

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Pemerintah, *Govern* kata kerja bahasa inggris (memerintah) berasal dari kata latin *gubernare* atau Greece *kybernan*, artinya mengemudikan (sebuah kapal). Jadi “memerintah” disini berarti mengemudikan. Kata bendanya adalah *governance* (latin *gubernantia*), menunjukkan metode atau sistem pengemudian atau manajemen organisasi. Kata kerja *govern* digunakan dilapangan politik, kata bendanya menjadi *government*, gejala politik. Dewasa ini ada kecendrungan untuk mengembalikan makna pemerintahan dari *government* ke *governance* (yang lebih luas), sekurang-kurangnya menghidupkan kembali konsep *governance* di samping *government*.

Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat secara umum diartikan sama, dimana kedua kata tersebut diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat. Misalnya mulai dari Presiden sampai tingkat Kepala Desa atau Kepala Kelurahan. Artinya, semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja didalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintahan.

Pemerintahan (*governance*) adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Semua badan atau

organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, disebut pemerintah.¹⁸ Pemerintah dalam hubungan ini berfungsi memproduksi alat-alat pemenuhan kebutuhan manusia dan masyarakat (*civil* dan *public service*) yang bersifat objektif, *common to all people*, melalui pelayanan *impartial* menuju keseimbangan yang nyata.

Kekuasaan sebagai gejala sosial terdapat dimana-mana, dalam rumah tangga dalam kelompok sosial, perusahaan dan dalam negara. Kalau kekuasaan itu dipandang sebagai alat, maka penggunaannya secara umum itulah yang disebut *governance*, dan penggunaannya secara khusus dalam proses sosial yang memerlukan (*coercion*) pada aras statal (*polity*) disebut *government*.¹⁹ Menurut perspektif Kybernologi, pemerintahan (*governance*) meliputi pemerintah, yang diperintah, dan proses interaksi antara keduanya, yaitu perlindungan dan pemenuhan layanan civil dan jasa publik bagi manusia dan masyarakat, dan antara keduanya dengan lingkungan.

Pengertian pemerintah pun memiliki banyak arti, sebagian ahli yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas, yaitu pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakannya. Yang dimaksud pemerintah²⁰ adalah seluruh lembaga negara yang biasa dikenal dengan Trias Politica baik itu legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), maupun yudikatif (mengawasi pelaksanaan undang-undang). Sedangkan dalam arti sempit

¹⁸ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi : Beberapa Konstruksi Utama*, Sirao Credntia Center, Tangerang Banten. 2005 hal. 36.

¹⁹ *Ibid.* hal. 148.

²⁰ menurut Monstesquieu dalam Budiardjo, (1986:15) dalam Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007. hal. 35-36

adalah pemerintah diartikan sebagai eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk menrencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/ penduduk dalam suatu negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut Hoven dalam bukunya *Staatsrecht overzee*, pemerintah itu dibagi dalam empat fungsi, yaitu *bestuur* (pemerintah dalam arti sempit), fungsi kepolisian menjalankan *preventieve rechtzorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat), fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara, dan fungsi *regeling*, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara. Strong²¹ menyatakan pemerintahan adalah organisasi dalam mana diletakan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan yudikatif.

Jadi menurut Strong pemerintah dan pemerintahan itu sama pengertiannya, artinya bisa disebut pemerintah atau pemerintahan. Kemudian di dalamnya pemerintahan terdapat tiga macam kekuasaan. Sedangkan pendapat yang lain²², mengatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.

²¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutional*, Sidgwick and Jackson Ltd, London. 1960. hal. 6

²² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta. 1992. hal.168.

Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengertiannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek yaitu :

1. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara.
2. Ditinjau dari aspek tugas struktur fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Bila disimak secara lebih dalam pendapat Surbakti tentang Pemerintah dan pemerintahan, nampaknya perbedaan yang dikemukakannya bukanlah menunjukkan ada pemisahan antara pemerintah dengan pemerintahan secara tajam. Artinya dimana ada pemerintah disitu akan ada pemerintahan.

2.1.2. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.²³

²³ Abdul Wahab Solichin, *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta ; Bumi Aksara. 2001. hal. Hal. 3.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang menyangkut persyaratan umum. Kebijakan ini adalah bagian dari keputusan politik. Keputusan politik itu sendiri adalah keputusan yang mengingatkan pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah”.

Kebijakan publik mempunyai implikasi antara lain :²⁴

1. Kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai tujuan dan maksud tertentu.
2. Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijakan publik bersifat otoritatif.
4. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
5. Kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Sebelum menjelaskan tentang implementasi kebijakan publik terlebih dahulu harus dimengerti apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, dan bagaimana langkah-langkah untuk mengimplementasikannya. Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang

²⁴ Mas Lilik Ekowati Roro, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Pustaka Cakra, Surakarta. 2004. hal. 1.

dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.²⁵

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.²⁶

²⁵ Riant D Nugroho, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputind, Jakarta. 2004. hal. 1-7.

²⁶ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1992. hal. 2-4.

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar mengatakan : bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan:²⁷ bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi actor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari *policy* dianggap merupakan konsep yang relatif : *The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.*²⁸

Dalam merumuskan kebijakan Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem. Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan Dye, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut Terry dalam bukunya *Principles of Management*

²⁷ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru 1 dan 2*. Rineka Cipta. Jakarta. 2003. hal. 492-499.

