secara purposive (sengaja) dengan pertimbangan bahwa :

1. Kepenghuluan Serusa, adalah desa yang memiliki predikat desa terbaik untuk tingkat Kecamatan dan tingkat Kabupaten, tingkat kemajuannya relatif lebih tinggi dibanding kepenghuluan lainnya.
2. Berbagai fasilitas pelayanan masyarakat dan sarana pendidikan terdapat di Kepenghuluan Serusa. Dari keadaan tersebut dapat tergambar bahwa sumberdaya manusia di Kepenghuluan Serusa juga mengalami kemajuan yang pesat.

Untuk memperkaya nuansa data kualitatif dalam penelitian ini maka penetapan situs-situs yang dipilih adalah karakteristik lingkungan alam dan fisik desa, kantor-kantor pelayanan masyarakat, menemui para pemimpin atau pejabatnya, tokoh-tokoh masyarakat formal maupun non formal serta anggota masyarakat yang terlibat berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan Program Bantuan Pembangunan Desa baik pada setiap tahapan pelaksanaan program hingga pasca pelaksanaan.

1.6. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini digunakan sebagai sarana untuk memandu dan mengarahkan penelitian, sehingga peneliti akan tahu persis data mana yang akan dikumpulkan. Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Mekanisme pelaksanaan Program Bantuan Pembangunan Desa di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko, yang meliputi :
 - a. Tahap persiapan dan Perencanaan kegiatan program Bantuan Pembangunan Desa
 - b. Sosialisasi program kepada masyarakat kepenghuluan Serusa
 - c. Penyusunan Daftar Usulan Rincian Kegiatan (DURK).
 - d. Pelaksanaan kegiatan program Dana Bantuan Pembangunan Desa Di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko. Mengacu kepada Rencana Program Desa yang terdiri dari:
 - Biaya Administrasi Desa.
 - Biaya Jasa Langganan Koran
 - Biaya Proyek Fisik / Prasarana Desa berupa, Perbaikan jalan pertanian, Pembersihan saluran air pengairan, Pengadaan gorong-gorong, Perbaikan

jembatan pertanian dan tabat, Pengecatan Balai Desa dan perbaikan pagar Balai Desa.

2. Faktor- faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program dana bantuan Pembangunan Desa di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko.

1.7. Sumber Data

Lofland and Lofland (Moleong, 2005) menegaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen misalnya photo dan data statistik. Hal senada juga dikemukakan oleh Bogman dan Taylor (1993) bahwa sumber data dari penelitian kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendapat lain, Yin (1997) mengemukakan bahwa bukti-bukti dapat datang dari enam sumber, yakni; dokumen, rekaman arsip, wawancara, observasi langsung, observasi pameran serta perangkat fisik.

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh peneliti langsung dari sumbernya yang berupa kata-kata dari informan yang diwawancarai dan peristiwa atau kegiatan yang diamati. Informan sebagai sumber data utama sengaja dipilih dari subjek yang menguasai permasalahan, mengetahui banyak hal tentang informasi yang dibutuhkan serta memiliki data dan bersedia memberikan data. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data primer adalah aparat birokrasi/non birokrasi yang menangani langsung Program Dana Bantuan Pembangunan Desa yakni Kepala Sub Bidang Pemberdayaan Masyarakat pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Rokan Hulu. Penghulu Serusa, Sekretaris kepenghuluan dan

Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), serta tokoh masyarakat kepenghuluan Serusa.

2. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dalam bentuk naskah tertulis atau dokumen lainnya yang relevan dengan penelitian ini, seperti laporan pelaksanaan kegiatan, absensi kehadiran musyawarah, Surat Keputusan Bupati tentang Petunjuk Teknis, Profil Desa dan lain-lain.

1.8. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, peneliti sendirilah yang menjadi instrumen utama yang langsung terjun kelapangan serta berusaha sendiri mengumpul informasi melalui observasi dan wawancara. Alat Bantu yang digunakan dalam penelitian ini berupa : Catatan lapangan, tape recorder, kamera foto, dan alat lain yang dianggap perlu. Proses pengumpulan data dalam penelitian meliputi tiga kegiatan (Moleong, 2005), yakni :

a. Wawancara mendalam

Wawancara digunakan sebagai cara utama dalam proses pengumpulan data. Wawancara langsung dilakukan dengan nara sumber (informan) yang terdiri dari warga desa dan aparat pemerintah desa yang bertanggung jawab dalam pengelolaan Dana Bantuan Pembangunan Desa. Dilakukan wawancara langsung secara mendalam (*indepth interview*) bersifat *grand tour question* yakni menyangkut berbagai hal yang umum dan menyenangkan. Wawancara dengan Aparat Desa dan tokoh masyarakat adakalanya dilakukan pada saat mereka beraktifitas atau dengan cara mendatangi rumah-rumah yang bersangkutan.

b. Observasi (Pengamatan)

Untuk melengkapi keterangan yang diperoleh, dilakukan pengamatan langsung di lapangan. Pengamatan ini dilaksanakan secara *participant observer*, teknik ini digunakan untuk menggali data dan sumber data berupa peristiwa, tempat atau lokasi program Dana Bantuan Pembangunan Desa di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir. Observasi dilakukan secara informal, dengan cara mengikuti, melihat dan mengamati langsung hasil pelaksanaan kegiatan dilapangan.

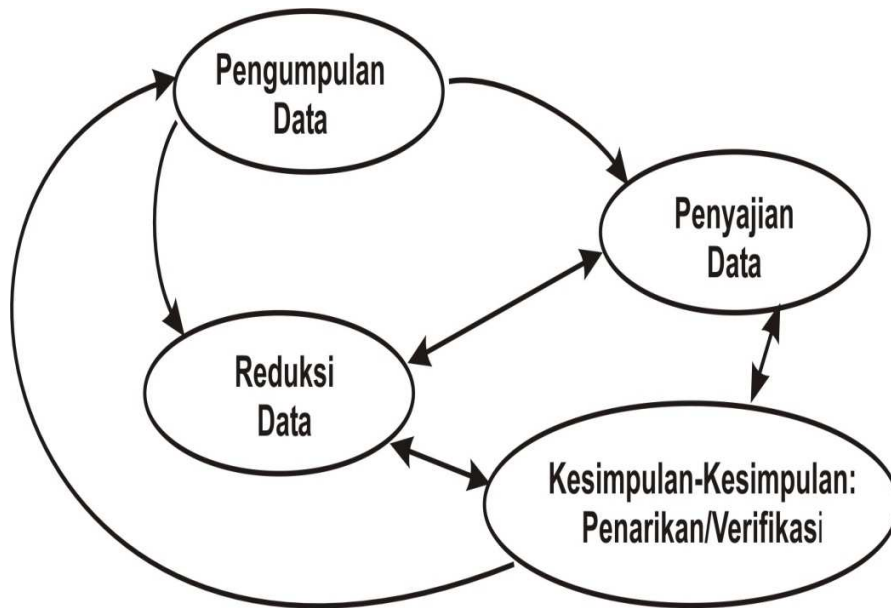
c. Dokumentasi.

Teknik ini dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara mencatat dan mengumpulkan berbagai dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian. Dokumentasi dan arsip merupakan sumber data yang memiliki posisi penting dalam penelitian ini, karena sasaran penelitian adalah mengarah pada efektifitas program terhadap peningkatan partisipasi yang diharapkan baik pada saat dilakukan penelitian maupun efeknya dimasa mendatang dari hasil pelaksanaan kegiatan.

1.9. Tehnik Analisis Data

Menurut Bogdan & Biklen (1992) dalam Moleong (2005:248) analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang ditemukan di lapangan. Kesemuanya itu dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman (terhadap sesuatu fenomena) dan membantu untuk mempresentasikan temuan penelitian kepada orang lain Secara substansial, pendapat ini menunjukkan bahwa di dalam analisis data terkandung muatan pengumpulan dan interpretasi data. Inilah yang menjadi ciri utama dari penelitian deskriptif.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data model interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1992:15-20) yang terdiri atas 3 komponen analisis, seperti yang terlihat pada gambar berikut :



Gambar 2. Teknik Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles dan Huberman (1992:19)

1. Reduksi Data

Dalam tahap ini data yang diperoleh dari lokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan yang terinci dan lengkap, dilakukan proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan yang tertulis lapangan. Kegiatan dalam reduksi data ini berarti suatu bentuk analisis yang

menggolongkan, mengarahkan, dan membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian Data atau Display Data.

