

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI MISI DALAM PELAKSANAAN PROGRAM  
DAERAH PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PDPM)  
DI DUSUN SIRIH SEKAPUR**



**TAPM** Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

**Disusun Oleh :**

**DANIEL**

**NIM. 500002309**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2015**

## ABSTRAK

### **Implementasi Misi Dalam Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) Di Dusun Sirih Sekapur**

**DANIEL**

**Universitas Terbuka**

daniel.guchi678@gmail.com

**Kata Kunci:** *Implementasi Misi, PDPM, Dusun Sirih Sekapur*

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui gambaran mengenai implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan bagaimana solusi penyelesaiannya. Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Sebagai kesimpulan dari penelitian ini bahwa Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur Guna, diperoleh bahwa fakta di lapangan, program PDPM di Dusun Sirih Sekapur lebih terfokus pada misi ke 4, yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat. Hal tersebut terlihat dalam pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2014, yaitu pembangunan drainase dengan panjang 730 meter dengan anggaran Rp. 100 juta dan progressnya sudah mencapai 70%. Tingkat partisipasi masyarakat dalam mengikuti program PDPM di Dusun Sirih Sekapur sangatlah rendah. Hal tersebut dikarenakan pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur hanya terfokus pada pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan dan drainase. Program-program lain seperti kegiatan pelatihan yang melibatkan partisipatif masyarakat dalam mendayagunakan sumber daya lokal tidak berjalan dengan baik, sehingga sasaran pemberdayaan sosial tidak tercapai. Hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, yaitu (1) Kurang terbukanya para pelaku pembangunan dalam menyelenggarakan proses pembangunan yang menganggap masyarakat hanya sekedar obyek pembangunan; (2) Masyarakat yang mengharapkan insentif; (3) Masyarakat tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan.



## **ABSTRACT**

*In the Mission Implementation Program Implementation Regional Community Empowerment (PDPM) The Dusun Sirih Sekapur*

**DANIEL**

**Universitas Terbuka**

daniel.guchi678@gmail.com

*Keywords: Mission Implementation, PDPM, Dusun Sirih Sekapur*

*This research was conducted with the aim to find a picture on the implementation of the mission in the implementation of the Regional Program for Community Empowerment in Dusun Sirih Sekapur and to determine obstacles in the implementation of the mission of the Regional Program for Community Empowerment in Dusun Sirih Sekapur and how solutions completion. This research is using qualitative research. Qualitative research is research that uses natural background, with the intention of interpreting phenomena and carried by road involving a variety of methods.*

*As a conclusion from this study that the implementation of the Regional Program for Community Empowerment in Betel village Foreword order, found that the facts on the ground, in the hamlet program Betel Foreword PDPM more focussed on the mission to four, namely improving the quality and quantity of infrastructure facilities of basic social and economic. This is evident in the implementation of the program in the hamlet Betel PDPM Foreword in 2014, namely the construction of drainage with a length of 730 meters with a budget of Rp. 100 million and the progress has reached 70%. The level of community participation in the program in the hamlet of Betel Foreword PDPM very low. That is because the implementation of the program in the hamlet PDPM Foreword Sirih Sekapur only focused on the development of infrastructure such as roads and drainage. Other programs such as training activities involving community participation in the utilization of local resources are not going well, so that the social empowerment of the target is not reached. Obstacles in the implementation of the mission of the Regional Program for Community Empowerment in Betel village Foreword, namely (1) Less open actors in organizing the process of development that considers the community pernbangunan just objects of development; (2) People who are expecting incentives; (3) People are not organized and do not have sufficient capacity to engage productively in preses decision.*

**LEMBAR PERSETUJUAN  
TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**JUDUL TAPM : IMPLEMENTASI MISI DALAM PELAKSANAAN  
PROGRAM DAERAH PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT (PDPM) DI DUSUN SIRIH  
SEKAPUR.**

**NAMA : Daniel**

**NIM : 500002309**

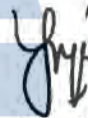
**PROGRAM STUDI : Magister Administrasi Publik**

**Pembimbing I,**



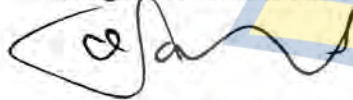
**Dr. Agus S. Sos., M.Hum**  
NIP. 19640808 198712 1 002

**Pembimbing II,**



**Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd**  
NIP. 19640411 198903 2 001

**Ketua Bidang Ilmu/ Program  
Magister Administrasi Publik**



**Dr. Darmanto, M.Ed**  
NIP. 19591027 198603 1 003

**Direktur Program Pascasarjana**



**Suciati, M.Sc., Ph.D**  
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

**NAMA : Daniel**  
**NIM : 500002309**  
**PROGRAM STUDI : Magister Administrasi Publik**  
**JUDUL TAPM : IMPLEMENTASI MISI DALAM PELAKSANAAN  
PROGRAM DAERAH PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT (PDPM) DI DUSUN SIRIH  
SEKAPUR.**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

**Hari/tanggal : Sabtu, 13 Juni 2015**  
**Waktu : 09.00 – 11.00 WIB**

Dan telah dinyatakan **LULUS**.

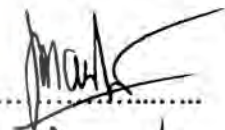
Panitia Penguji TAPM

**Ketua Komisi Penguji : Dra. Hartinawati, M.Pd**

**Penguji Ahli : Dr. Agus Maulana, MSM**

**Pembimbing I : Dr. Agus, S.Sos., M.Hum**

**Pembimbing II : Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd**





**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul “Implementasi Misi Dalam Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) Di Dusun Sirih Sekapur” Adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupundirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jambi, Juni 2015

Yang Menyatakan,



**DANIEL**  
N. 500002309

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat rahmat dan tuntunanNya, Saya dapat menyelesaikan penulisan TAPM (Tesis) ini. Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak mulai dari perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini, sangatlah sulit bagi Saya untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Suciati, M.Sc., Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka.
2. Bapak Dr. Darmanto, M.Ed selaku Ketua Bidang Ilmu/ Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka.
3. Ibu Kepala UPBJJ UT Jambi, Bapak/ Ibu Dosen dan Staf Pengajar Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik UPBJJ-UT Jambi.
4. Dr. Agus, S.Sos., M.Hum, selaku Pembimbing I dan Dr. Dra. Siti Aisyah, M.Pd. selaku Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan peneliti dalam penyusunan TAPM ini.
5. Keluarga yang telah memberikan dukungan dan doa dalam penyelesaian penelitian ini.
6. Para dosen dan rekan-rekan dari program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka UPBJJ Jambi dan Semua pihak yang tak dapat disebut satu persatu dalam kata pengantar ini, namun kontribusinya sangat penulis hargai.

Akhir kata, semoga TAPM ini dapat bermanfaat khususnya bagi mahasiswa/i program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka Jambi dan umumnya civitas academica Universitas Terbuka.