²⁸ Michael Hill, (ed.). *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester-Wheatsheaf. 1993. hal. 8.

adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin.²⁹

Setelah memaparkan makna kebijakan, maka secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Bill Jenkins didalam buku *The Policy Process* sebagai Kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Selanjutnya Bill Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai³⁰ :

A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/ umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.” Menurut Nigro dan Nigro dalam Islamy, administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan ini merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Michael Hill. *op.cit.* hal. 34.

program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan.³¹

Dye mengatakan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Sedangkan menurut Abidin, kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Maka kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.³²

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.³³ Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III³⁴ bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Dalam Kamus Webster terdapat rumusan implementasi sebagai '*to implement*' (mengimplementasikan) yang berarti "*to provide the means for carrying out*". Apabila pengertian ini dipakai maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan

³¹ Niro dan Nigro dalam Irfan M Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta, 1997. hal. 1.

³² Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*. Penerbit Pancur Siwah. Jakarta, 2004. hal. 23.

³³ Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000:14 dalam Wibawa, Samodra, *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta. 1994. hal. 15.

³⁴ *Ibid.*

(biasanya dalam bentuk undang-undang³⁵, peraturan pemerintah, keputusan dan sebagainya).³⁵

Dalam derajat lain defenisi Implementasi Kebijakan adalah sebagai :³⁶

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Ndraha berpendapat bahwa : “ Konsep Implementasi kebijakan lebih luas ketimbang sekedar konsep pelaksanaan.”³⁷ Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan) sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan operasional.

Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahapan pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penayampai aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan disisi lain didalamnya memiliki logika *top-down* dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi konkrit atau mikro.³⁸

³⁵ Wahab, S.A. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 50.

³⁶ Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) dalam Agustino Leo, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung, 2008. hlm. 139.

³⁷ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid I, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

³⁸ Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000:14 Wibawa, Samodra, *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta. 1994. hal.15

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.³⁹

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Hal ini sangat penting untuk mengatasi keadaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Karena masyarakat bukan hanya menilai apa yang dilaksanakan oleh pemerintah saja tetapi juga apa yang tidak dilaksanakan pemerintah.⁴⁰

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top-down* dikembangkan oleh Edward III, yang menamakan implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Sedangkan Jones, yang mengartikan kebijakan adalah unsur-unsur formal atau ekspresi-ekspresi legal dari program-program dan keputusan-keputusan.⁴¹ Menurut Jones ada tiga pilar implementasi kebijakan yaitu *organization, interpretation dan application* (OIA).⁴²

³⁹ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Penerbit Alfabeta, Bandung, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, 2005. hal. 7.

⁴⁰ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2007. hal.145.

⁴¹ Charles O. Jones (1996 : 49) dalam Tri Widodo W. Utomo, *Pengantar Kebijakan Publik*, STIA LAN, Bandung, 1999 – 2000, hlm. 4.

⁴² Taliziduhu Ndraha, *Dari Pemikiran Kualitatif Constructivist Menuju Birokrasi Berbasis Kybernologi*, Penerbit Sirao Credentia Center, Tangerang, 2011, hlm. 28.

Jones mengartikan implementasi sebagai *Getting the jobs done and doing it*.⁴³ Implementasi merupakan hal yang paling sukar dalam bentuk dan cara memuaskan semua orang yang terlibat di dalamnya sesuai dengan interest / kepentingan masing-masing pihak. Dalam hal ini, Jones menyebutkan 3 kegiatan sebagai pilar-pilar implementasi, yakni :

- a. Organisasi : Implementasi disalurkan melalui birokrasi sebagai organisasi utama penerapan kebijakan.
- b. Interpretasi : Penerjemahan atau penafsiran yang lebih sederhana tentang apa yang harus dilakukan.
- c. Penerapan : Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran dan lain-lain yang disesuaikan dengan tujuan penerapan merupakan aplikasi dari interpretasi.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Jones dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain : adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Pilar pertama Organisasi pelaksana yang dimaksud adalah Sebuah struktur lama terus dipertahankan untuk mengatur penambahan kebijakan karena tetap

⁴³ Jones dalam Azam Awang, *Implementasi Pemberdaya Pemerintahan Desa*, *op.cit.* hlm. 30.

memperoleh legitimasi. Pilar kedua Interpretasi yaitu masalah organisasional: perilaku & besaran kelompok, perubahan pola perilaku yg dibutuhkan kemudian variabel non-statuta; kondisi sosial ekonomi-teknologi, dukungan masyarakat, sikap/sumberdaya, dukungan dari atas, keahlian pelaksana. Pilar yang ketiga adalah aplikasi, jika tekanan politik memaksa bertindak, instansi akan menggunakan “kriteria politik” untuk menetapkan prioritas. Aktor birokrasi tidak mampu meningkatkan kinerja mereka.⁴⁴

Sementara itu implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya yang memiliki rangkaian kegiatan dapat mencapai tujuan yang memiliki rangkaian kegiatan Program intervenes, proyek intervensi, kegiatan intervensi, Umpan balik (masyarakat/ *public*).⁴⁵