Penyajian data atau display data dimaksudkan agar memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Oleh karena itu dalam penelitian ini peneliti akan menyajikan data dalam bentuk kualitatif.

3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Dalam penelitian kualitatif penarikan kesimpulan dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian. Penarikan kesimpulan bukan sesuatu yang berlangsung linier, melainkan merupakan suatu siklus yang interaktif, karena menunjukkan adanya kemauan yang sungguh-sungguh untuk memahami atau mendapatkan gambaran dan pengertian yang mendalam, komprehensif, yang rinci mengenai suatu masalah sehingga dapat melahirkan suatu kesimpulan yang induktif.

1.10. Keabsahan Data

Derajat kepercayaan diperlukan bagi setiap hasil penelitian. Dalam penelitian kualitatif standar tersebut dinamakan keabsahan data. Moleong (2002:173) menyebutkan bahwa untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu sebagai berikut :

1). Derajat kepercayaan (*credibility*)

Kriteria ini pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal dari nonkualitatif. Kriteria ini berfungsi untuk melaksanakan *inquiry* (penyelidikan) sedemikian rupa sehingga

tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai, dan menunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Kegiatan yang akan dilakukan untuk memeriksa kredibilitas hasil penelitian adalah sebagai berikut :

a. Memperpanjang masa observasi

Dengan cara ini peneliti berharap mempunyai cukup waktu untuk benar-benar mengenal suatu lingkungan , mengadakan hubungan baik dengan orang-orang di lokasi penelitian, mengenal kebudayaan dilingkungan tempat peneliti dan mengecek kebenaran berbagai informasi yang diperoleh.

b. Ketekunan pengamatan

Ketekunan pengamatan bermaksud menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci. Dengan kata lain ketekunan pengamatan ini akan dapat memperoleh kedalaman informasi.

c. Triangulasi

Tujuan triangulasi adalah untuk mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan dan dengan menggunakan metode yang berlainan. Dalam penelitian ini pola triangulasi yang digunakan adalah perbandingan terhadap data dan sumber data. Data bisa berasal dari wawancara, observasi, maupun dokumentasi pelaksanaan Program Dana Bantuan Pembangunan Desa sehingga diperoleh keabsahan data. Demikian juga dengan data yang diperoleh dari sumber yang berbeda

baik dari masyarakat maupun aparat desa dan LPM selaku pelaksana program pada tingkat desa

d. Pemeriksaan sejawat

Tehnik ini dilakukan dengan cara mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi analitik dengan rekan-rekan sejawat yang melakukan penelitian yang sama dalam bidang Dana Bantuan Pembangunan Desa atau bantuan desa lainnya.

2). Keteralihan (*transferability*)

Merupakan validitas eksternal didasarkan pada konteks empiris *setting* penelitian, yaitu "emic" yang diterima oleh peneliti dan "etic" yang merupakan hasil interpretasi peneliti. Derajat keteralihan dapat dicapai lewat uraian yang cermat, rinci, tebal atau mendalam serta adanya kesamaan konteks antara pengirim dan penerima.

3). Ketergantungan (*dependability*)

Dilakukan untuk memeriksa akurasi pengumpulan dan analisis data. Agar derajat reliabilitas dapat tercapai, maka diperlukan audit atau pemeriksaan yang cermat terhadap seluruh komponen dan proses penelitian serta hasil penelitiannya. Dan untuk mengecek apakah hasil penelitian tersebut benar atau salah, peneliti akan selalu mendiskusikan dengan anggota tim.

4). Kepastian (*confirmability*)

Kriteria kepastian berasal dari konsep objektivitas atau disepakati oleh banyak orang menurut nonkualitatif. Dalam penelitian kualitatif menguji *confirmability* berarti menguji hasil penelitian, dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Bila hasil penelitian merupakan

fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut memenuhi standar *confirmability*. Dalam penelitian jangan sampai proses tidak ada tapi datanya ada.

1.11. Jadwal Pelaksanaan

Penelitian akan dilaksanakan selama 9 bulan meliputi beberapa aspek kegiatan antara lain persiapan, pelaksanaan, dan pelaporan, dengan jadwal pelaksanaannya adalah sebagai berikut :

Tabel. 1

Jadwal Pelaksanaan Penelitian

No	Jadwal Penelitian	Bulan								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Persiapan : <ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan proposal • Pengusulan proposal 	X								
2.	Studi pendahuluan : <ul style="list-style-type: none"> • Observasi lapangan 		X							
3.	Penelitian lapangan : <ul style="list-style-type: none"> • Pengumpulan data 			X						
4.	Pengolahan data : <ul style="list-style-type: none"> • Analisa data • Penarikan kesimpulan 				X	X	X	X	X	
5.	Penyusunan laporan : <ul style="list-style-type: none"> • Laporan sementara • Seminar • Laporan akhir 									X

BAB II

PEMBAHASAN

2.1 Teori Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target tertentu yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, oleh karena itu untuk dapat mengetahui apakah tujuan kebijakan yang telah dirumuskan tersebut dapat tercapai atau tidak maka kebijakan harus diimplementasikan. Tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka mengingat implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam proses pembuatan kebijakan, bahkan implementasi kebijakan dapat menentukan efektif atau tidaknya suatu kebijakan.

Secara etimologis, menurut Tachjan (2008 : 24) implementasi kebijakan dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan dengan menggunakan alat untuk mencapai tujuan.

Pressman dan Wildaysky (1978 : 485) mengatakan bahwa implementasi merupakan proses interaksi antara tujuan dan tindakan (*implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them*). Sedangkan Grindle mengemukakan bahwa implementasi adalah menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah.

In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", in which specific means

are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends. (Grindle, 1980:6)

Implementasi kebijakan dapat pula didefinisikan sebagai suatu kegiatan atau tindakan yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun lembaga swasta baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Dengan demikian maka secara sederhana dapat dikemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan secara jelas dan kongkrit.

Dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making process*) tahap implementasi kebijakan berada diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan, oleh karena itu kegiatan implementasi kebijakan merupakan penjabaran dari suatu rumusan kebijakan yang bersifat abstrak menjadi tindakan yang bersifat konkrit sesuai dengan rencana-rencana yang telah disusun dan dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional (Tachjan, 2008:17). Implementasi kebijakan merupakan tahapan bersifat praktis yang dimulai dari tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, program kegiatan yang telah tersusun serta dana yang telah disiapkan dan disalurkan untuk mencapai tujuan.

Sementara Anderson (1978 : 25) mengemukakan bahwa "*policy implementation is the application of the policy by the governments administrative machinery to the problem*". Adapun Edwards III (1980 : 1) mengemukakan "*policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the whom it affects*"

Pengertian implementasi kebijakan yang senada dengan uraian di atas dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975:447) sebagai berikut:

“Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions”.

Pendapat yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn diatas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu atau kelompok swasta yang diarahkan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan ini dilakukan untuk menstransformasikan keputusan menjadi pola operasional, serta melanjutkan kegiatan untuk mencapai perubahan baik besar maupun kecil yang diamanatkan melalui keputusan kebijakan tertentu.

Implementasi kebijakan merupakan konsep dinamis yang melibatkan secara terus menerus berbagai usaha untuk mencari segala sesuatu yang bias dilaksanakan dalam mengatur kegiatan agar mengarah pada pencapaian tujuan. Implementasi kebijakan merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau program yang telah dirumuskan sebelumnya seperti yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983:4) sebagai berikut :

“To understand what actually happens after program is enacted or formulated is the subject of policy implementation: Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administerand the substantive impacts on people and events”.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan bahwa hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya dilaksanakan sesudah suatu program dirumuskan dan diberlakukan, oleh karena itu perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan memiliki hubungan atau keterikatan yang sangat kuat melalui usaha-usaha yang menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat.

Keterkaitan yang sangat kuat antara perumusan kebijakan dan implementasi juga dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn.