Jambi, Juni 2015

Penulis,

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe, Ciputat 15418  
Telp. 021-7415050, Faks. 021-7415588

**RIWAYAT HIDUP**

Nama : **Daniel**  
NIM : 500002309  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Tempat/Tanggal Lahir : Bukittinggi, 4 Juni 1983  
Riwayat Pendidikan : - Lulus SD di Bukittinggi pada tahun 1992  
- Lulus SMP di Bukittinggi pada tahun 1998  
- Lulus SMA di Bukittinggi pada tahun 2001  
- Lulus S1 di Bandung pada tahun 2006  
Riwayat Pekerjaan : - Tahun 2010 s/d sekarang sebagai PNS pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bungo  
Alamat Tetap : Jl. Bachsan Lr. Sepakat I Rt/Rw 013/005 Kel. Bungo Timur Kec. Pasar Kab. Bungo Prov. Jambi (Kode Pos : 37214)  
No. Telp/ HP / e-mail : 08117416678 (Daniel.guchi678@gmail.com)

Jambi, Juni 2015



  
**Daniel**  
NIM. 500002309



**DAFTAR ISI**

Halaman

<b>Abstrak</b> .....	i
<b>Lembar Persetujuan</b> .....	iii
<b>Lembar Pengesahan</b> .....	iv
<b>Lembar Pernyataan</b> .....	v
<b>Kata Pengantar</b> .....	vi
<b>Riwayat Hidup</b> .....	vii
<b>Daftar Isi</b> .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kegunaan Penelitian.....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori.....	7
B. Penelitian Terdahulu.....	74
C. Kerangka Berpikir.....	79
D. Operasionalisasi Konsep .....	81
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Desain Penelitian.....	87
B. Sumber Informasi .....	88
C. Prosedur Pengumpulan Data.....	89
D. Tahapan Penelitian.....	90
E. Metode Analisis Data.....	94
<b>BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Implementasi Misi Dalam Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat Di Dusun Sirih Sekapur.....	95
B. Hambatan Dalam Pelaksanaan Misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan Bagaimana Solusi Penyelesaiannya.....	108
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	122
B. Saran.....	123
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	125

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang Masalah

Konsep pembangunan di era otonomi daerah saat ini hendaknya memberikan ruang dan waktu bagi masyarakat untuk melibatkan dirinya dari setiap proses pembangunan itu sendiri. Adapun proses yang dimaksudkan, yakni bukan hanya pada tahap perencanaan saja, tetapi juga pada tahap pelaksanaan proyek pembangunan, pengawasannya, serta tahap evaluasi hasil pembangunannya. Dengan diterbitkannya berbagai peraturan oleh pemerintah untuk mendukung konsep tersebut, maka diharapkan mampu menghasilkan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai objek pembangunan sekaligus sebagai subjek pelaksana pembangunan.

Maka pembangunan partisipatif merupakan pendekatan pembangunan yang sesuai dengan hakikat otonomi daerah yang meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh berkembang dari masyarakat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh masyarakat dan hasilnya dinikmati oleh seluruh masyarakat (Sumaryadi, 2005: 87).

Perlunya keterlibatan masyarakat ini dianggap sangat penting, karena pembangunan yang terlalu menekankan peranan pemerintah birokrasi (bercirikan *top down*) mendapat kritikan tajam, dimana kurang peka terhadap kebutuhan lokal (Korten, 1988: 87). Dari pada itu, pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan masyarakat dalam pelaksanaan program-



program pembangunan, berarti memberikan peluang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengarahkan sumber daya, potensi, merencanakan serta membuat keputusan dan mengevaluasi kegiatan-kegiatan pembangunan yang akan mensejahterakan mereka, sehingga mereka berdaya.

Penyertaan masyarakat sebagai subjek pembangunan adalah suatu keniscayaan dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Ini berarti masyarakat diberi peluang untuk berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi setiap tahap pembangunan yang diprogramkan. Terlebih apabila kita akan melakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas.

Masyarakat lokal dengan pengetahuan serta pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan, karena masyarakat lokal-lah yang mengetahui apa permasalahan yang dihadapi serta potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Masyarakat memiliki kedaulatan yang cukup luas untuk menentukan orientasi dan arah kebijakan pembangunan yang dikehendaki. Nilai-nilai kedaulatan selayaknya dibangun sebagai kebutuhan kolektif masyarakat dan bebas dari kepentingan individu dan atau golongan.

Dengan adanya program-program pembangunan partisipatif yang diinisiasikan oleh pemerintah, diharapkan semua elemen masyarakat dapat secara bersama-sama berpartisipasi dengan cara mencurahkan pemikiran dan sumber daya yang dimiliki guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Bupati Bungo Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di



Kabupaten Bungo, bahwa visi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Adapun Misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo adalah:

- (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya;
- (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif;
- (3) pengaktifan fungsi dan peran pemerintah lokal;
- (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat;
- (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka mencapai visi dan misi PDPM, strategi yang dikembangkan PDPM yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerjasama antar Dusun. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PDPM lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PDPM diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan, yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan.

Dalam pelaksanaan di lapangan, program PDPM di Kabupaten Bungo, khususnya di Dusun Sirih Sekapur, lebih dilakukan pada misi ke 4 (empat), yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat. Hal tersebut bertolak belakang dengan visi PDPM Kabupaten Bungo yang menginginkan tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Dengan hanya terfokus pada peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat, maka misi ke 1 (satu), 2 (dua), 3 (tiga), dan 5 (lima) yang merupakan satu kesatuan dalam hal partisipasi masyarakat untuk pembangunan dan kesejahteraan menjadi tidak tercapai. Hal tersebut sesuai dengan fakta di lapangan, bahwa pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2014, yaitu pembangunan drainase dengan panjang 730 meter dengan anggaran Rp. 100 juta dan progressnya sudah mencapai 70%, sedangkan program pelatihan pembangunan pertanian yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Dusun Sirih Sekapur tidak terlaksana, sehingga berakibat tingkat partisipasi masyarakat pada program PDPM di Dusun Sirih Sekapur sangat minim, yang pada akhirnya visi dan misi PDPM Dusun Sirih Sekapur tidak terlaksana dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas, Penulis tertarik untuk menganalisis secara mendalam, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penelitian dengan judul **IMPLEMENTASI MISI DALAM PELAKSANAAN PROGRAM DAERAH PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PDPM) DI DUSUN SIRIH SEKAPUR.**

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan adalah:

1. Bagaimanakah implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur?
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan bagaimana solusi penyelesaiannya?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapat gambaran mengenai implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan bagaimana solusi penyelesaiannya.

## D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis, diharapkan dapat memberikan masukan kepada ilmu sosial, khususnya dalam bidang Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM), yaitu teori pembangunan yang sudah terpusat pada masyarakat.



2. Kegunaan secara praktis, penelitian ini dapat memberikan informasi bagi para pembaca umumnya dan pemerintah dalam rangka penyempurnaan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dalam upaya pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) dan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan sarana dan prasarana tingkat desa di Kabupaten Bungo, yang selanjutnya dapat digunakan untuk dasar bagi penelitian selanjutnya.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori implementasi, kebijakan publik, pemberdayaan masyarakat, pemerintahan daerah, partisipasi dan kesejahteraan sosial.

##### 1. Tinjauan Umum Tentang Implementasi

###### a. Pengertian Implementasi

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan adanya jaringan komputerisasi menjadi lebih cepat dan tentunya dapat menghemat pengeluaran biaya. Pelayanan tersebut terjadi sudah tidak membutuhkan banyak tenaga manusia lagi melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli untuk mengoprasionalkan jaringan komputerisasi tersebut. Oleh karena itu, dalam menunjang terciptanya tertib administrasi dan peningkatan pelayanan publik, perlu didukung dengan adanya implementasi yang berorientasi pada pelayanan dan tujuan yang akan di tercapai.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Solichin Abdul Wahab (2004:64) adalah:

“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carlying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2004:65) bahwa implementasi adalah:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2004:65) bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegarannya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastian yang dikutip oleh Wahab (2004: 68), juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:



“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier dalam Wahab (2004: 68) merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

#### b. Pengertian Kebijakan

Kebijakan secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”.

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab (2004:3), merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya

masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab (2004: 3) bahwa:

“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”.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dari sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

### c. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh



Budi Winarno (2002:101-102), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dalam memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho (2003: 158) terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edward III yang dikutip oleh Subarsono (2006: 147), mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

- a. *Communication* (Komunikasi)
- b. *Resources* (Sumber Daya)



c. *Disposition* (Disposisi)

d. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi).