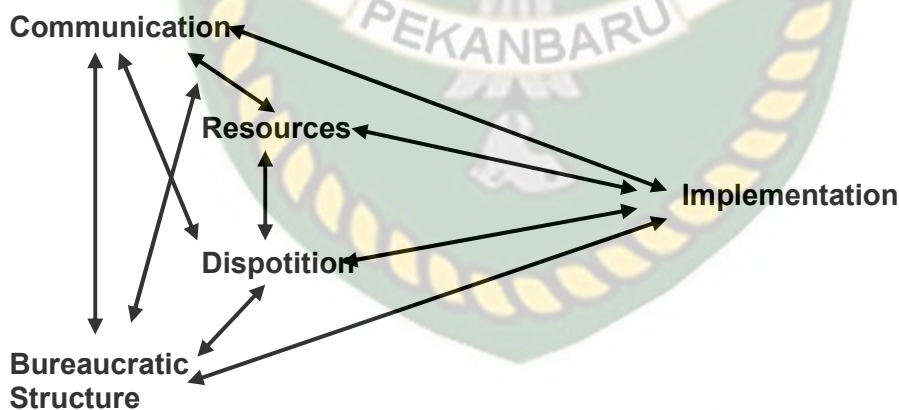
Menurut Edward III⁴⁶ implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang berada diantara tahap penyusunan/formulasi kebijakan dan tahap evaluasi atau pengaruh kebijakan. Dengan demikian, memahami apa sebenarnya yang terjadi setelah program dirumuskan adalah merupakan persoalan implementasi. Implementasi kebijakan adalah proses penyatuan dari berbagai unsur untuk mendapatkan hasil dari program yang telah dibuat, proses ini berlangsung secara fleksibel untuk mencapai penyesuaian-penyesuaian di antara unsur yang mendukung proses implementasi dalam rangka mencapai tujuan program.

⁴⁴ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Teori dan Konsep Kebijakan Publik dalam Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi Dan Kasus*, Lukman Offset dan YPAPI, Yogyakarta, 2003, hal 3.

⁴⁵ Riant D Nugroho, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo. Jakarta. 2004. hal. 158

⁴⁶ George C., Edward III, *Implementing Public Policy*. Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 1980. hlm. 1.

Edwards III⁴⁷ mengemukakan : *In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask : What are the precondition for successful policy implementation? What are primary obstacles to successful policy implementation?* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III⁴⁸ (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni : *Communication, Resources, Disposition or Attitudes, and Bureaucratic Structure*” menjelaskan empat faktor dimaksud yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.



Gambar 1 : Model Implementasi Kebijakan Edward III

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor memahami apa yang harus dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebijakan harus

⁴⁷ *ibid.* hlm. 9.

⁴⁸ *ibid.* hlm. 10.

disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Di sisi lain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang berupa sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumber daya manusia harus memiliki watak dan karakteristik, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Selain hal tersebut keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

2.1.4. Tugas dan fungsi Pemerintahan

Proses dimana pemerintahan seharusnya bekerja menurut fungsi-fungsinya banyak dirumuskan oleh sarjana pemerintahan seperti Rosenbloom atau Michael Goldsmith yang lebih menegaskan pada fungsi negara.⁴⁹ Sementara itu, dari aspek manajemen, pemerintahan terkait dengan fungsi-fungsi memimpin, memberi petunjuk, memerintah, menggerakkan, koordinasi, pengawasan dan motivasi dalam hubungan pemerintahan. Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian yaitu :

1. Pelayanan (*public service*)
2. Pembangunan (*development*)

⁴⁹ Ryass Rasyid dalam Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2002. hal : 8-11

3. Pemberdayaan (*empowering*)
4. Pengaturan (*regulation*)

Dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya.⁵⁰ Artinya, fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran. Terkait dengan pelayanan. Oleh karena itu, seiring dengan hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan pemerintah, serta keterbatasan yang dimiliki pemerintah, maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri mencukupi kebutuhannya.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Rasyid⁵¹ yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup :

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.

⁵⁰ Ryaas Rasyid, *Pemerintahan Yang Amanah*, Binarena Pariwara, Jakarta. 1998. hal : 38.

⁵¹ *Ibid*, hal. 13.

5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan sebagainya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup seperti air, tanah dan hutan.

Fungsi-fungsi pemerintahan sebagaimana diungkapkan oleh Rasyid bahwa terdapat tiga fungsi hakiki pemerintahan yakni fungsi pembangunan, pemberdayaan dan fungsi pelayanan⁵². Fungsi adalah apa saja kegiatan pemerintah. Fungsi pembangunan merupakan juga bagian integral dari pelayanan kepada masyarakat. Pembangunan itu sendiri dilakukan secara istimewa, supaya jasa publik yang dialami, dirasakan atau dinikmati oleh konsumen, terjangkau semurah mungkin dan semudah mungkin pada saat diperlukan. Fungsi pemberdayaan dari pemerintah adalah apa saja yang dilakukan dengan tujuan memanusiakan manusia. Memberikan ruang kekuatan bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menggunakan produk pemerintahan yang berupa pelayanan. Fungsi pelayanan yang dimaksudkan adalah pelayanan pemerintah yang meliputi dua sisi, yaitu pelayanan civil dan pelayanan publik. Pelayanan civil meliputi pengakuan terhadap HAM, penghargaan terhadap kemanusiaan, perlindungan dan penyelamatan terhadap jiwa manusia dan harta bendanya, dan penerapan nilai-nilai kemanusiaan. Disebut pelayanan publik yakni pelayanan

⁵² Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*.1996 dalam Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2005. hal. 58

yang melibatkan kepentingan orang banyak atau masyarakat. Sebagaimana tujuan pemerintahan seperti yang dikemukakan oleh Ndraha bahwa :

Tujuan pemerintahan dicapai melalui sistem yang lazim disebut sistem pemerintahan. Salah satu sistem pemerintahan adalah sistem desentralisasi. Berdasarkan sistem ini, melalui *public choice* dan *state policy*, negara menyerahkan sebagian kekuasaan substansial dan prosedural negara yang disebut kewenangan untuk mengatur dan mengurus (mengelola, melindungi dan memenuhi kebutuhan) rumah tangga masyarakat itu sendiri kepada masyarakat tertentu, karena masyarakat yang bersangkutan dianggap mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya, atau supaya pada suatu saat (mengelola) masyarakat itu mampu mengelola rumah tangganya sendiri (otonom), dan isi rumah tangga (hal-hal yang diatur dan diurus) daerah otonom disebut otonomi daerah⁵³.