“.....there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so called "implementation" stage will influence the actual policy outcome. Conversely the probability of a successful outcome (which we define for the moment as that outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given as the policy design stage to potential problems of implementation" (Hogwood dan Gunn, 1984:198)

Menurut Adiwisastro (dalam Tachjan, 2008:xiii) implementasi kebijakan publik tidak hanya mencakup operasionalisasi kebijakan public kedalam mekanisme birokrasi, tetapi juga terkait dengan bagaimana agar kebijakan tersebut dapat diterima, dipahami dan didukung oleh kelompok sasaran. Hal ini merupakan bagian dari proses politik, sebagai bagian dari proses politik, maka implementasi kebijakan perlu juga memperhatikan berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, sehingga kebijakan tersebut dapat mencapai harapan yang diinginkan.

Senada dengan hal tersebut diatas, Mazmanian dan Sabatier (1983:4) mengemukakan sebagai berikut:

“This definition encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target group, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear on the behavior of all those involved, and ultimately the impacts-both intended and unintended-of the program”

Pendapat di atas menekankan bahwa tidak hanya perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab dan taat dalam melaksanakan program, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak, baik seperti yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Bedasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan jembatan yang menghubungkan perumusan atau formulasi kebijakan dengan hasil (outcome) kebijakan yang diharapkan, artinya implementasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui.

Implementasi kebijakan bukan sekedar mekanisme penjabaran keputusan semata melainkan menyangkut perubahan baik besar maupun kecil dari orang-orang (publik) yang memperoleh manfaat dari suatu kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yaitu; (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, (3) adanya hasil kegiatan.

2.2. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Menurut Wibawa, dalam melakukan analisis implementasi atau evaluasi kebijakan terdapat dua pendekatan, yaitu (Wibawa, 1994 : 96) :

1. Pendekatan kepatuhan

Pendekatan ini beranggapan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila para pelaksananya mematuhi petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh birokrasi atas yang menetapkan kebijakan tersebut. Evaluasi implementasi kebijakan yang menggunakan pendekatan ini akan banyak melakukan analisis perilaku organisasi.

2. Perspektif "apa yang terjadi" ("*what's happening*").

Pendekatan ini memotret pelaksanaan kebijakan atau program dari segala hal. Pendekatan ini berasumsi bahwa implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh segala ragam variabel dan faktor. Dengan demikian, apa yang terlibat dan berlangsung di dalam implementasi jauh lebih penting untuk ditangkap dan dikaji ketimbang selalu mempersoalkan sesuai tidaknya implementasi dengan keharusan-keharusan yang semestinya dilakukan.

Berdasarkan sisi tanggungjawab dan kepercayaan tersebut dalam proses kebijakan terdapat dua model, yaitu (Lane, 1993: 103) :

1. *Top-down model* yang memberikan tekanan berlebih pada sisi tanggung jawab (*responsibility*)
2. *Bottom-up model* yang menekankan pada sisi kepercayaan (*trust side*), yang berusaha untuk memberikan kebebasan kepada implementor, sebagai alat untuk menangani ketidakpastian dengan fleksibilitas dan pembelajaran.

1) Pendekatan Top-Down

Sabatier mengemukakan (Sabatier, 1993 : 267) bahwa ciri penting dari pendekatan ini adalah bahwa pendekatan ini dimulai dengan suatu keputusan kebijakan oleh pejabat pemerintah (seringkali pemerintah pusat), dan kemudian mempertanyakan:

1. Sejauh mana tindakan-tindakan pegawai pelaksanaan dan kelompok sasaran konsisten dengan keputusan kebijakan ?
2. Sampai sejauh mana tujuan-tujuan dapat dicapai, atau sampai seberapa jauh dampak-dampak konsisten dengan tujuan ?
3. Apa faktor-faktor utama yang mempengaruhi *output* dan dampak kebijakan, baik yang berkaitan dengan kebijakan pejabat maupun faktor-faktor lain yang signifikan secara politis ?
4. Bagaimana kebijakan dirumuskan kembali (*reformulasi*) dalam suatu rentang waktu atas dasar pengalaman ?

2) Pendekatan Bottom-Up

Sebagai kontras dan pendekatan *top-down*, pendekatan *bottom-up* mulai dengan mengidentifikasi jaringan (*network*) aktor-aktor yang terlibat dalam penyampaian pelayanan (*service delivery*) dalam satu atau lebih area lokal (*local areas*) dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan-tujuan (*goals*), strategi-strategi (*strategies*), aktivitas-aktivitas (*activities*), dan kontak-kontak (*contacts*).

Pendekatan ini kemudian menggunakan kontak-kontak sebagai kendaraan untuk mengembangkan suatu teknik jaringan (*network technique*) untuk mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan (*planning*), pembiayaan (*financing*), dan eksekusi (*execution*) dari program-program pemerintahan (*governmental*) dan non pemerintah (*non-governmental*) yang relevan (Sabatier, 1993 : 277).

2.3. Beberapa Model Implementasi Kebijakan

Sebelum memilih model implementasi yang akan digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dikenali beberapa alternatif model implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Dalam hal ini dipelajari beberapa model implementasi kebijakan, yaitu Model Van Meter dan Van Horn, Model Edward III, Model Mazmanian dan Sabatier, serta Model Grindle. Setelah mempelajari beberapa model implementasi kebijakan tersebut maka Model Van Meter dan Van Horn terpilih sebagai model yang akan digunakan dalam studi ini untuk menganalisis implementasi kebijakan pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Model Van Meter dan Van Horn mengemukakan dimensi-dimensi yang sifatnya lebih operasional sehingga lebih mudah dilakukan pengukurannya melalui indikator-indikator. Secara lebih jelas, model-model implementasi kebijakan dikemukakan pada bagian berikut ini.

2.3.1 Model Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975:462) disebut sebagai *A Model or The Policy Implementation Process*, yang mengemukakan adanya enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Model ini menunjukkan hubungan antara variabel-variabel bebas (*independent variable*) dan variabel terikat (*dependent variable*) mengenai kepentingan-kepentingan, serta hubungan di antara variabel bebas

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam model implementasi kebijakan terdapat enam komponen yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja kebijakan. Model ini seperti yang diungkapkan Van Meter dan Van Horn memiliki hubungan atau kaitan antara satu dengan yang lainnya dalam mencapai kinerja kebijakan. Komponen standar dan tujuan kebijakan yang telah disusun merupakan pesan yang perlu dikomunikasikan dan dipahami oleh setiap individu (*implementors*) yang

bertanggungjawab atas pencapaian standard an sasaran kebijakan tersebut. Informasi tentang standard an sasaran harus dikomunikasikan dengan jelas dan tegas kepada pelaksana kebijakan sehingga para pelaksana kebijakan dapat menentukan sikap dalam melaksanakan kebijakan untuk mencapai kinerja kebijakan.

Komponen komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dengan karakteristik agen pelaksana saling menentukan satu sama lain. Artinya komunikasi dapat menentukan karakteristik agen pelaksana dan sikap para pelaksana. Demikian pula sebaliknya karakteristik organisasi pelaksanapun menentukan terhadap komunikasi antar organisasi dan sikap para pelaksana. Artinya bahwa komunikasi yang jelas dan tegas akan tercermin pada karakteristik organisasi yang baik dan mencerminkan sikap pelaksana yang konsisten, yang pada akhirnya dapat mencapai kinerja yang baik. Sebaliknya apabila komunikasi yang terjalin kurang baik maka karakteristik organisasi menjadi kurang kuat dan sikap para pelaksana diragukan keberadaan dan kemampuannya dan semua itu berakibat pada buruknya kinerja kebijakan.

Sumber daya yang dimiliki organisasi menentukan terhadap komunikasi antar organisasi, kondisi social, ekonomi dan politik serta sikap para pelaksana sebab sumber-sumber yang ada akan mendorong komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana. Kinerja kebijakan dapat diraih apabila sumber-sumber yang ada memadai untuk mendukung aktivitas tersebut. Demikian pula sikap para pelaksana secara langsung ditentukan oleh ketersediaan sumber, apabila sumber (uang maupun lainnya) tersedia dengan baik maka akan mendorong pelaksana kebijakan dalam merealisasikan program sesuai tujuan kebijakan. Sumberdaya dapat mendorong lingkungan ekonomi, social dan politik untuk berpartisipasi dalam menentukan kinerja kebijakan, kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik menentukan karakteristik agen pelaksana dan sikap para pelaksana dalam mencapai kinerja kebijakan. Sikap

pelaksana kebijakan pada akhirnya ditentukan oleh komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana dan kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik dalam menentukan kinerja kebijakan.