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakannya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat

berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dan atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tangannya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III yang dikutip oleh Subarsono (2006: 102), yaitu:

“Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”.



Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III yang dikutip oleh Subarsono (2006: 103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dari keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo (2007: 105) terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:



“Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan”.

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Di dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Wahab (2004:79)

juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan;
- b. Sumber-sumber kebijakan;
- c. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana;
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
- e. Sikap para pelaksana;
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu: Kesatu yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Dalam ukuran Sistem Informasi Pertanahan yang menjadi sasaran adanya kepuasan pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dan adanya kemudahan dalam pembuatan berbagai urusan tentang pertanahan salah satunya tentang pendaftaran tanah. Tujuan dari implementasi Sistem Informasi Pertanahan, yaitu untuk memberikan layanan secara cepat dan aman dalam proses pembuatan, pengukuran, pengurusan, pendaftaran dan lainnya yang bersangkutan dengan masalah pertanahan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2006: 142), sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-



sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dari pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Pendapat lain, menurut Edwards III yang dikutip oleh Subarsono (2006: 91-92) watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan



kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab (2004:77) bahwa:

“Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”.

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo (2007: 97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo (2006:101), bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2006: 144) adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

### a. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut William Dunn (1999: 12) menyatakan:

“Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.”

Di dalam kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007: 16) dikatakan bahwa:

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.”

Menurut Harol D. Lasswell dan Abraham Kaplan yang dikutip oleh Lauddin Marsuni (2006: 59) pengertian kebijakan negara sebagai a



*projected program of goals, values and practices.* Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

Subarsono (2005: 2) menulis dalam bukunya bahwa definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat gans besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Edi Suharto, 2008: 21). Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak (Rahayu, 2010: 24).

Selanjutnya Rahayu (2010:25) mengintisarikan bahwa kebijakan terdiri dari unsur-unsur esensial, yaitu:



- a. Tujuan (*goal*);
- b. Proposal (*plans*);
- c. Program;
- d. Keputusan;
- e. Efek.

Untuk dapat lebih mengenal pengertian kebijakan publik ini, menurut Suharto (2008: 52) yang mengutip dari Young & Quinn terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dari masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan.

Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik dibuat oleh sebuah instansi pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

#### **b. Kerangka Kebijakan Publik**

Subarsono (2005: 42) menuliskan bahwa kebijakan publik memiliki kerangka kerja yang disebut dengan kerangka kerja kebijakan publik. Kerangka kerja tersebut akan ditentukan oleh beberapa variabel antara lain sebagai berikut:

##### **a. Tujuan yang akan dicapai.**

Yaitu mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.

##### **b. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.**

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

##### **c. Sumber daya yang mendukung kebijakan.**

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material dan infrastruktur lainnya.

##### **d. Kemampuan orang-orang yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.**

Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas orang-orang yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas

tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

e. Lingkungan sekitarnya.

Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoritas atau demokratis.

c. **Karakteristik Kebijakan Publik**

Kebijakan publik memiliki karakteristik (Hania, 2004: 17) sebagai berikut:

a. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkait.

Kebijakan publik merupakan rangkaian atau terdiri atas banyak keputusan. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat selalu diikuti oleh petunjuk pelaksanaannya yang juga merupakan kebijakan publik, dan kebijakan tersebut harus saling terkait satu sama lain.

b. Kebijakan publik merupakan konsep, asas, atau pedoman untuk berbuat atau tidak berbuat terhadap sesuatu hal tertentu.

Kebijakan publik dipakai sebagai dasar dan pedoman dalam menjalankan 1 (satu) kegiatan tertentu, misalnya Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pemeriksaan di bidang Perpajakan



merupakan suatu pedoman bagi Petugas Pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan lapangan.

c. Kebijakan Publik merupakan satu kegiatan yang dinamis.

Kebijakan publik selalu berkembang mengikuti kondisi dan situasi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu, sehingga kebijakan tersebut tidak statis.

d. Kebijakan Publik dibuat dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya digunakan oleh pemerintah sebagai landasan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.

**d. Proses Kebijakan Publik**

Soebarsono (2005) dalam bukunya telah merangkum dari beberapa ahli mengenai proses kebijakan publik yang merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan, sedangkan aktivitas intelektualnya adalah perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

James Anderson (1974:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c. Penentuan kebijakan (*Adoption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

d. Implementasi (*implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

e. Evaluasi (*evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Michael Howlett dan M.Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.

- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Kebijakan publik dapat dikategorikan kedalam beberapa jenis yang dapat disebut juga sebagai jenis kebijakan (James Anderson; 1979: 126-132), yaitu:

- a. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan prosedural, adalah kebijakan yang mengatur bagaimana kebijakan substantif dapat dijalankan.
- c. Kebijakan distributif, adalah kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu.
- d. Kebijakan regulatori, adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat
- e. Kebijakan re-distributif, adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.



- f. Kebijakan material, adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran.
  - g. Kebijakan simbolis, adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
  - h. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum, adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.
  - i. Kebijakan yang berhubungan dengan barang privat, adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.
- e. **Implementasi Kebijakan Publik**

Soebarsono (2005: 87) menuliskan bahwa suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* tidak dapat menjamin keberhasilan kebijakan tersebut dalam implementasinya. Ada beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program akan melibatkan berbagai upaya yang dilakukan oleh *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur kelompok sasaran.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diambil dari berbagai pandangan antara lain (Soebarsono, 2005:89-104):

a. Teori George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

## 2) Sumberdaya

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas dokumen saja. Implementasi tidak akan berjalan efektif apabila kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya.

## 3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti: komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.

## 4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

### b. Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel Isi

Kebijakan Mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- 2) Jenis Manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;

- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- 5) Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- 6) Apakah sumber dayanya telah memadai.

sedangkan variabel Lingkungan Implementasi mencakup:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

- c. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983: 59) berpendapat bahwa ada 3 (tiga) kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables effecting implementation*).

### 3. Tinjauan Umum Tentang Pemberdayaan Masyarakat

#### a. Konsep Pemberdayaan

Konsep pemberdayaan bertujuan untuk menemukan alternatif-alternatif baru dalam pembangunan masyarakat (Hikmat, 2006: 36). Pembangunan tidak lagi berpusat pada pemerintah tetapi juga dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah seringkali terhambat oleh karena pemerintah tidak mengetahui untuk siapa,



apa pendekatan yang sesuai dan bagaimana caranya program pembangunan tersebut dilaksanakan.

Program pembangunan yang terpusat pada pemerintah seringkali mencapai tujuannya secara makro namun pada hakikatnya komunitas yang berada di tingkat mikro tidak mendapat pengaruh ataupun tidak dijangkau oleh pembangunan tersebut. Sosiologi struktural fungsionalis Parson menyatakan bahwa konsep *power* dalam masyarakat adalah variabel jumlah. *Power* masyarakat adalah kekuatan masyarakat secara keseluruhan yang disebut sebagai tujuan kolektif. Misalnya, masyarakat diberdayakan berdasarkan kebutuhan yang mereka rasakan. Weber dalam Hikmat (2006: 24) mendefinisikan *power* sebagai kemampuan seseorang atau individu atau kelompok untuk mewujudkan keinginannya. Pada akhirnya kekuatan (*power*) adalah kemampuan untuk mendapatkan atau mewujudkan tujuan (Hikmat, 2006: 24).

Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Mandiri berarti masyarakat dapat memenuhi kebutuhannya (baik secara individu ataupun kolektif) melalui usaha yang dilakukan dan tidak bergantung pada yang lain. Jaringan kerja merupakan kerangka kerjasama yang dilakukan oleh *stakeholder*, yaitu pemerintah, swasta, LSM, dan masyarakat, sehingga pembangunan tidak merugikan pihak manapun dan dapat memberikan hasil yang merata yang merupakan konsep keadilan (kesejahteraan yang merata).