Hal senada juga dikemukakan oleh Rasyid sebagai berikut ;

pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Ditingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya⁵⁴.

Pengambilan keputusan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan selama ini yang lebih menekankan pada pendekatan sektoral dan cenderung terpusat menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan kapasitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat secara optimal. Kapasitas pemerintah daerah yang tidak optimal disebabkan oleh kuatnya kendali

⁵³ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Sebuah Methamorphosis*, Tangerang, Sirou Credentia Center, 2008, hal. 69

⁵⁴ Ryaas Rasyid, *et al*, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007. hal. 223

pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan yang sangat rinci dan kaku. Hal tersebut diperparah oleh adanya keengganan beberapa instansi pemerintah pusat untuk mendelegasikan kewenangan, penyerahan tugas dan fungsi pelayanan, pengaturan perizinan dan pengelolaan sumber daya keuangan kepada pemerintah daerah. Kuatnya kendali pemerintah pusat yang semakin tinggi terhadap pemerintah daerah pada waktu yang lalu telah menyebabkan hilangnya pula motivasi, inovasi dan kreativitas aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintah, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar untuk mengemban tugas yang berat, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku.

2.1.5. Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris *empowerment* yang biasa diartikan sebagai pemberkuasaan. Dalam arti pemberian atau peningkatan kekuasaan (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung.⁵⁵ Pemberdayaan masyarakat merupakan serangkaian upaya untuk menolong masyarakat agar lebih berdaya dalam meningkatkan sumber daya manusia dan berusaha mengoptimalkan sumber daya tersebut sehingga dapat meningkatkan

⁵⁵ Abu Hurairah, *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan yang Berbasis Kerakyatan*, Humaniora, Bandung, 2008, hal. 82.

kapasitas dan kemampuannya dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya sekaligus dapat meningkatkan kemampuan ekonominya melalui kegiatan-kegiatan swadaya.

Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus-menerus untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya, upaya itu hanya bisa dilakukan dengan membangkitkan keberdayaan mereka, untuk memperbaiki kehidupan di atas kekuatan sendiri. Asumsi dasar yang dipergunakan adalah bahwa setiap manusia mempunyai potensi dan daya, untuk mengembangkan dirinya menjadi lebih baik. Dengan demikian, pada dasarnya manusia itu bersifat aktif dalam upaya peningkatan keberdayaan dirinya. Dalam rangka pemberdayaan ini upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan serta akses ke dalam kemampuan sumber ekonomi seperti modal, keterampilan, teknologi, informasi dan lapangan kerja, pemberdayaan ini menyangkut pembangunan sarana dan prasarana dasar, baik fisik maupun non fisik.⁵⁶

Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi masyarakat yang ada secara partisipatif. Dengan cara ini akan memungkinkan terbentuknya masyarakat madani yang majemuk, penuh kesinambungan kewajiban dan hak, saling menghormati tanpa ada yang asing dalam komunitasnya.⁵⁷ Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam

⁵⁶ Engking Soewarman Hasan, *Strategi Menciptakan Manusia Yang Bersumber Daya Unggul*, Pustaka Rosda Karya, Bandung, 2002, hal. 56-57.

⁵⁷ K. Suhendra, *Peran Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*, Alfabeta, Bandung, 2006, hal. 74-75

masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat bersangkutan. Masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat inovatif, tentu memiliki keberdayaan tinggi. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan masyarakat untuk bertahan (*survive*) dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat ini menjadi sumber dari apa yang dalam wawasan politik pada tingkat nasional disebut ketahanan nasional.⁵⁸

2.1.6. Konsep Pemberdayaan Masyarakat Desa

Pemberdayaan merujuk pada pengertian perluasan kebebasan memilih dan bertindak. Bagi masyarakat miskin, kebebasan ini sangat terbatas karena ketidakmampuan bersuara (*voicelessness*) dan ketidakberdayaan (*powerlessness*) dalam hubungannya dengan negara dan pasar. Karena kemiskinan adalah multi dimensi, masyarakat miskin membutuhkan kemampuan pada tingkat individu (seperti kesehatan, pendidikan dan perumahan) dan pada tingkat kolektif (seperti bertindak bersama untuk mengatasi masalah). Memberdayakan masyarakat miskin dan terbelakang menuntut upaya menghilangkan penyebab ketidakmampuan mereka meningkatkan kualitas hidupnya.⁵⁹

Unsur-unsur pemberdayaan masyarakat pada umumnya adalah: (1) inklusi dan partisipasi; (2) akses pada informasi; (3) kapasitas organisasi lokal; dan (4) profesionalitas pelaku pemberdaya. Keempat elemen ini terkait satu sama lain dan

⁵⁸ Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, PT Elex Komputindo, Jakarta, 2007, hal. 75.