Untuk lebih jelasnya akan penulis uraikan mengenai komponen-komponen dalam model implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn tersebut adalah sebagai berikut:

a) Standar dan Sasaran Kebijakan

Identifikasi standard an sasaran kebijakan merupakan salah satu komponen merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. penentuan pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan tujuan kebijakan telah direalisasikan.

b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan mencakup dan atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan. Implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

d) Karakteristik Badan-badan Pelaksana

Karakteristik badan-badan administratif akan mempengaruhi pencapaian kebijakan, dimana karakteristik ini tidak terlepas dari struktur birokrasi. Komponen ini meliputi ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dan personil. Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan adalah :

1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan

2) Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana

- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksana keputusan".

e) Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan

Variabel-variabel lingkungan yaitu kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat memberikan efek terhadap pencapaian kebijakan. Beberapa kondisi lingkungan yang dapat berpengaruh diantaranya sifat pendapat umum tentang pentingnya isu kebijakan, dukungan elit, dukungan / oposisi kelompok kepentingan swasta.

f) Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)

Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu:

- 1) Kognisi (pemahaman) tentang kebijakan
- 2) Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan (penerimaan, netral, penolakan)
- 3) Intensitas tanggapan

2.3.2 Model Charles O. Jones

Charles O. Jones mengemukakan definisi implementasi adalah sekumpulan aktifitas-aktifitas yang diarahkan terhadap pelaksanaan suatu program menjadi efek ("*set of activities directed toward putting a program into effect*").

Lebih lanjut Jones mengemukakan bahwa terdapat tiga aktifitas penting dalam implementasi yaitu sebagai berikut (Jones, 1984: 166):

1. Organisasi (*Organization*), yaitu pemantapan dan pengaturan kembali sumber daya, unit-unit dan metode untuk pelaksanaan program menjadi efek.
2. Interpretasi (*Interpretation*), yaitu penterjemahan bahasa program ke dalam rencana-rencana dan arahan-arahan yang dapat diterima dan fisibel.
3. Aplikasi (*Application*), yaitu penyediaan yang rutin dari jasa-jasa, pembayaran-pembayaran, atau lainnya yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau instrumen-instrumen program.

2.3.4. Model Hogwood and Gunn

Model Hogwood and Gunn oleh para pakar dikelompokkan ke dalam model implementasi yang sifatnya "*top-down*". Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gunn mengemukakan beberapa prakondisi (prasyarat) yang harus dipenuhi untuk implementasi kebijakan secara sempurna, yaitu sebagai berikut (Hogwood and Gunn, 1984 : 199) :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber (*resources*) yang cukup memadai.
3. Tersedianya kombinasi sumber daya (*resource*) yang dibutuhkan.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan atas teori sebabakibat yang valid.

5. Hubungan sebab akibat bersifat langsung dan terdapat hanya sedikit (jika ada) mata rantai penghubungnya,
6. Hubungan ketergantungan harus kecil (minimal).
7. Adanya pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki otoritas dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

2.3.5. Model George C. Edward III

Menurut Edward III dalam bukunya "*Implementing Public Policy*", studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

" The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects." (Edward III, 1980 : 1)

Selanjutnya, Edward III mengemukakan terdapat 4 (empat) faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap/kecenderungan dan struktur birokrasi

"...four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure ." (Edward III, 1980 : 10)

Secara lebih jelas faktor kritis dalam implementasi kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut :

1. komunikasi (*Communication*)

Agar implementasi dapat efektif, siapapun yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan harus ditransmisikan kepada personil yang tepat, dan perintah tersebut harus jelas, akurat dan konsisten.

Dalam konteks implementasi kebijakan, menurut Edward III dalam komunikasi terdapat 3 (tiga) aspek yang penting, yaitu : transmisi, kejelasan, dan konsistensi (Edward. III, 1980 : 17)

a) Transmisi (*Transmission*)

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

b) Kejelasan (*Clarity*)

Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima, tetapi juga harus jelas (*clear*).

c) Konsistensi (*Consistency*)

Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Dalam bukunya yang lain, *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*, Edward III (bersama Ira Sharkansky) mengemukakan bahwa satu alasan

yang membuat keputusan-keputusan seringkali tidak konsisten adalah bahwa keputusan tersebut dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda.

" One reason that decisions are often inconsistent is that they are influenced by interest parties-on both sides of an issue." (Edward III and Sharkansky, 1.978: 302)

2. Sumber Daya (*Resources*)

Menurut Edward III, implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan.

"Implementation orders may be accurately transmitted, clear, and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective." (Edward III, 1980 : 53)

Sumber daya yang penting untuk mengimplementasikan kebijakan meliputi (Edward III, 1980: 53-77):

- a) Staff, yang mencakup jumlah yang mencukupi dan keahlian. (*Skill*) yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.
- b) Informasi (*Information*)

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu :

- 1) Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Implementor perlu mengetahui apa yang harus dilakukan.
- 2) Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

c) Wewenang (*Authority*)

Wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya : hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintahan di tingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan memungut pajak.

d) Fasilitas-fasilitas (*Facilities*)

Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan-bangunan (*buildings*), perlengkapan (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*).

3. Sikap (*Disposition*)

Sikap pelaksana terhadap kebijakan dapat merupakan penghambat bagi implementasi kebijakan yang efektif. Edward III mengatakan : "*Because implementors generally have discretion, their attitudes toward policies may be obstacles to effective policy implementation*" (Edward III, 1980 89). Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian juga sebaliknya, apabila sikap-sikap dan perspektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Hal ini dikemukakan oleh Edward III sebagai berikut (Edward III, 1980: 89):

" If implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decision makers intended But when implementors' attitudes or perspectives different from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated ."

Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila para implementor benar-benar tidak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks, seperti bila para pelaksana menanggukuhkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju untuk meningkatkan kemungkinan-kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda.

"Disposition may hinder implementation when implementors simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal." (Edward III, 1980 : 115)

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan hal yang sulit dan tidak menjamin bahwa proses implementasi dapat berjalan lancar. Edward III mengemukakan bahwa salah satu teknik yang potensial untuk mengatasi masalah kecenderungan para implementor adalah dengan merubah sikap (kecenderungan-kecenderungan) implementor melalui manipulasi insentif-insentif.

"Another potential technique to deal with the problem of implementor's dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives." (Edward III, 1980 : 107)

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Menurut Edward III, 2 (dua) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

a. Standard Operating Procedures (SOP)

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980 : 142).

b. Fragmentasi

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *"Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units ."* (Edward III, 1980 : 134)

Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980 143).

2.3.6. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Sabatier dan Mazmanian memberikan perhatian yang lebih pada birokrasi. Mereka menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis). Karena itulah model ini disebut sebagai model *top-down*. Dengan asumsi tersebut, maka tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena ini merupakan standar evaluasi dan sarana yang legal bagi birokrasi pelaksana untuk mengerahkan sumberdaya.

Model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Model ini terdiri atas 3 variabel bebas (*Independent Variable*) dan 1 variabel terikat (*Dependent Variable*). Variabel bebas (*Independent Variable*) meliputi :

- a) Mudah tidaknya masalah dikendalikan
- b) Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi
- c) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Sedangkan variabel terikat (*Dependent Variabel*) yaitu tahapan dalam proses implementasi.

Lebih lanjut, setelah melakukan sintesis terhadap sejumlah variabel-variabel tersebut, maka Sabatier dan Mazmanian mengemukakan terdapat enam kondisi penting secara umum untuk implementasi yang efektif, yaitu (Sabatier, 1993 : 268)

1. Tujuan yang jelas dan konsisten.
2. Kecukupan teori kausal.
3. Proses implementasi yang secara legal terstruktur untuk meningkatkan penerimaan oleh petugas/pegawai yang melaksanakan dan kelompok sasaran.
4. Petugas pelaksana yang memiliki komitmen dan keahlian.

5. Dukungan kelompok kepentingan dan kelompok yang berkuasa.
6. Perubahan-perubahan dalam kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik atau teori kausal secara berarti.

Dari keenam kondisi tersebut, tiga yang pertama berkaitan dengan keputusan kebijakan awal, sedangkan tiga berikutnya terutama produk dari tekanan politik dan ekonomi selama proses implementasi.