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan semua pihak yang berkaitan termasuk masyarakat itu sendiri. Masyarakat diberi kesempatan untuk ikut merencanakan, melaksanakan, dan menilai. Strategi pembangunan meletakkan partisipasi masyarakat sebagai fokus isu sentral pembangunan sementara itu strategi pemberdayaan meletakkan partisipasi aktif masyarakat ke dalam efektivitas, efisiensi, dan sikap kemandirian (Hikmat, 2006: 25).

Partisipasi masyarakat merupakan potensi yang dapat digunakan untuk melancarkan pembangunan. Prinsip pembangunan yang partisipatif menegaskan bahwa rakyat harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan dengan kata lain pembangunan tersebut bersifat *bottom up* (dari bawah ke atas). Pemerintah tidak lagi berperan sebagai penyelenggara akan tetapi telah bergeser menjadi fasilitator, mediator, koordinator, pendidik, ataupun mobilisator. Adapun peran dari organisasi lokal, organisasi sosial, LSM, dan kelompok masyarakat lebih dipacu sebagai agen pelaksana perubahan dan pelaksana program.

#### **b. Strategi Pemberdayaan Masyarakat**

Ada tiga strategi utama pemberdayaan dalam praktek perubahan sosial, yaitu tradisional, *direct action* (aksi langsung), dan transformasi (Hikmat, 2006: 28).

a. Strategi tradisional menyarankan agar mengetahui dan memilih kepentingan terbaik secara bebas dalam berbagai keadaan. Dengan kata lain semua pihak bebas menentukan kepentingan bagi kehidupan



mereka sendiri dan tidak ada pihak lain yang mengganggu kebebasan setiap pihak.

- b. Strategi *direct-action* membutuhkan dominasi kepentingan yang dihormati oleh semua pihak yang terlibat, dipandang dari sudut perubahan yang mungkin terjadi. Pada strategi ini, ada pihak yang sangat berpengaruh dalam membuat keputusan.
- c. Strategi *transformative* menunjukkan bahwa pendidikan massa dalam jangka panjang dibutuhkan sebelum pengidentifikasian kepentingan diri sendiri.

**c. Praktek Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui konsientisasi. Proses konsientisasi diartikan sebagai proses pemberdayaan kolektif untuk menentang pemegang kekuasaan melalui kesadaran berpolitik. Konsientisasi merupakan proses pemahaman situasi yang sedang terjadi sehubungan dengan hubungan-hubungan politis, ekonomi, dan sosial. Masyarakat dibangkitkan pemahamannya akan kekuatan yang sebenarnya mereka miliki. Masyarakat tidak hanya sebagai penerima program sementara mereka tidak mengetahui tujuan dari program tersebut. Masyarakat juga dapat berperan sebagai pembuat keputusan sendiri. Dengan cara ini orang akan mampu mengambil tindakan sendiri untuk menentang unsur opresif dan realitasnya, termasuk didalamnya pemecahan (pematahan) hubungan antara subjek dan objek untuk kemudian membentuk esensi partisipasi yang sungguh-sungguh.



Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Masyarakat yang tidak berdaya diberi ilmu pengetahuan, kesempatan bertindak, sehingga mereka merasa mampu dan merasa pantas untuk dilibatkan. Kedua, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Kedua kecenderungan ini saling terkait kadangkala keduanya bertukar posisi dalam prosesnya (Hikmat, 2006: 29).

Menurut Wrihatnolo dan Dwijowijoto (2007: 37) pemberdayaan merupakan sebuah proses sehingga mencakup tahapan-tahapan tertentu, yaitu penyadaran, *capacity building*, dan pendayaan. Tahap penyadaran merupakan tahap dimana target yang hendak diberdayakan diberi “pencerahan” dalam bentuk pemberian penyadaran bahwa mereka mempunyai hak untuk mencapai “sesuatu”. Misalnya pemberian pengetahuan yang bersifat kognisi, *belief* dan *healing*. Intinya target dibuat mengerti bahwa mereka perlu berdaya yang dimulai dari dalam diri mereka sendiri.

Tahap kedua yaitu “*capacity building*” atau pengkapasitasan, memampukan atau *enabling*. Target harus mempunyai kemampuan terlebih dahulu sebelum mereka diberikan daya atau kuasa. Proses *capacity building* terdiri atas tiga jenis, yaitu manusia, organisasi, dan

sistem nilai. Pengkapasitasan manusia misalnya training (pelatihan), *workshop* (loka latih), dan seminar. Pengkapasitasan organisasi dilakukan dalam bentuk restrukturisasi organisasi yang hendak menerima daya atau kapasitas tersebut. Namun pengkapasitasan organisasi ini jarang dilakukan karena ada anggapan apabila pengkapasitasan manusia sudah dilakukan maka pengkapasitasan organisasi akan berlaku dengan sendirinya. Jenis yang ketiga adalah pengkapasitasan sistem nilai. Sistem nilai adalah “aturan main”. Dalam cakupan organisasi sistem nilai berkenaan dengan Anggaran Dasar atau Anggaran Rumah Tangga, atau sistem dan prosedur. Pada tingkat yang lebih maju, sistem nilai terdiri pula atas budaya organisasi, etika, dan *good governance*. Pengkapasitasan sistem nilai dilakukan dengan membantu target dan membuatkan “aturan main”. Pengkapasitasan ini jarang dilakukan juga karena sama dengan pengkapasitasan organisasi ada *stereotype* bahwa pengkapasitasan ini dapat terbentuk dengan sendirinya setelah pengkapasitasan manusia.

Tahap yang terakhir adalah pemberian daya atau “*empowerment*” dalam makna sempit. Target diberikan daya, kekuasaan, otoritas, atau peluang sesuai dengan kapasitas kecakapan yang telah dimiliki.

#### **4. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah**

Kekuasaan negara kesatuan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah, walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan bisa berbentuk sentralisasi, yang segala kebijaksanaan dilakukan secara terpusat ataupun berbentuk desentralisasi, yang segala kebijaksanaan dalam



penyelenggaraan negara (pemerintahan) dipencarkan. Strong mengemukakan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk suatu negara, di mana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan pada satu badan legislatif nasional atau pusat. (Agussalim Andi Gadjong, 2007: 77-79).

Ciri yang melekat pada negara kesatuan yang bersifat esensial, yaitu:

1. Adanya supremasi dan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat dan
2. Tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegari tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpah kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu di pusatkan atau dipencarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan



maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.

Sementara, yang lain berpandangan bahwa negara kesatuan ialah negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Adanya kecenderungan perkembangan ke arah sentralisasi dalam suatu negara kesatuan, bentuk desentralisasi masih tetap perlu dilakukan. Oleh karena kegiatan-kegiatan pemerintahan tidak hanya dilakukan di pusat saja, tetapi juga pada tiap daerah. Masalah sentralisasi dan desentralisasi di dalam negara kesatuan tergantung pada falsafah politik bangsa tertentu mengenai tata cara penyelenggaraan pemerintahannya. Banyak negara dengan pandangan sosialis melaksanakan dengan cara perencanaan terpusat yang komprehensif dan ketat lebih melaksanakan desentralisasi. (Joeniarto, 1979: 72).

Perbedaan antara asas sentralisasi dan asas desentralisasi adalah terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah urusan negara serta di antara jabatan-jabatan yang ada. Wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dan kewenangannya kepada daerah-daerah.