⁵⁹Herry Darwanto, *Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Berbasis Masyarakat Terpencil*, Publikasi tidak diketahui.

saling mendukung. *Inklusi* berfokus pada pertanyaan siapa yang diberdayakan, sedangkan *partisipasi* berfokus pada bagaimana mereka diberdayakan dan peran apa yang mereka mainkan setelah mereka menjadi bagian dari kelompok yang diberdayakan. Menyediakan ruang partisipasi bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dalam pembangunan adalah memberi mereka otoritas dan kontrol atas keputusan mengenai sumber-sumber pembangunan. Partisipasi masyarakat miskin dalam menetapkan prioritas pembangunan pada tingkat nasional maupun daerah diperlukan guna menjamin bahwa sumber daya pembangunan (dana, prasarana/sarana, tenaga ahli, dan lain-lain) yang terbatas secara nasional maupun pada tingkat daerah dialokasikan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat miskin tersebut.⁶⁰

Partisipasi yang keliru adalah melibatkan masyarakat dalam pembangunan hanya untuk didengar suaranya tanpa betul-betul memberi peluang bagi mereka untuk ikut mengambil keputusan. Pengambilan keputusan yang partisipatif tidak selalu harmonis dan seringkali ada banyak prioritas yang harus dipilih, oleh sebab itu mekanisme resolusi konflik kepentingan harus dikuasai oleh pemerintah guna mengelola ketidak-sepakatan.⁶¹

Ada berbagai bentuk partisipasi, yaitu:

- a. secara langsung,
- b. dengan perwakilan (yaitu memilih wakil dari kelompok-kelompok masyarakat),

⁶⁰*Ibid*, hlm. 2

⁶¹*Ibid*, hlm. 3

- c. secara politis (yaitu melalui pemilihan terhadap mereka yang mencalonkan diri untuk mewakili mereka),
- d. berbasis informasi (yaitu dengan data yang diolah dan dilaporkan kepada pengambil keputusan),
- e. berbasis mekanisme pasar yang kompetitif (misalnya dengan pembayaran terhadap jasa yang diterima).

Partisipasi secara langsung oleh masing-masing anggota masyarakat adalah tidak realistis, kecuali pada masyarakat yang jumlah penduduknya sedikit, atau untuk mengambil keputusan-keputusan kenegaraan yang mendasar melalui referendum. Yang umum dilakukan adalah partisipasi secara tidak langsung, oleh wakil-wakil masyarakat atau berdasarkan informasi dan mekanisme pasar. Organisasi berbasis masyarakat seperti lembaga riset, LSM, organisasi keagamaan, dll. mempunyai peran yang penting dalam membawa suara masyarakat miskin untuk didengar oleh pengambil keputusan tingkat nasional dan daerah.⁶²

Walaupun keterwakilan sudah dilakukan dengan benar, proses partisipasi masih belum benar jika penyelenggaraannya dilakukan secara tidak sungguh-sungguh. Upaya yang dilandasi niat jujur untuk menampung pendapat masyarakat terhadap kebijakan yang menyangkut ruang hidup mereka dapat menjadi tidak berhasil, jika pendapat wakil-wakil masyarakat yang diharapkan mewakili kepentingan semua unsur masyarakat itu kemudian hanya diproses sekedarnya

⁶² *Ibid*, hlm. 5

saja, tanpa upaya memahami pertimbangan apa dibalik pendapat yang diutarakan wakil-wakil tersebut.⁶³

Partisipasi semu seperti itu menambah ongkos pembangunan, tanpa ada manfaat yang jelas bagi peserta yang diajak berpartisipasi. Upaya melibatkan masyarakat dalam pengertian yang benar adalah memberi masyarakat kewenangan untuk memutuskan sendiri apa-apa yang menurut mereka penting dalam kehidupan mereka.

Unsur kedua, *akses pada informasi*, adalah aliran informasi yang tidak tersumbat antara masyarakat dengan masyarakat lain dan antara masyarakat dengan pemerintah. Informasi meliputi ilmu pengetahuan, program dan kinerja pemerintah, hak dan kewajiban dalam bermasyarakat, ketentuan tentang pelayanan umum, perkembangan permintaan dan penawaran pasar, dsb. Masyarakat pedesaan terpencil tidak mempunyai akses terhadap semua informasi tersebut, karena hambatan bahasa, budaya dan jarak fisik. Masyarakat yang *informed*, mempunyai posisi yang baik untuk memperoleh manfaat dari peluang yang ada, memanfaatkan akses terhadap pelayanan umum, menggunakan hak-haknya, dan membuat pemerintah dan pihak-pihak lain yang terlibat bersikap akuntabel atas kebijakan dan tindakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.⁶⁴

Kapasitas organisasi lokal adalah kemampuan masyarakat untuk bekerja bersama, mengorganisasikan perorangan dan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya, memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk menyelesaikan

⁶³*Ibid.*

⁶⁴*Ibid*, hlm. 6

masalah bersama. Masyarakat yang *organized*, lebih mampu membuat suaranya terdengar dan kebutuhannya terpenuhi.⁶⁵

Profesionalitas pelaku pemberdaya adalah kemampuan pelaku pemberdaya, yaitu aparat pemerintah atau LSM, untuk mendengarkan, memahami, mendampingi dan melakukan tindakan yang diperlukan untuk melayani kepentingan masyarakat. Pelaku pemberdaya juga harus mampu mempertanggungjawabkan kebijakan dan tindakannya yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.⁶⁶

Pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan.⁶⁷ Konsep pemberdayaan (masyarakat desa) dapat dipahami juga dengan dua cara pandang. *Pertama*, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas (kewajiban) negara secara *given*.⁶⁸

⁶⁵*Ibid*

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷Sutoro Eko dalam Cholisin, *Pemberdayaan Masyarakat*, makalah disampaikan Pada Gladi Manajemen Pemerintahan Desa Bagi Kepala Bagian/Kepala Urusan Hasil Pengisian Tahun 2011 Di Lingkungan Kabupaten Sleman, 19-20 Desember 2011, hlm.1.