2.3.7. Model Grindle

Grindle menyatakan bahwa proses umum implementasi dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program tindak telah di desain, dan ketika dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan. Ketiga hal tersebut merupakan syarat-syarat dasar (*Basic Conditions*) untuk eksekusi suatu kebijakan publik (Grindle, 1980: 7).

Selanjutnya Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (*The Content of Policy*) dan konteks kebijakan (*The Context of Policy*) yang terkait dengan formulasi kebijakan (Gambar 2.3).



Gambar 2.3

Implementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi (Sumber: Grindle, 1980: 11)

Isi kebijakan yang berkaitan dengan jenis kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, yaitu :

1. Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi
2. Tipe keuntungan (dapat terbagi/tidak terbagi, jangka pendek/panjang)
3. Tingkat perubahan perilaku
4. Lokasi dari implementasi (secara geografi dan organisasional)
5. Pelaksana program yang ditunjuk (kapasitas manage program)
6. Sumber daya.

Sedangkan konteks kebijakan meliputi :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat
2. Karakteristik institusi dan regim
3. Kerelaan/Kesediaan (*Compliance*) dan tanggap (*Responsiveness*).

Dari beberapa teori kebijakan diatas dan dikaitkan dengan fenomena dan identifikasi masalah, penulis menggunakan teori yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975 : 462) disebut sebagai *A Model or The Policy Implementation Process* , yang mengemukakan adanya enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*).

a) Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan-tujuan Kebijakan

Identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan tujuan kebijakan telah direalisasikan.

b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan mencakup dam atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan Implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

d) Karakteristik Badan-badan Pelaksana

Karakteristik badan-badan administratif akan mempengaruhi pencapaian kebijakan, dimana karakteristik ini tidak terlepas dari struktur birokrasi. Komponen ini meliputi ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil. Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan adalah :

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secant relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan " pembuat keputusan " atau " pelaksana keputusan ."

e) Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan

Variabel-variabel lingkungan yaitu kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat memberikan efek terhadap pencapaian kebijakan. Beberapa kondisi lingkungan yang dapat berpengaruh diantaranya sifat pendapat umum tentang pentingnya isu kebijakan, dukungan elit, dukungan/oposisi kelompok kepentingan swasta.

f) **Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)**

Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu:

- 1) Kognisi (pemahaman) tentang kebijakan
- 2) Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran- ukuran dasar dan tujuan-tujuan (penerimaan, netral, penolakan)

Teori ini jika dihubungkan dengan persoalan penelitian maka dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pentingnya lembaga yang menangani persoalan yang berhubungan dengan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, dalam hal ini adalah pusat pengendalian kebakaran hutan dan lahan provinsi Riau.
2. pentingnya komunikasi yang efektif dalam sosialisasi tentang upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.
3. perubahan lingkungan baik fisik maupun non fisik seperti yang dikemukakan teori diatas, terdapat dalam penelitian ini yaitu bagaimana lingkungan akan mempengaruhi kebijakan yang akan diimplementasikan.

2.4. Prinsip- Prinsip Good Governance

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang sedang berjuang dan mendambakan terciptanya good governance. Namun, keadaan saat ini menunjukkan bahwa hal tersebut masih

sangat jauh dari harapan. Kepentingan politik, KKN, peradilan yang tidak adil, bekerja di luar kewenangan, dan kurangnya integritas dan transparansi adalah beberapa masalah yang membuat pemerintahan yang baik masih belum bisa tercapai. Untuk mencapai good governance dalam tata pemerintahan di Indonesia, maka prinsip-prinsip good governance hendaknya ditegakkan dalam berbagai institusi penting pemerintahan. Dengan melaksanakan prinsip-prinsip good governance maka tiga pilarnya yaitu pemerintah, korporasi, dan masyarakat sipil hendaknya saling menjaga, saling support dan berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sedang dilakukan

Kunci utama memahami good governance adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip good governance. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip good governance diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini:

1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

3. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

4. Peduli pada Stakeholder

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. Berorientasi pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang

berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

2.5 Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pembangunan Desa Dalam Upaya Perwujudan Good Governance Di Kepenghuluan Serusa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir

Kata “good” pada good-governance bermakna:

- a. Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- b. Keberdayaan masyarakat dan swasta.
- c. Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum-positif negara.
- d. Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien. (Hanafiah, 2007)

Sementara “governance” nya bermakna:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Aktivitas pemerintahan melalui:
 1. Pengaturan publik

2. Fasilitasi publik
3. Pelayanan publik (Hanafiah, 2007)

Berarti *Good Governance* dapat disimpulkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Hanafiah, 2007)

a. Prinsip *Good Governance*

1. Partisipasi

Setiap *stakeholder* memiliki suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang resmi mewakili kepentingannya. Partisipasi itu dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara secara konstruktif. Disamping itu, transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan terlihatnya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

2. Taat pada Hukum, Aturan dan Kesepakatan.

Dasar dari semuanya itu adalah keadilan yang dilaksanakan tanpa pandang bulu dan Pemerintah daerah harus bekerja sesuai dengan hukum atau undang-undang yang berlaku. Kepastian hukum juga merupakan indikator penting dalam menimbang tingkat kewibawaan suatu pemerintahan, legitimasinya di hadapan rakyatnya, dan dunia internasional.

3. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang membutuhkan. Informasi dapat difahami dan dapat dimonitor. Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan

Transparansi juga mempunyai arti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun berdasarkan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau (Amartya Sen ; 2004)

4. Ketanggapan (Responsiveness)

Lembaga-lembaga, proses-proses dan individu-individu harus tanggap dalam melayani kebutuhan-kebutuhan pelanggannya baik pelanggan eksternal maupun pelanggan internal.

5. Konsensus (Kesepakatan bersama)

Good Governance harus dapat menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. Ekuiti (*Equity* = keadilan, pemerataan)

Semua warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam meningkatkan kesejahteraannya karena setiap warga negara tanpa terkecuali terlibat dalam *stakeholder* serta tujuan *Good Governance*.

7. Keefektifan dan Keefisienan

Unit-unit dan proses-proses mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia dengan sebaik mungkin.

8. Akuntabilitas

Semua keputusan dan kegiatan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada *stakeholder* yang bersangkutan. Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Akuntabilitas atau *accountability* adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung gugat atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara periodik. Artinya, setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi.

Berbeda dengan akuntabilitas dalam sektor swasta yang bersifat *dual-accountability structure* (kepada pemegang saham dan konsumen), akuntabilitas pada sektor publik bersifat *multiple-accountability structure*. Ia dimintai pertanggungjawabkan oleh lebih banyak pihak yang mewakili pluralisme masyarakat. Rincinya, kinerja suatu instansi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap atasan, anggota DPRD, organisasi non-pemerintah, lembaga donor, dan komponen masyarakat lainnya.

9. Visi yang Strategik

Para pimpinan Pada level kecamatan harus memiliki perspektif *Good Governance* dan pengembangan sumberdaya manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan pembangunan bangsa dan negara.

Kesembilan prinsip itu saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri dan saling melengkapi untuk mewujudkan *Good Governance* yang diharapkan.

b. Pilar *Good Governance*

Seperti yang sudah disebutkan diatas bahwa *Good Governance* dilaksanakan oleh *stakeholder* atau orang-orang yang terlibat didalamnya yang disebut sebagai pilar *Good Governance*. Adapun pilar tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah (*state*)

Pemerintah adalah orang yang membuat kebijakan. Adapun fungsi pemerintah dalam hal ini adalah :

- 1) Regulasi/pembuatan kebijakan publik;
- 2) Pengendalian dan pengawasan publik;
- 3) Pelindungan dan pengayoman masyarakat dan swasta;
- 4) Fasilitasi kepentingan negara dan publik;
- 5) Pelayanan kepentingan publik.

2. Masyarakat (*society*)

Dalam hal ini posisi dan fungsi masyarakat adalah :

- 1) Posisinya sebagai subjek sekaligus objek (partisipator) bagi penyelenggaraan urusan-urusan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah dan Swasta;

2) Pengontrol terhadap kinerja Pemerintah dan Swasta.