Fungsi Pemerintahan Daerah adalah dalam kerangka Negara Kesatuan dan dalam hakekat penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dapat dipisahkan dengan tugas pokok Pemerintah yang menyangkut aspek *prosperity* dan *security*. Atau dalam kerangka tujuan Nasional seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. (H.A. DJ Nihin, 1999: 19-22).

Tujuan yang ingin dicapai itu menjadi tugas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tugas yang sangat luas meliputi seluruh bidang kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bila dirinci



tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup tujuh bidang pelayanan dengan lengkap disebutkan sebagai berikut:

1. Menjamin keamanan dan segala kemungkinan serangan dan luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran di upayakan pembuktiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa di damaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non Pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh Pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial : membantu orang miskin dan memelihara orang-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, serta mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Karena lembaga pemerintahan di Daerah adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tugas pokok Pemerintah dalam rangka mencapai tujuan Nasional itu, adalah juga menjadi tujuan dan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Aspek kritisnya menuntut kemampuan segenap aparatur di Daerah untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan di daerah yang menjadi basis pemerintahan Negara.

Kuatnya Daerah dan pemerintahan di Daerah itu, juga ditunjukkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokrasi. Aspirasi dan partisipasi politik rakyat di daerah terartikulasi dengan efektif serta benar-benar menjadi paradigma dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik secara proporsional. Terjadi pencerahan demokrasi rakyat, rakyat percaya, senang dan puas serta mendukung atas penyelenggaraan pemerintahannya.

Kesemuanya atas dasar kredibilitas, wibawa dan kinerja pemerintahan yang bersih. Bukan atas dasar rasa takut karena dominasi birokrasi. Rakyat benar-benar merasa bahwa pemerintahan adalah miliknya, merasa terlibat di dalamnya dan merasa pemerintahan yang mengayominya.

Bila Daerah dan Pemerintahan di Daerah kuat akan bersinergi untuk kekuatan seluruh bangsa dan memberikan pancaran sinar kekuatan bagi Pemerintah Pusat. Negara dan Pemerintah sebagai suatu entitas kuat, Pemerintah Pusat yang kuat, yang bersumber dari Daerah yang kuat, akan memiliki peluang yang lebih besar untuk lebih menyempurnakan struktur dan kinerjanya. Lebih berkemampuan untuk membina seluruh wilayah Negara. Serta mempunyai kesempatan yang luas untuk menunjang pelaksanaan program di Daerah. Daerah yang memerlukan dukungan baik untuk maksud penggalakan program tertentu maupun memperkuat kemampuan Daerah, Pemerintah Pusat berperan turun tangan. Peranan Pemerintah Pusat seperti itu dilakukan tanpa harus mengambil alih fungsi dan sektor yang bersangkutan, tetapi benar-benar sesuai azas subsidiaritas.

Dalam keadaan seperti itu terjadi posisi keterkaitan antara Daerah dan Pemerintahan Daerah di satu pihak dengan Negara dan Pemerintahan Pusat di lain pihak dalam hubungan yang saling memperkuat. Daerah dan Pemerintahan Daerah yang kuat ditunjang dan dibina oleh Negara dan Pemerintah Pusat yang kuat, akan lebih memperkuat Daerah dan Pemerintahan Daerah. Kondisi yang menjadi lebih kuat itu memantul kembali untuk lebih memperkuat Negara dan Pemerintah Pusat. Begitu seterusnya,



sehingga terjadi kecenderungan secara berkesinambungan untuk saling memperkuat. (Josef Riwu Kaho, 1995: 52).

Ancaman dengan kuatnya Daerah, menjadikan Daerah menjauhkan diri dengan Pemerintah Pusat, tampaknya tidak beralasan. Hal ini mengingatkan ikatan negara kesatuan secara etis dan semangat kejuangan Negara Kesatuan telah menjadi budaya bangsa. Justru sebaliknya dengan kepercayaan yang besar pada Daerah, Daerah merasakan suatu nuansa ikatan yang sangat bernilai tinggi untuk keutuhan bangsa yang telah secara tradisional diikat oleh falsafah Negara Pancasila dan lambang Negara Bhineka Tunggal Ika. Karena itu Daerah harus benar-benar di-Daerah-kan, sebagai Daerahnya negara kesatuan Republik Indonesia. Daerah adalah Daerah yang membentuk keberadaan Negara. Dan ini akan terwujud bila apa yang dikatakan di atas dengan berawal dari kuatnya Daerah. Pada bagian berikut dari tulisan ini kondisi seperti dikatakan bahwa pemerintahan yang “berbasis daerah”.

Menurut Inu Kencana Syafii (2011: 178), asas Pemerintah Daerah, yaitu:

**a. Asas Desentralisasi**

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Yang dimaksud dengan sebagian urusan adalah karena tidak semua urusan dapat diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, misalnya penyerahan urusan pertahanan keamanan akan menimbulkan keberanian daerah untuk melawan pemerintah pusat secara separatis, penyerahan urusan moneter akan membuat perbedaan dan



kesenjangan pada mata uang, penyerahan urusan peradilan membuat pemberontak yang dijatuhi hukuman oleh pemerintah pusat malahan menjadi pahlawan dalam peradilan di daerahnya.

Mengurus adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pihak eksekutif sehingga pemerintah daerah lalu membangun dinas-dinas sesuai urusan yang diserahkan, sedangkan pengaturan adalah agar peraturan daerah dapat dibuat sendiri oleh pemerintah daerah dengan berdirinya lembaga legislatif daerah atau dewan perwakilan rakyat daerah.

Keberadaan legislatif daerah dan eksekutif daerah inilah yang kemudian mereka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. (Agus Salim Andi Gadjong, 2007: 79).

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dan

pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswara, Seligman, dan Van den Berg dalam Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 79) yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah. Sementara De Ruitter dalam Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 79) berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dan pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam empat hal, yaitu: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; serta (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dan tempatnya. (Agus Salim Andi Gadjong, 2007: 80).



Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dan pandangan Logemann dan Litvack dalam Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 80) bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dan pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pelimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta. Sementara, Ateng menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi..

G. Shabbir Cheema, John R. Nellis, dan Dennis A Rondinelli dalam Koesoemahatmadja, (1979:29) memandang bahwa pelimpahan kewenangan dan pusat ke daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan.. Menurut Ermaya dalam Koesoemahatmadja, (1979:29), bahwa didesentralisasi meliputi *ambtelijke decentralisatie*, *staatskundige decentralisatie*. Gie berpandangan bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dan kelompok yang mendiami suatu wilayah.

Irawan Soerjito dalam Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 81) membedakan desentralisasi dalam wujud teritorial, fungsional, dan administratif. Sementara, menurut Bagir Manan (2004: 32, desentralisasi adalah bentuk dan susunan organisasi negara, dan menurut Koesoemahatmadja, desentralisasi ketatanegaraan atau politik itu adalah merupakan pelimpahan kekuasaan perundang-undangan.



Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Diferensiasi masalah yang begitu kompleks di di daerah tidak mungkin diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Untuk menjembatani hal ini maka titik pemecahan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah. Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 82).

Desentralisasi politik merupakan pelimpahan kewenangan untuk pengambilan keputusan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, mendorong masyarakat dari perwakilan mereka untuk berpartisipasi di dalam proses pengambilan keputusan. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawah merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah. Agus Salim Andi Gadjong, (2007: 82).

Konsensus yang tercipta berkenaan dengan pendirian NKRI adalah negar kesatuan yang berdasar pada paham negara hukum, demokrasi (kedaulatan rakyat) dan desentralisasi pemerintahan, sampai pada pemerintahan tingkat terendah. Hal ini merupakan amanat tertulis dan tidak tertulis dalam penyusunan dan konstitusi (hukum dasar) pendirian negara sehingga penyelenggaraan negara (pemerintahan) senantiasa berpijak pada kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. (Koswara, 2001: 48).