⁶⁸*Ibid*, hlm. 8

Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan.⁶⁹

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pasal 1 , ayat (8)). Inti pengertian pemberdayaan masyarakat merupakan strategi untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.⁷⁰

Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat terutama dari kemiskinan dan keterbelakangan/kesenjangan/ketidakterdayaan. Kemiskinan dapat dilihat dari indikator pemenuhan kebutuhan dasar yang belum mencukupi/layak. Kebutuhan dasar itu, mencakup pangan, pakaian, papan, kesehatan, pendidikan, dan transportasi. Sedangkan keterbelakangan, misalnya produktivitas yang rendah, sumberdaya manusia yang lemah, terbatasnya akses pada tanah padahal ketergantungan pada sektor pertanian masih sangat kuat, melemahnya pasar-pasar lokal/tradisional karena dipergunakan untuk memasok kebutuhan perdagangan

⁶⁹*Ibid*, hlm. 2

⁷⁰*Ibid*

internasional. Dengan perkataan lain masalah keterbelakangan menyangkut struktural (kebijakan) dan kultural⁷¹.

Bagaimana strategi atau kegiatan yang dapat diupayakan untuk mencapai tujuan pemberdayaan masyarakat?. Ada beberapa strategi yang dapat menjadi pertimbangan untuk dipilih dan kemudian diterapkan dalam pemberdayaan masyarakat.

Strategi 1 : Menciptakan iklim, memperkuat daya, dan melindungi.

Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu ; *pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program

⁷¹Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, dalam Solichin, *Op., Cit*, hlm. 2.

khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan

akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Strategi 2 : Program Pembangunan Pedesaan

Pemerintah di Negara-negara berkembang termasuk Indonesia telah mencanangkan berbagai macam program pedesaan, yaitu (1) pembangunan pertanian, (2) industrialisasi pedesaan, (3) pembangunan masyarakat desa terpadu, dan (4) strategi pusat pertumbuhan. Penjelasan macam-macam program sebagai berikut:

Program pembangunan pertanian, merupakan program untuk meningkatkan output dan pendapatan para petani. Juga untuk menjawab keterbatasan pangan di pedesaan, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar industri kecil dan kerumahtanggaan, serta untuk memenuhi kebutuhan ekspor produk pertanian bagi negara maju. Program industrialisasi pedesaan, tujuan utamanya untuk mengembangkan industri kecil dan kerajinan. Pengembangan industrialisasi pedesaan merupakan alternatif menjawab persoalan semakin sempitnya rata-rata pemilikan dan penguasaan lahan dan lapangan kerja dipedesaan.

Program pembangunan masyarakat terpadu, tujuan utamanya untuk meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk dan memperkuat kemandirian. Ada enam unsur dalam pembangunan masyarakat terpadu, yaitu: pembangunan pertanian dengan padat karya, memperluas kesempatan kerja, intensifikasi tenaga kerja dengan industri kecil, mandiri dan

meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan, mengembangkan perkotaan yang dapat mendukung pembangunan pedesaan, membangun kelembagaan yang dapat melakukan koordinasi proyek multisektor.

Selanjutnya program strategi pusat pertumbuhan, merupakan alternatif untuk menentukan jarak ideal antara pedesaan dengan kota, sehingga kota benar-benar berfungsi sebagai pasar atau saluran distribusi hasil produksi. Cara yang ditempuh adalah membangun pasar di dekat desa. Pasar ini difungsikan sebagai pusat penampungan hasil produksi desa, dan pusat informasi tentang hal-hal berkaitan dengan kehendak konsumen dan kemampuan produsen. Pusat pertumbuhan diupayakan agar secara sosial tetap dekat dengan desa, tetapi secara ekonomi mempunyai fungsi dan sifat-sifat seperti kota.

Senada dengan program pembangunan pedesaan, Nasikun⁷² mengajukan strategi yang meliputi : (1) Strategi pembangunan gotong royong, (2) Strategi pembangunan Teknikal – Profesional, (3) Strategi Konflik, (4) Strategi pembelotan kultural. Dalam strategi gotong royong, melihat masyarakat sebagai sistem sosial. Artinya masyarakat terdiri dari atas bagian-bagian yang saling kerjasama untuk mewujudkan tujuan bersama. Gotong royong dipercaya bahwa perubahan-perubahan masyarakat, dapat diwujudkan melalui partisipasi luas dari segenap komponen dalam masyarakat. Prosedur dalam gotong royong bersifat demokratis, dilakukan diatas kekuatan sendiri dan kesukarelaan.