3. Swasta (*privare sector*)

Dalam hal ini yang menjadi Fungsi sektor swasta adalah:

- 1) Penggerakan aktivitas bidang ekonomi;
- 2) Penyelenggaraan usaha-usaha kesejahteraan bangsa;
- 3) Penyelenggaraan usaha-usaha perindustrian dan perdagangan;
- 4) Penyelenggaraan lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

Satu hal yang penting untuk diperhatikan di sini adalah sifat keterlibatan itu. Pelibatan masyarakat yang bersifat mobilisasi (tidak partisipatif) dan tidak diikuti dengan pemberian wewenang tidak akan bermanfaat dalam peningkatan kinerja suatu program. Pembangunan daerah harus dilakukan bersama dengan masyarakat, bukan hanya untuk masyarakat. Dalam pengelolaan program- program, mulai tahun anggaran 1999/2000 diperkenalkan Forum Lintas Pelaku (FLP) atau *stakeholders*, forum yang merupakan ruang publik tempat masyarakat dan pemerintah dapat berinteraksi, berdiskusi, dan mencari pemecahan berbagai masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan berbagai program di masing-masing kabupaten/kota. Dalam implementasinya, masih cukup banyak masalah yang dihadapi. Di beberapa wilayah, dominasi pemerintah daerah masih sangat tinggi dan FLP hanyalah menjadi alat legitimasi (bahwa berbagai komponen masyarakat telah dilibatkan).

Situasi sebaliknya juga terjadi di banyak daerah, organisasi nonpemerintah mendominasi FLP dan mengalienasi pemerintah daerah, sehingga FLP menjadi forum pemantauan semata. Walaupun demikian, diharapkan bahwa masing-masing FLP dapat merumuskan fungsi, wewenang, dan mekanisme kerjanya, sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah. Di masa mendatang, FLP diharapkan dapat berkelanjutan (*sustainable*)

dan mampu bertransformasi menjadi sebuah ruang publik (*publik sphere*) yang bukan hanya tertentu pada program-program tersebut, melainkan tempat seluruh unsur masyarakat dan pemerintah daerah dapat berdialog, merumuskan visi, mengidentifikasi kebutuhan dan prioritas, serta memecahkan berbagai masalah setempat (sebagai misal Forum Perkotaan atau sejenisnya) (Max. H. Pohan;2000).

Good Governance telah menempati posisi yang paling terhormat dalam wacana pembangunan belakangan ini. Tatkala Sidang Umum *Millennium Summit* PBB mendeklarasikan *Millenium Development Goals* pada bulan September 2000, PBB juga mengkaitkannya dengan *Good Governance*. Sekjen PBB, Kofi Annan, mengekspresikannya dengan mengatakan "*Good Governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.*"

Hal serupa juga terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini. Terminologi *Good Governance* telah melanda seluruh lapisan masyarakat di seluruh pelosok nusantara. Slogan reformasi politik yang pernah sangat populer dan berenergi di tahun 1998-1999, ternyata tidak berusia terlalu lama, dan kemudian tidak banyak lagi digunakan. Namun, wacana *Good Governance* bisa tetap bertahan sekarang ini, dan seakan-akan menjadi simbol dari masuknya Indonesia dalam standar kehidupan global. Masyarakat desa yang tidak berbahasia Inggris pun bisa fasih untuk melafalkan *Good Governance*. Forum-forum akademik pun mendiskusikannya.

Wacana *Good Governance* muncul dalam sejumlah penerbitan di Indonesia, baik yang tulisan terbit dalam bahasa Indonesia maupun dalam bahasa Inggris. Ada Pembahasan *Good Governance* yang dikaitkan dengan pengembangan civil society (Bintoro, 2002), dengan resolusi konflik (Dwiyanto dkk ; 2003), dengan pengembangan sumberdaya manusia

(Sulistiyani, 2004). Selain itu, ada juga bahasan *Good Governance* yang dilihat aplikasinya di pemerintahan (Dwipayana dan Eko 2003). Hal ini menunjukkan bahwa wacana *Good Governance* merupakan wacana dominan yang mengarahkan reformasi pemerintahan di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir.

Dalam sejarah ilmu pemerintahan, istilah *Governance* dan *Government* cenderung digunakan secara bergantian untuk menggambarkan proses pemerintahan. Tatkala *government* digunakan untuk merujuk pada pelaku (pemerintah), maka *governance* biasanya digunakan untuk merujuk pada prosesnya (pemerintahan). Dalam hal ini, *governance* diartikan sebagai “*the act of government*”, yaitu praktek bekerjanya aktor yang bernama *government*.

Sebagaimana ditulis dalam *New Webster's International Dictionary*, *governance* diartikan sebagai “*act, manner, office, or power of governing*”, atau “*methods of government or regulation*”. Namun, sejak akhir tahun 1980an, istilah *governance* mulai digunakan untuk pengertian yang berbeda. Tatkala istilah *governance* dipopulerkan, perubahan penggunaan istilah dari *government* ke *governance* lebih dimaksudkan untuk menunjukkan perlunya gelombang baru reformasi pemerintahan. Istilah *government reform, democracy* dan sejenisnya, dianggap telah mengalami inflasi dan tidak mampu menarik perhatian untuk menggerakkan semangat reform.

Oleh karena itu, diperlukan kemasan baru-baru *government reform* kali ini adalah berbeda dengan reform yang ada sebelumnya. Penggunaan istilah *governance* digunakan untuk menegaskan perlunya arah dan semangat baru reformasi pemerintahan. Istilah *governance* telah digunakan untuk menegaskan signifikansi perlunya perubahan proses, metode dan capaian pemerintahan (Rhodes 199 ; 652-653). Penggunaan istilah *governance*

sebagai konsep yang berbeda dengan government, mulai dipopulerkan secara efektif oleh Bank Dunia sejak tahun 1989. Dalam laporannya yang sangat terkenal yang berjudul "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*".

Dalam laporan ini, Bank Dunia (1989) mendefinisikan *governance* sebagai "*exercise of political power to manage nation*". Selanjutnya, laporan ini menekankan bahwa legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor negara (pemerintah), bisnis dan *civil society* harus bersinergi membangun konsensus, dan peran negara tidak lagi bersifat reguatif, tetapi hanya sebatas fasilitatif. Oleh karena itu, legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi Bank Dunia ini hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya dan melimitasi keterlibatan negara (pemerintah) (Abrahamsen 2000).

Wacana yang dibuat oleh Bank Dunia ini terus berkembang pesat, yang kemudian membuat *Good Governance* menjadi slogan yang populer, termasuk di Indonesia. Ide utama yang melihat pemerintah sebagai sumber masalah daripada sebagai solusi ini terus merambah, dan melahirkan pendefinisian *governance* yang lebih menekankan pada peran aktor-aktor di luar pemerintah.

Butir-butir rumusan *Good Governance* dalam Washington Consensus (Hayami, 2003) adalah :

1. Disiplin fiskal
2. Konsentrasi belanja publik pada barang-barang publik, termasuk sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur;
3. Reformasi perpajakan dengan memperluas basis pajak dengan tarif pajak yang moderat;

4. Bunga bank yang dikendalikan oleh mekanisme pasar;
5. Nilai mata uang yang kompetitif;
6. Liberalisasi perdagangan;
7. Keterbukaan terhadap investasi asing;
8. Privatisasi perusahaan negara dan daerah;
9. Deregulasi atau penghapusan regulasi yang menghambat pasar asing atau membatasi kompetisi, kecuali yang bisa dibenarkan untuk kepentingan keamanan, lingkungan, perlindungan konsumen, dan keperluan pengawasan finansial;
10. Jaminan hukum untuk kepemilikan (*property rights*).

Kemudian dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 8, Nomor 3, Maret 2005 dikatakan bahwa ada Sepuluh prinsip *Government* yang dihapalkan dan dijadikan rujukan untuk bertindak oleh para birokrat. Sebagian besar dari sepuluh prinsip tersebut pada dasarnya mengkampanyekan mekanisme pasar di sektor publik, yaitu:

1. Mengembangkan kompetisi antar penyedia pelayanan
2. Memberdayakan masyarakat dalam mengontrol birokrasi
3. Berorientasi pada outcomes (bukan input) dalam mengukur kinerja
4. Dikendalikan oleh misi, bukan oleh regulasi dan kewenangan
5. Mendefinisikan klien sebagai pelanggan dan memberikan pilihan kepada mereka
6. Mencegah masalah
7. Memperoleh uang/pendapatan, bukan semata membelanjakan
8. Mendesentralisasikan otoritas dan mengembangkan manajemen partisipatif
9. Memprioritaskan mekanisme pasar

10. Mengkatalisasi semua sektor, bukan semata menyediakan pelayanan.

Dari sepuluh butir ini, sangat jelas bahwa pemerintahan yang berkewirausahaan sangat dekat dengan mekanisme kompetisi, pasar, pelanggan (*customer*) dan *outcomes*. *Governance* diartikan sebagai *steering*, *more governance is more steering*, yang berarti pula *lessgovernment* atau *less-rowing*. Gagasan ini pada umumnya disambut baik oleh pemerintah (khususnya politisi) dunia ketiga pada saat dihadapkan kepada krisis anggaran dan pada saat yang sama ditawarkan oleh pinjaman luar negeri dan investasi asing yang akan membeli perusahaan negara.