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek, Maryanov, dan Mawhood, dalam Koswara (2001: 49) bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Sementara, Hofman dalam Koswara (2001: 49) memberi istilah *administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam menyebarkan kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu disentralisasikan atau di pusatkan pada peminintah pusat.

Di sisi lain, Tresna dalam Koswara (2001: 50) berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam peminintahan negara, sedangkan Soehino berpandangan bahwa, desentralisasi kedaerahan memberi wewenang kepada alat perlengkapan



suatu lembaga hukum untuk membentuk aturan hukum *in-abstracto* dan pemberian delegasi kepada alat perlengkapan dan lembaga hukum publik untuk membentuk aturan hukum *in-concreto*. Lain dengan Mustamin, yang memaparkan bahwa desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi di bawahnya, baik secara teritorial, fungsional, teknis maupun kultural.

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer dalam Bagir Manan, (2004: 62), yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri. Jadi, desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.

Sementara, Smith dalam Bagir Manan, (2004: 62) berpandangan bahwa pendelegasian kekuasaan dan tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah dalam hierarki teritorial itu mencakup dua elemen, yaitu: (1) syarat pembatasan wilayah (*the limitation of areas*) karena adanya pembagian-pembagian teritorial negara (... *that decentralization involves one or more division of the state territory*) yang mengandung pengertian adanya proses pendahuluan berupa pembentukan daerah otonom; dan (2) syarat penyerahan wewenang (*the delegation of authority*). Desentralisasi merupakan *the legal conferring of powers to discharge specified or*



*residual function upon formally constituted local authority*. Secara singkat, desentralisasi menciptakan *local self government*.

Lain lagi pandangan Maddick dalam Bagir Manan, (2004: 62), dalam dua elemen pengertian pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun yang dirumuskan secara umum. Jadi, menurut Benyamin Hoessein, desentralisasi mencakup, baik unsur pembentukan daerah otonom maupun penyerahan wewenang. Dengan kata lain, kekuasaan daerah otonom diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang.

Selain pemaknaan desentralisasi secara harfiah di atas, dapat juga dilihat pandangan beberapa pakar berkenaan dengan penerapan asas desentralisasi dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah, di antaranya: Gie berpandangan bahwa desentralisasi hanya terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan, yang dapat mewujudkan pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangan sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam wilayahnya masing-masing.

Turner & Hulme dalam Koswara, (2001: 49) berpendapat bahwa desentralisasi akan mendorong proses pengambilan keputusan yang lebih baik sehingga bisa lebih efisien dan efektif dalam hal *locally specific plans, inter-organizational coordination, experimentation and innovation, motivation offleld-level personnel, workload reduction*. Mendevolusikan sumber daya kepada pemerintah daerah yang dipilih melalui proses

pemilihan lokal akan meningkatkan keselarasan antara kombinasi pelayanan yang disediakan oleh sektor pemerintah dengan preferensi penduduk lokal.

Sementara, dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik. Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.

Pemaknaan desentralisasi yang dikaitkan dengan demokratisasi sendi-sendi pemerintahan sampai di tingkat terendah dibahas oleh Bums dengan mengungkapkan:

*We Outlined various political and management trends wich suggested thad suppoind for decentralisation offered possibi ities not only for improving the quality of local pulic service delivery, but also new opportunities for enhancing the quality of local democracy".* Sedangkan menurut Pierre dan Peters, *"In the last decade of the twentieth century the concept of governance has emerged from virtual obscurity to take a central place in contemporary debates in the sosial science.* (Amrah Muslimin, 1982: 49).

Pandangan Bums dalam Amrah Muslimin, (1982: 52) sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib



sendiri, yaitu membuat peraturan dan menjalankannya serta menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi.

Sementara, Yamin dalam Amrah Muslimin, (1982: 52) meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis menghutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Di sinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.

Bayu dalam Amrah Muslimin, (1982: 54) berpandangan bahwa desentralisasi merupakan perwujudan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Desentralisasi dibedakan menjadi desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*), yang merupakan penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam batas pengaturan daerahnya dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yang merupakan pelimpahan kekuasaan untuk mengurus dan mengatur fungsi tertentu dalam batas pengaturan jenis fungsinya.

Menurut Kelsen dalam K.J. Davey, (1988: 37), cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme, tetapi dia juga



menyebutkan: “*Decentralization allows a closer approach to the idea of democracy the centralization*”. Akan tetapi, desentralisasi merupakan sarana yang terbaik dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Jadi, proses desentralisasi sebenarnya terjadi, pembagian atau penyerahan urusan (*functions*) dan kewenangan (*authority*) antara tingkat pemerintah lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga di tingkat yang lebih rendah atau kepada individu. Desentralisasi fungsional adalah distribusi kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan di antara berbagai fungsi-fungsi pemerintahan.

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan nonpemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dan konstitusi, yang dilandasi oleh sendi desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dan waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan pergantian konstitusi (hukum dasar) penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Cheema & Rondinelli, Conyers, dan Deakin dalam M. Arif Nasution, (2000: 7) menyimpulkan bahwa dalam perkembangan sekarang, baik negara maju maupun negara berkembang, desentralisasi dan sentralisasi

dilaksanakan secara simultan dalam suatu negara. Sentralisasi dan desentralisasi lebih tepat dilihat sebagai suatu perubahan (*variable*) ketimbang keadaan yang statis (*attribute*) dan tidak realistis menerapkan sistem pemerintahan sentralistis sepenuhnya atau sistem pemerintahan desentralistis sepenuhnya. Jadi, jangan melihat secara dikotomis, tetapi melihat secara realistis sebagai serangkaian continua..

Menurut Werlin dalam M. Arif Nasution, (2000: 7), sesungguhnya keberhasilan sistem desentralisasi ataupun sentralisasi yang diterapkan lebih ditentukan oleh kondisi lingkungan, ia mengatakan:

*There is no way of organizing, they will say, sometimes adding: no best policy, approach, or technology. As evidence, they can point to the centralized hierarchical organization have no greater probability of succes than fragmented or decentralized ones.*

Menurut Kelsen dalam K.J. Davey, (1988: 38), susunan organisasi negara yang bercorak desentralistik mempergunakan desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dan itu dapat dijumpai, baik di negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal. Desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara, negara diartikan sebagai tatanan hukum (*legal order*). Jadi, desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum yang berkaitan dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralisasi menunjukkan berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada wilayah yang berbeda.

Kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral (*central norms*) dan yang berlaku pada wilayah disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral norms or local norms*). Tatanan hukum desentralisasi yang dikaitkan dengan wilayah (teritorial)





sebagai tempat berlakunya kaidah hukum secara sah disebut sebagai konsepsi statis dan desentralisasi. Konsep statis ini tidak mencerminkan kewenangan daerah untuk membuat aturan-aturan sendiri untuk mengatur rumah tangganya sebab kaidah hukum yang berlaku sah di wilayah yang berbeda dapat ditetapkan oleh pemerintah pusat, lam dengan konsepsi dinamis yang berkaitan dengan badan yang membentuk kaidah hukum.

Dari beberapa pandangan pakar di atas, dengan jelas menafsirkan bahwa (dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan di negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pusat kepada petugas perorangan pusat di daerah. (Prajudi Atmosudirjo, 1988: 68).