Strategi pembangunan Teknikal – Profesional, dalam memecahkan berbagai masalah kelompok masyarakat dengan cara mengembangkan norma,

⁷²J, Nasikun, 1995, *Mencari Suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma Ganda*, dalam Jefta Leibo, *Sosiologi Pedesaan*, Yogyakarta : Andi Offset. Dalam Solichin, *Op., Cit*, hlm. 6

peranan, prosedur baru untuk menghadapi situasi baru yang selalu berubah. Dalam strategi ini peranan agen-agen pembaharuan sangat penting. Peran yang dilakukan agen pembaharuan terutama dalam menentukan program pembangunan, menyediakan pelayanan yang diperlukan, dan menentukan tindakan yang diperlukan dalam merealisasikan program pembangunan tersebut. Agen pembaharuan merupakan kelompok kerja yang terdiri atas beberapa warga masyarakat yang terpilih dan dipercaya untuk menemukan cara-cara yang lebih kreatif sehingga hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program pembangunan dapat diminimalisir.

Strategi Konflik, melihat dalam kehidupan masyarakat dikuasai oleh segelintir orang atau sejumlah kecil kelompok kepentingan tertentu. Oleh karena itu, strategi ini menganjurkan perlunya mengorganisir lapisan penduduk miskin untuk menyalurkan permintaan mereka atas sumber daya dan atas perlakuan yang lebih adil dan lebih demokratis. Strategi konflik menaruh tekanan perhatian pada perubahan organisasi dan peraturan (struktur) melalui distribusi kekuasaan, sumber daya dan keputusan masyarakat.

Strategi pembelotan kultural, menekankan pada perubahan tingkat subyektif individual, mulai dari perubahan nilai-nilai pribadi menuju gaya hidup baru yang manusiawi. Yaitu gaya hidup cinta kasih terhadap sesama dan partisipasi penuh komunitas orang lain. Dalam bahasa Pancasila adalah humanis-relegius. Strategi ini merupakan reaksi (pembelotan) terhadap kehidupan masyarakat modern industrial yang berkembang berlawanan dengan pengembangan potensi kemanusiaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dalam konsiderannya menyatakan bahwa dalam rangka penumbuhkembangan, penggerakan prakarsa dan partisipasi masyarakat serta swadaya gotong royong dalam pembangunan di desa dan kelurahan perlu dibentuk Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa. Lebih lanjut dinyatakan bahwa Kader Pemberdayaan Masyarakat merupakan mitra Pemerintahan Desa dan Kelurahan yang diperlukan keberadaan dan peranannya dalam pemberdayaan masyarakat dan pembangunan partisipatif di Desa dan Kelurahan. Adapun peran Kader Pemberdayaan Masyarakat (KPM) intinya adalah mempercepat perubahan (*enabler*), perantara (*mediator*), pendidik (*educator*), perencana (*planer*), advokasi (*advocation*), aktivis (*activist*) dan pelaksana teknis (*technisi roles*).⁷³ Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa Permendagri tersebut, tampaknya dalam strategi pemberdayaan masyarakat dapat dinyatakan sejalan dengan Strategi pembangunan Teknikal–Profesional.

Pemberdayaan masyarakat bisa dilakukan oleh banyak elemen: pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pers, partai politik, lembaga donor, aktor-aktor masyarakat sipil, atau oleh organisasi masyarakat lokal sendiri. Birokrasi pemerintah tentu saja sangat strategis karena mempunyai banyak keunggulan dan kekuatan yang luar biasa ketimbang unsur-unsur lainnya: mempunyai dana, aparat yang banyak, kewenangan untuk membuat kerangka legal, kebijakan untuk pemberian layanan publik, dan lain-lain.

⁷³ lihat Pasal 10 Permendagri RI No.7 Tahun 2007.

2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang diuraikan pada sub bab ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan sejumlah penelitian pernah dilaksanakan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi: konsep yang digunakan; pendekatan dan metode penelitian; hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan.

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

| No . | Peneliti | Judul Penelitian | Persamaan Penelitian | Perbedaan Penelitian |
|------|------------------|--|---|---|
| 1. | Michel Sipahelut | Analisis Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara | Penelitian ini menunjukkan bahwa untuk mengentaskan kemiskinan masyarakat pesisir, pemerintah telah melakukan berbagai program pemberdayaan masyarakat. | Penelitian ini mengenai kebijakan program PEMP terhadap kesejahteraan masyarakat pesisir di Kabupaten Halmahera Utara. Setelah program ini berjalan beberapa tahun, tentunya perlu dievaluasi sejauhmana program ini dapat menjawab permasalahan masyarakat pesisir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program PEMP telah memicu perubahan sosial budaya, teknologi, ekonomi dan kelembagaan masyarakat pesisir Kabupaten Halmahera Utara. Perubahan penting pada aspek sosial budaya adalah menghidupkan kembali nilai-nilai lokal yaitu nilai kejujuran, keterbukaan, dan gotong |