Kebutuhan untuk mendanai politik yang rentan mendorong pemerintah untuk menyambut baik disebabkan oleh porsi pemerintah yang terlalu besar. Kegagalan pembangunan juga diakibatkan oleh pemerintahan yang tidak demokratis, dan otoritas negara yang dipersonifikasi dalam diri satu atau sedikit orang pemimpin. Oleh karena itu, *Good Governance* juga mendorong demokratisasi dengan cara memaksa negara untuk berbagi kekuasaan dengan aktor-aktor di luar negara. Gagasan ini menjadi dasar kebijakan dari lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF dan lembaga-lembaga donor lainnya dalam penanganan pembangunan dunia ketiga sejak awal 1990an. Apabila pada era sebelumnya pinjaman Bank Dunia hanya diberikan untuk dikelola institusi negara, maka sejak awal 1990an pinjaman tersebut justru diwajibkan untuk memperkuat aktor-aktor di luar negara. *Civil society organizations* memperoleh perhatian yang sangat luas, dan dibantu dalam membangun jaringan global.

Proses *governance* kemudian tidak hanya terjadi dalam level nasional dan lokal, tetapi juga merambah pada level global (*global governance*). *Good Governance* sebagai *democratic politics* ini ditandai oleh beberapa karakter, seperti akuntabilitas transparansi

dan partisipasi publik. Hampir semua rumusan tentang *Good Governance* mencantumkan itu. Oleh karena itu jbaran pengembangan *Good Governance* meliputi program-program seperti mendukung pelaksanaan pemilu yang demokratis, penguatan *civil society*, kebebasan pers, kesetaraan gender, perlindungan kebebasan individu, dan lain-lain.

Tercapainya *Good Governance* dapat dilihat dari setiap prinsip yang terdapat didalamnya. Semakin tercapai setiap prinsip yang ada didalamnya maka *Good Governance* tersebut akan semakin terwujud. Berikut ini adalah penyajian pelaksanaan *Good Governance* dan hubungannya dengan implementasi program pembangunan desa sebagaimana telah disajikan dari hasil wawancara pada penyajian sebelumnya.

1. Partisipasi publik

Publik adalah masyarakat umum yang akan merasakan dampak dari kinerja pemerintah. Ketika publik tidak dapat merasakan kinerja tersebut maka publik memiliki hak untuk menuntut sesuai dengan hukum yang berlaku. Hal ini sesuai dengan tupoksi pemerintah daerah yang dapat dipublikasikan. Jadi publik wajib mengetahui pengelolaan keuangan oleh pemerintah. Berikut adalah hasil wawancara terkait dengan peran publik dalam setiap publikasi :

"Terkadang hanya beberapa saja publik yang memberikan respon positif terkait dengan publikasi yang kita lakukan. Didalam kegiatan, kita slal meminta tanggapan dari pengunjungnya namun hanya beberapa yang memberikan respon. " (Eva Siregar, SH. Ka.Sub.Bag Hukum dan Humas,).

Semakin banyak publik yang memberikan respon, maka semakin mudah juga pemerintah dalam memperbaiki diri karena pemerintah akan tahu dalam hal apa mereka masih kurang. Tapi kenyataan dilapangan dijumpai bahwa publik masih cenderung

bersikap pasif dalam hal ini. Penulis melihat hal ini terjadi karena informasi yang disajikan masih kurang menarik. Dalam hal ini pemerintah daerah sebaiknya lebih menyediakan informasi yang lebih menarik untuk lebih mendapatkan partisipasi Publik.

2. Tata Hukum, Aturan dan Kesepakatan

Prinsip *Good Governance* yang kedua ini sesuai dengan program pemnabgunan desa yaitu melaporkan unsur pidana yang ditemukan pada saat pemeriksaan kepada instansi yang berwenang paling lama 1 bulan sejak ditemukan unsur pidana tersebut. Berikut adalah hasil wawancara terkait dengan prinsip *Good Governance ini*.

"Kita menyadari bahwa kita digerakkan oleh hukum dan setiap aturan yang terdapat dalam hukum harus kita patuhi. Jadi sejauh ini kita masih berjalan dengan koridor hukum yang berlaku, termasuk melaporkan unsur pidana seperti yang saya katakan sebelumnya" (staf bagaian keuangan).

Jadi dapat dilihat bahwa prinsip *Good Governance* ini belum terlaksana dengan baik. karena pemerintah daerah belum melakukan tugasnya berdasarkan hukum yang mengaturnya. Penulis melihat hal ini terjadi karena seluruh pegawai menyadari bahwa mereka bekerja untuk kepentingan negara.

3. Tansparansi

Prinsip yang ketiga ini jika dilihat kepada program pembangunan desa maka belum relevan dengan apa yang menjadi tuntutan dari pelaksanaan prinsip good governance. Hal ini belum menciptakan transparansi pengelolaan keuangan negara. Hal ini didukung dengan hasil wawancara berikut ini:

"Segala sesuatu yang berkaitan dengan hasil pemeriksaan belum kita publikasikan,

mengingat bahwa transparansi itu penting sebagai salah satu wujud dari Good Governance seperti yang anda katakan. Jadi kalau ditanya sejauh mana transparansi kita lakukan, maka kita belum melakukan maksimal. Cuma kadang kita harus punya strategi. Sehingga berusaha transparansi dapat kita wujudkan" (Ka.Sub.Bag Hukum dan Humus).

Jadi jika dilihat dari sudut pandang pemerintah daerah, transparansi belum dilaksanakan dengan baik. Mengingat juga bahwa setiap laporan keuangan yang dibuat selalu dipublikasikan dengan baik. Transparansi yang baik akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah yang melakukan pengelolaan keuangan.

Dalam hal ini penulis dapat melihat bahwa transparansi tersebut terjadi di program pembangunan desa masih jauh dari apa yang diharapkan, seharusnya pegawai menyadari menyadari bahwa mereka juga adalah bagian dari Publik yang sangat membutuhkan transparansi pengelolaan keuangan. Jadi hal ini sangat perlu ditingkatkan dan dipertahankan untuk meningkatkan kepercayaan publik.

4. Ketanggapan

Prinsip ini mengarah kepada tugas camat yang harus tanggap dengan apa yang sedang dibutuhkan dan diinginkan oleh publik. Jika dilihat pada implementasi program pembangunan desa maka prinsip ini berkaitan dengan kesiapan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kondisi ini dapat dikatakan masih kurang baik melihat bahwa masih sering dijumpai penyimpangan yang belum ditindak lanjuti. Artinya, pihak kecamatan masih kurang tanggap melihat apa yang akan segera diselesaikan terlebih dahulu.

5. Konsensus

Pemerintah daerah khususnya camat harus dapat menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas yaitu publik, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur. Terlaksananya prinsip konsensus ini dapat dilihat dari hasil wawancara berikut ini:

"Memantau hasil pemeriksaan selalu kita lakukan. Tetapi kadang kita masih memiliki kendala dalam menjadi penghubung antara pemerintah dengan masyarakat dikarenakan kurang banyak informasi yang kita dapatkan" (. Ka.Sub.Bag Tapem)

Jadi dapat dilihat bahwa prinsip *Good Governance* konsensus masih belum dilaksanakan dengan maksimal, dengan kata lain kurang baik. Sesuai dengan hasil wawancara bahwa kekurangan informasi adalah faktor penyebab hal ini mengalami kendala. Penulis melihat bahwa sebenarnya bukan hanya informasi saja yang kurang tapi juga pendekatan yang kurang dengan para *masyarakat*. Jika pendekatan yang baik dilakukan terhadap *masyarakat*, maka dengan sendirinya *masyarakat* akan memberikan informasi dan partisipasi yang baik.