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini, semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau

kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bagir Manan dalam Inu Kencana Syafie, (2011: 179) berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta, (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

#### **b. Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah pusat atau pejabat di atasnya (misalnya pada wilayah provinsi) jadi begitu suatu departemen di tingkat pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat kepala kantor wilayah provinsi, atau pejabat kepala wilayah provinsi tersebut melimpahkan wewenang kepada kepala kantor departemen di tingkat kabupaten, maka terkadang muncul egoisme sektoral karena pemerintah daerah tidak mengetahui pelaksanaan dan sulit untuk ikut mengawasinya. Misalnya dalam hal kemungkinan munculnya tumpang tindih pekerjaan, baik waktunya, biayanya misalnya antara pembangunan bongkar pasang jalan karena pemasangan pipa air minum, kabel telepon dan jaringan listrik. (Inu Kencana Syafie, 2011: 178).



Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah, sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dan alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 180).

Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah. Sementara, Maddickt memaparkan bahwa dekonsentrasi merupakan "*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central departement who are situated outside the headquarters*". Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*. (Inu Kencana Syafiie, 2011: 180)



Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan sanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal.

Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah. Sementara, Bayu dalam Inu Kencana Syafiie, (2011: 181) mengartikan dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), bahwa pemencaran kekuasaan dan atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu

berarti dekonsentrasi. Stroinkt berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.

Silverman dalam Inu Kencana Syafie, (2011: 182) mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum yang digunakan di dalam sub-sektor kependudukan. Di dalam sistem demikian, fungsi yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit subnasional di dalam departemen sektoral atau badan-badan nasional yang sektoral spesifik lainnya. Menurut Kartasapoetra dalam Inu Kencana Syafie, (2011: 182), dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dan pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom tingkat provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada badan atau perusahaan negara sebagai "*public corporation*".

Bulthuis, mengartikan dekonsentrasi sebagai: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dan pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu



diserahkan: (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dan yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas. (Rianto Nugroho D, 2001: 39).

Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif.

c. **Tugas Pembantuan (*medebewind*)**

Di satu pihak pemerintah pusat khawatir penyerahan semua urusan kepada daerah akan membuat daerah menjadi separatistis, tetapi di pihak lain pemerintah daerah curiga karena pemerintah pusat akan merongrong kekayaan daerah maka tarik ulur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak pernah selesai dari dulu. (Inu Kencana Syafii, 2011: 179).

Seperti diketahui desentralisasi pemerintahan pada zaman penjajahan sangat dibatasi, sehingga aparat dekonsentrasi sangat kewalahan, misalnya



dalam keuangan sangat kecil, yaitu sekadar membiayai tugas yang tidak penting, oleh karena itu dalam urusan pemerintahan tertentu pemerintah daerah diikutsertakan. Kata lain dari tugas pembantuan ini adalah *Medebewind*.

“*Mede*” dalam bahasa Belanda artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan “*be wind*” juga dalam bahasa Belanda artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, pemerintah daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat. (Inu Kencana Syafie, 2011: 180).

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. (Inu Kencana Syafie, 2011: 180).

UU No. 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri menyatakan bahwa pemerintahan daerah disertai tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah. UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-

Pokok Pemerintahan Daerah menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sementara, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Bab I, Pasal 1 huruf g bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Bab I, Pasal 1 butir 9 bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (Inu Kencana Syafie, 2011: 181).

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam undang-undang tersebut di atas, hanya UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekonsentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang



secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan.

Jadi, menurut kajian hukum, maka yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan yang ada dalam UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam tugas pembantuan sematamata karena ditentukan atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Kemudian, dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disebutkan:

- (a) dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan;
- (b) dengan praturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintah daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan. (Inu Kencana Syafie, 2011: 182).

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, mengandung unsur-unsur:

- (a) ada urusan pemerintahan dan satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintah daerah;
- (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Pasal 1 huruf (g) UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari



pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. (Inu Kencana Syafie, 2011: 182).

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

1. tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
2. tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta
3. tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh. (Inu Kencana Syafie, 2011: 183).

## 5. Tinjauan Umum Tentang Partisipasi

### a. Pengertian Partisipasi

Dalam berjalannya waktu, terjadi definisi ulang terhadap partisipasi. Dalam praktek konvensional, seringkali hanya diminta partisipasi masyarakat sebagai donor atau sukarelawan. dalam pembangunan, sehingga yang terjadi hanyalah fenomena “partisipasi yang dibayar”, dimana partisipasi hanya muncul jika ada proyek dengan kucuran dana dan atas. Dalam tiga dasawarsa belakangan ini telah diperoleh sebuah spektrum makna dan semangat baru untuk melakukan partisipasi secara berbeda.

Secara etimologi, partisipasi berasal dari bahasa Inggris “*participation*” yang berarti mengambil bagian/keikutsertaan. Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia dijelaskan “partisipasi” berarti: hal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, peran serta. Secara umum pengertian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keperansertaan semua anggota atau wakil-wakil masyarakat untuk ikut membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk di dalamnya memutuskan tentang rencana-rencana kegiatan yang akan dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya (Kostianissa, 2013: 31).

Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam situasi baik secara mental, pikiran atau emosi dan perasaan yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan dalam upaya untuk memberikan sumbangan

dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut. (Adam, 1993: 69).

#### b. Dimensi Partisipasi

Dimensi-dimensi dan partisipasi dalam aktivitas komunitas (Yulianti, 2012: 15):

- (1) Partisipasi dalam berbagi identitas (*shared identity*), di mana komunitas diartikulasikan atau diaktualisasikan. Identitas dikonstruksi dan direkonstruksi dalam jangkauan batas-batas struktural dan simbolik yang memungkinkan orang untuk mengkonstruksi citra (*images*) tentang dirinya sendiri yang mencerminkan potensi-potensi dan minat-minatnya. Partisipasi merupakan sebuah tindakan yang secara organik terkait dengan kesadaran tentang siapa, apa yang diinginkan kelompok komunitas. Identitas dapat dibentuk, diregenosiasi, bahkan bila perlu diganti.
- (2) Partisipasi dalam representasi sosial, yang mengorganisasikan pandangan tentang anggota komunitas dan memandu penafsiran terhadap realitas dan praktik sehari-hari. Dengan kata lain partisipasi berhubungan dengan bagaimana sebuah komunitas membangun pengetahuan lokalnya (tentang komunitas itu sendiri) dan menjadikannya terbagi (*shared*). Representasi pengetahuan ini tidak pernah terlepas dari konteks sosial, kultural, dan sejarah yang konkret di mana komunitas tumbuh dan berkembang. Partisipasi dalam aktivitas komunitas memungkinkan individu-individu anggotanya



untuk mengekspresikan, meneguhkan kembali, atau menegosiasikan representasi sosial itu.

- (3) Partisipasi dalam kekuasaan, baik terhadap sumber daya maupun pengakuan simbolik. Kekuasaan dalam hal ini tidak dijelaskan sebagai sebuah negativitas intrinsik, melainkan sebagai ruang dari tindakan-tindakan yang mungkin, di mana subjek secara sosial memperjuangkan dan mengekspresikan pengaruhnya. Melalui partisipasi yang berinteraksi dengan kekuasaan, orang menghasilkan pengaruh, membangun realitas, atau membangun makna bagi komunitas.

Partisipasi dalam aktivitas komunitas didefinisikan sebagai pelaksanaan ketiga dimensi tersebut dalam proses di mana komunitas diaktualisasikan, dinegosiasikan, dan ditransformasikan. Melalui partisipasi dalam kelompok komunitas, orang mengembangkan kesadaran mengenai sumber daya komunitas dan terlibat dengan orang-orang lain yang penting (*significant others*) dalam arena publik.

### c. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat terdiri dari faktor dari dalam masyarakat (*internal*), yaitu kemampuan dan kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi, maupun faktor dari luar masyarakat (*eksternal*) yaitu peran aparat dan lembaga formal yang ada. Kemampuan masyarakat akan berkaitan dengan stratifikasi sosial dalam masyarakat. Menurut Max Weber dan Zanden dalam Yulianti, (2012: 22), mengemukakan pandangan multidimensional tentang stratifikasi

masyarakat yang mengidentifikasi adanya 3 komponen di dalamnya, yaitu kelas (ekonomi), status (prestise) dan kekuasaan.