| | | | | |
|----|-----------|--|---|---|
| | | | | royong yang diwujudkan dalam bentuk kelompok masyarakat pemanfaat (KMP), kelompok usaha bersama (KUB) dan koperasi LEPP-M3. Pembentukan kelembagaan tersebut diarahkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berorganisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian terhadap pengembangan usaha mereka dan pengelolaan sumberdaya perikanan secara berkelanjutan. |
| 2. | Sukmaniar | Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Pasca Tsunami di Kecamatan Lhoknga Kabupaten Aceh Besar | Penelitian ini mengkaji efektivitas pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan PPK pasca tsunami di Kecamatan Lhoknga Kabupaten Aceh Besar. Adapun sarannya yaitu mengidentifikasi karakteristik masyarakat, mekanisme pengelolaan PPK, proses pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan PPK pasca tsunami dan elemen pemberdayaan masyarakat, kemudian menganalisis pemberdayaan masyarakat dalam | Secara umum pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan PPK pasca tsunami di Kecamatan Lhoknga kurang efektif dalam meningkatkan kondisi pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat yang kurang efektif tersebut terutama disebabkan oleh tipologi keberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, sebelum program pembangunan diimplementasikan maka perlu dilakukan proses penyiapan masyarakat secara intensif berupa peningkatan motivasi (tahapan afektif), peningkatan wawasan pengetahuan (tahapan kognitif) dan peningkatan ketrampilan (tahapan psikomotorik) untuk |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | | <p>pengelolaan PPK pasca tsunami, menganalisis tingkat kondisi pemberdayaan masyarakat pasca tsunami sebelum dan setelah PPK.</p> | <p>menunjang peran masyarakat dalam pembangunan (tahapan konatif).</p> |
|--|--|--|---|--|

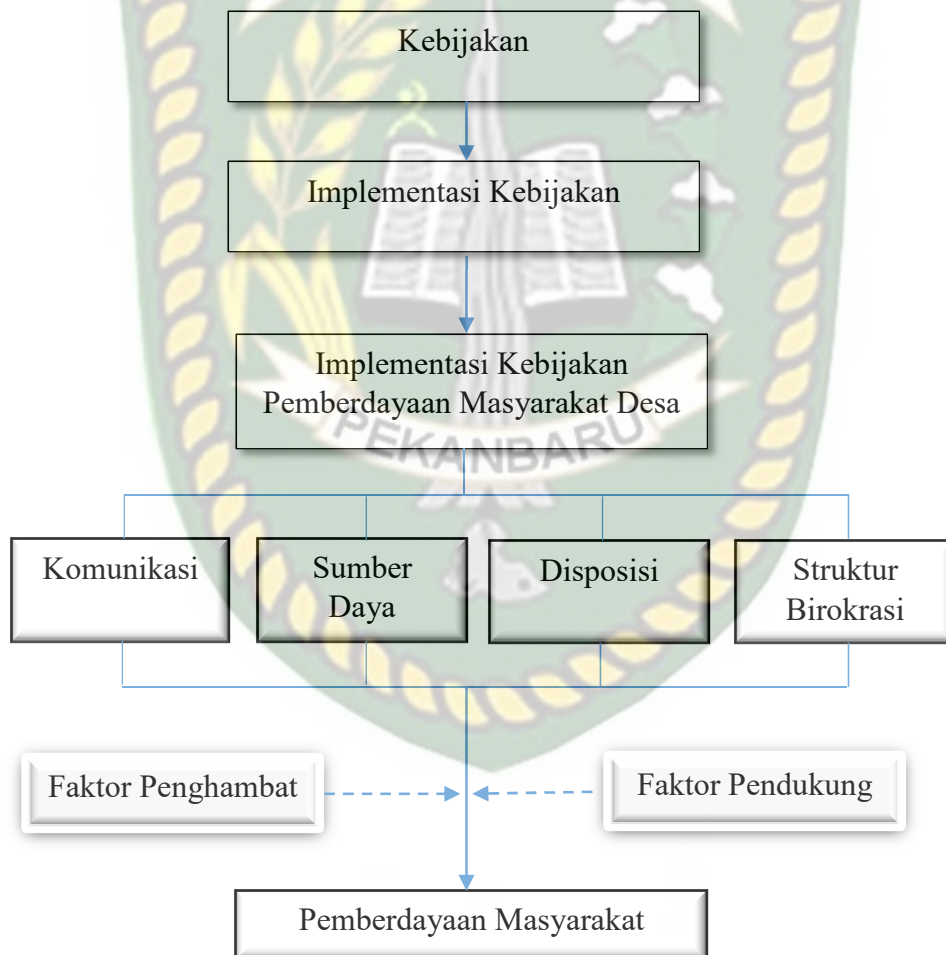
2.3. Kerangka Pemikiran

Realitas tentang jumlah Kabupaten/Kota dan atau desa yang tergolong tertinggal atau miskin tersebut sebagai pertanda bahwa paradigma pemberdayaan masyarakat yang telah diimplementasikan belum mampu berbicara banyak dalam menjawab permasalahan yang dialami masyarakat. Kemungkinan adalah sebuah akibat dari kedangkalan pemahaman tentang pemberdayaan atau karena masih dalam tahap transisi pemahaman dan sosialisai. Hal lain adalah terjadi kontradiksi antara teori-teori pemberdayaan masyarakat dengan para praktisinya.

Pemberdayaan masyarakat merupakan paradigma pembangunan yang mengutamakan peranserta lebih luas bagi masyarakat dalam proses pembangunan. Paradigma pemberdayaan dan pembangunan sama-sama bagian (model) implementasi teori perubahan sosial. Arus utama dari konsep pemberdayaan merupakan penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Konsep ini didasarkan pada asumsi bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa memiliki daya. Setiap masyarakat pasti memiliki daya, akan tetapi kadang-kadang mereka tidak menyadari atau daya tersebut masih belum diketahui secara eksplisit. Oleh karena itu daya harus digali dan kemudian dikembangkan. Jika asumsi ini berkembang maka pemberdayaan

adalah upaya untuk membangun daya, dengan cara mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya.

Dari uraian-uraian diatas, maka dapat dikemukakan bagan alur kerangka pemikiran tentang Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga dalam suatu gambar seperti berikut ini :



Gambar 2 : Kerangka Pemikiran