6. Ekuiti (equity)

Prinsip ini jika dilihat akan berkaitan dengan tupoksi camat yaitu melakukan pemeriksaan keuangan, kinerja dan pemeriksaan dalam tujuan tertentu. Jadi harus ada keseimbangan antara pemeriksaan keuangan dengan pemeriksaan kinerja.

7. Keefektifan dan keefisienan

Dalam hal ini camat berperan memantau pelaksanaan tindaklanjut pemeriksaan secara efektif dan efisien dengan melihat dan melibatkan sumberdaya-sumberdaya yang ada. Kondisi ini didukung dengan hasil wawancara berikut ini.

"Kalau dikatakan efektif dan efisien itu fleksibel artinya hal ini dapat diukur jika dilihat dari sudut pandang tertentu. Tapi sejauh ini jika dilihat dari sudut tupoksi

yang diberikan kepada kita maka kita sudah memberikan yang terbaik kendatipun kadang masih belum sesuai dengan harapan". (camat)

Melalui kondisi ini dapat disimpulkan bahwa untuk pihak kecamatan belum maksimal didalamnya karena masih ada kondisi yang belum sesuai dengan harapan. Harapan yang dimaksudkan adalah pencapaian program pemnbagunan desa yang baik yang sesuai dengan kebutuhan rakyat.

8. Akuntabilitas

Prinsip ini lebih mengenal kepada memberikan pendapat/keterangan kepada pemerintah pusat/daerah. Jadi kinerja kecamatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berwenang yaitu pemerintah pusat dan dan daerah.

Suatu tindakan atau pekerjaan harus dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini juga yang menjadi bagian dari kegiatan kecamatan dalam membuat dan mengeluarkan laporan hasil pemeriksaan. Pihak kecamatan dalam hal akuntabilitas dapat dilihat dari basil wawancara berikut :

"Kita selalu bersedia apabila dibutuhkan. Setiap laporan-lapotan yang kita buat, kita bertanggung jawab sepenuhnya didalamnya. Karena kita yang tau betul seluk beluk dari etiap laporan yang kita buat. " (bendaharawan/ bagian keuangan)

9. Visi yang strategik

Setiap pegawai harus memiliki visi yang jelas untuk melakukan pemeriksaan dengan baik. Sehingga jika dilihat kepada program pembangunan desa maka perujudan visi dan misi harus reabel dengan kondisi yang ada.

Tabel

Rekapitulasi data pelaksanaan *Good Governance* pada Objek Penelitian

o	Prinsip <i>Good Governance</i>	Kondisi dilapangan		
		Baik	Kurang Baik	Tidak Baik
	Partisipasi public		V	
	Taat Hukum, Aturan dan Kesepakatan		V	
	Transparansi		V	
	Ketanggapan		V	
	Consensus		V	
	Ekuiti		V	
	Keefektifan dan keefisienan		V	
	Akuntabilitas		V	
	Visi yang Strategik		V	

Sumber : data olahan 2013

Berdasarkan data diatas yang diperoleh dan dianalisis, maka penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan good governance masih jauh dari apa yang digadang-gadang dan diharapkan. Karenannya perlu kerja keras pemerintah daerah terutama pada level kecamatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

BAB III

PENUTUP

3.1 Kesimpulan

Dalam upaya *clean and good governance*. Untuk mencapai *good governance* dalam tata pemerintahan di Indonesia, maka prinsip-prinsip *good governance* hendaknya ditegakkan dalam berbagai institusi penting pemerintahan, prinsip-prinsip tersebut meliputi: Partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, peduli dan stakeholder, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

Pada pemerintahan daerah prinsip *good governance* masih jauh dari harapan terutama dalam program pembangunan desa, untuk itu perlu perhatian serius dari semua pihak jika ingin mewujudkan prinsip tersebut.

3.2 Saran

Dengan melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* maka tiga pilarnya yaitu pemerintah, korporasi, dan masyarakat sipil saling menjaga, support dan berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sedang dilakukan. Terutama antara pemerintah dan masyarakat menjadi bagian penting tercapainya *good governance*. Perlu ada tindakan nyata atau *action* yang real dari pemerintah untuk mewujudkan *good governance*. Antara lain dengan komunikasi yang jelas dan transparan kepada masyarakat sehingga setiap program pembangunan melibatkan semua lapisan masyarakat yang pada akhirnya akan munculnya partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin 2005. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta.
- _____ 1998. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Tipologi Penelitian, dan Strategi Pemanfaatannya*, FIA UNIBRAW, IKIP, Malang.
- Abe, Alexander, 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pondok Edukasi, Solo.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. Holt Rinehart and Winston.
- Bryant, Corralie, Louise G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta.
- Cohen, John dan Norman T. Uphoff. 1977. *Rural Development Participation: Concepts, Measures for Project Design*, Development Monograf number 2. Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell University.
- Darudono, Dodot, 2002. *Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Pendukung Pembangunan Desa/Kelurahan (Sustu Studi di Desa Panggungrejo Kecamatan Panggungrejo Kabupaten Blitar)*, Unibraw Malang.
- Dunn, William, N, 2000. *Public Policy Analysis: An Introduction*, sebagaimana diterjemahkan oleh Samodra Wibawa dkk, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta,
- Dusseldorp, D.B.W.M. and J.M. Van Staveren. 1980. *Framework for Regional Planning in Developing Countries*. Netherlands: International Institute for Land Reclamation and Improvement.
- Dye, Thomas, R, 1972, *Understanding Public Policy*, Prentice hall, Inc, Englewood Cliffs, New jersey.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Texas A & M University, Congressional Quarterly Press.

- Grindle Merilee S. dan Thomas. John W 1991. *Public Choices and Policy Change*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London
- Goulet, Denis. 1989, *Participation in Development : New Avenue*, World Development, Vol. 17 No. 2.
- Hoessein, Benyamin. 1998. *Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoritik, dalam R. Siti Zuhro: Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan*, PPW-LIPI, Jakarta.
- Huntington, Samuel, P. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Islamy, M. Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara Jakarta.
- _____. 2004. *Membangun Masyarakat Partisipatif*. Dalam Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Universitas Brawijaya, Malang.
- Jenkins, W.I., 1978. *Policy Analysis*, Martin Robertson, Oxford.
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy)*, Terjemahan Ricky Ismanto. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Korten. D.C & Sjahrir, 1987. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, yayasan obor Indonesia.
- Lineberry, Robert L. 1978. *American Public Policy*, Harpen Z. Row, New York.

- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman 1987. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Terjemahan Tjetjep Rohendi, UI Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Bandung.
- Moekijat. 1993. *Teori Komunikasi*, Mandar Maju. Bandung
- Mubyarto, 1996, *Membina Ilmu Ekonomi Pertanian*, Yayasan Agro Ekonomika, Jakarta.
- Muluk, Khairul, M.R, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing Malang.
- Nasution Zulkarimen, 2004. *Komunikasi Pembangunan Pengenalan Teori dan Penerapannya*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990. *Pembangunan Masyarakat mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nogroho Iwan & Rochmin Dahuri. 2003, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. LP3ES Jakarta.
- Peter Hagul, 1992. *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Yayasan Dian Desa Yogyakarta.
- Rahardjo, M. Dawam. 1988. *Mulai Berguru Dari Rakyat*, dalam Robert Chambers : *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, Terjemahan Pepep Sudradjat, LP3ES, Jakarta.

- Riggs, F.W. 1988. *Administrasi Negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis*, Terjemahan Yasogama, Radjawali, Jakarta.
- Setyodarmodjo, Soenarko H. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Airlangga University Press, Jakarta.
- Siedentopf, Heinrich, 1989. *Decentralization for Roral Development: Government Approaches and People's Initiative in Asia The Pacific, Planning and Administration Asia and Pacific Special IULA*, Vol. 16 Number 2.
- Sjahrir & Korten. D.C 1987, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta.
- Surjadi, Drs, M.A, Ph.D. 1995, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Mandar Maju Bandung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro & Mustopadidjaya, 1980, *Pengantar Pemikiran Tentang Teori dan Strategi Pembangunan Nasional*, Gunung Agusng Jakarta.
- Yin, Robert K. 1997. *Studi Kasus: Desain dan Metode*, Terjemahan M. Djauzi Mudzakir, Raja Grafindo Persada, Jakarta.