Menurut Slamet dalam Chusnah (2008: 71), faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan dan mata pencaharian.

a. Jenis Kelamin

Partisipasi yang diberikan oleh seorang pria akan berbeda dengan partisipasi yang diberikan oleh seorang wanita. Hal ini disebabkan karena adanya sistem pelapisan sosial yang terbentuk dalam masyarakat yang membedakan kedudukan dan derajat antara pria dan wanita, sehingga menimbulkan perbedaan-perbedaan hak dan kewajiban.

b. Usia

Dalam masyarakat terdapat perbedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas, sehingga memunculkan golongan tua dan golongan muda yang berbeda-beda dalam hal-hal tertentu, misalnya menyalurkan pendapat dan mengambil keputusan.

c. Tingkat Pendidikan

Faktor pendidikan mempengaruhi dalam berpartisipasi karena dengan latar belakang pendidikan yang diperoleh, seseorang lebih mudah berkomunikasi dengan orang luar dan cepat tanggap terhadap inovasi.

d. Tingkat Penghasilan

Besarnya tingkat penghasilan akan memberi peluang lebih besar bagi masyarakat untuk berperan serta. Tingkat pendapatan ini mempengaruhi kemampuan finansial masyarakat untuk berinvestasi.

#### e. Mata Pencarian

Jenis pekerjaan seseorang akan menentukan tingkat penghasilan dan mempengaruhi waktu luang seseorang yang dapat digunakan dalam berpartisipasi, misalnya menghadiri pertemuan-pertemuan.

Handayani (2011: 51) mengutarakan bahwa dalam keadaan dan unsur penting timbulnya partisipasi masyarakat pada pelaksanaan kegiatan pembangunan atau kebijaksanaan daerah, maka paling tidak terdapat beberapa faktor dasar yang mempengaruhi tingkat partisipasi itu, antara lain:

1. Proses penentuan rencana (pembuatan keputusan) yang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat. Unsur akomodatif ini juga diwujudkan pada kemanfaatan yang akan diterima masyarakat dari pelaksanaan kegiatan itu.
2. Adanya kesadaran, yaitu sejumlah sikap, perilaku dan pola sikap yang didasarkan pada pengetahuan akan manfaat atau juga oleh sejumlah nilai yang menuntut seseorang melaksanakan kegiatan yang ditetapkan. Hal ini berkaitan dengan kebudayaan ataupun kebudayaan politik, yaitu kebudayaan yang berhubungan dengan perumusan rencana (keputusan) dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang mengikat bersama (masyarakat).



3. Adanya upaya motivasi pengarahan dan penggerakan dan pemimpin dalam masyarakat untuk menimbulkan partisipasi itu. Dalam hal ini, kepemimpinan daerah yang dapat menimbulkan kesadaran anggota masyarakat dalam berpartisipasi, sangat dibutuhkan. Gaya kepemimpinan yang mampu mengakomodasikan terhadap aspirasi masyarakat, merupakan sesuatu yang penting.

#### **d. Bentuk Partisipasi**

Konkon dan Suryatna dalam Chusnah, (2008: 72) memberikan tawaran bahwa partisipasi dapat diwadahi dalam:

- a) buah pikiran, dalam hal ini seperti rapat, diskusi, seminar, pelatihan dan penyuluhan,
- b) tenaga, seperti gotong royong,
- c) harta benda dan
- d) keterampilan.

Adapun bentuk partisipasi yang mungkin dan wadah tersebut menurut Konkon dalam Chusnah, (2008: 72) adalah sebagai berikut:

1. sumbangan tenaga fisik,
2. sumbangan finansial,
3. sumbangan material,
4. sumbangan moral (nasihat, petuah, amanat)

#### **e. Tingkatan Partisipasi**

Pendapat yang diusulkan oleh Club Du Sahel dalam Khadiyanto dalam Chusnah, (2008: 73). Menurutnya, terdapat pendekatan-pendekatan

untuk memajukan partisipasi masyarakat dengan terlebih dahulu mengetahui tingkat partisipasi. Tingkatan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Partisipasi Pasif, Pelatihan dan Informasi

Partisipasi ini merupakan tipe komunikasi satu arah seperti arah antara guru dan muridnya.

b. Sesi Partisipasi Aktif

Partisipasi ini merupakan dialog dan komunikasi dua arah dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berinteraksi dengan petugas penyuluhan dan pelatihan di luar.

c. Partisipasi dengan keterkaitan

Masyarakat setempat baik pribadi maupun kelompok diberi pilihan untuk bertanggungjawab atas setiap kegiatan masyarakat maupun proyek.

d. Partisipasi atas permintaan setempat

Kegiatan proyek lebih berfokus pada menjawab kebutuhan masyarakat setempat, bukan kebutuhan yang dirancang dan disuarakan oleh orang luar.

Untuk mengukur tingkat partisipasi, Chapin dalam Chusnah, (2008: 73) menawarkan dengan cara mengukur tingkat partisipasi individu atau keterlibatan individu dalam kegiatan bersama dengan skalanya. Menurut Chapm skala partisipasi dapat diperoleh dari penilaian-penilaian terhadap kriteria-kriteria tingkat partisipasi sosial, yaitu:

a. Keanggotaan dalam organisasi atau lembaga-lembaga sosial

b. Kehadiran dalam pertemuan

- c. Membayar iuran/sumbangan
- d. Keanggotaan di dalam kepengurusan
- e. Kedudukan di dalam kepengurusan

## 6. Tinjauan Umum Tentang Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial adalah mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik, sedangkan menurut rumusan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial Pasal 2 ayat 1, adalah:

“Kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila”.

Salah satu ciri ilmu kesejahteraan sosial adalah upaya pengembangan metodologi untuk menangani berbagai macam masalah sosial, baik tingkat individu, kelompok, keluarga maupun masyarakat (Adi, 1994: 3).

**Pengertian Kesejahteraan Sosial menurut beberapa Ahli:**

### 1. Arthur Dunham

Kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan



kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan. (Adi, 1994: 3).

2. Harold L. Wilensky dan Charles N. Lebeaux

Kesejahteraan sosial adalah suatu sistem yang terorganisir dari usaha-usaha pelayanan sosial dan lembaga-lembaga sosial, untuk membantu individu-individu dan kelompok dalam mencapai tingkat hidup serta kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar individu dan relasi-relasi sosialnya memperoleh kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan kemampuan-kemampuannya serta meningkatkan atau menyempurnakan kesejahteraan sebagai manusia sesuai dengan kebutuhan masyarakat. (Adi, 1994: 4).

3. Walter A. Friendlander

Kesejahteraan sosial adalah suatu sistem yang terorganisir dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai standar-standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan-hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka memperkembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat. (Adi, 1994: 4).

4. Perserikatan Bangsa-Bangsa

Kesejahteraan sosial adalah suatu kegiatan yang terorganisir dengan tujuan membantu penyesuaian timbal balik antara individu-individu dengan lingkungan sosial mereka. Tujuan ini dicapai secara seksama melalui tehnik-tehnik dan metode-metode dengan maksud agar memungkinkan individu-individu, kelompok-kelompok maupun komunitas-komunitas memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan memecahkan masalah-masalah penyesuaian diri mereka terhadap perubahan pola-pola masyarakat, serta melalui tindakan kerjasama untuk memperbaiki kondisi-kondisi ekonomi dan sosial. (Adi, 1994: 4).

Kesejahteraan sosial sebagai fungsi terorganisir adalah kumpulan kegiatan yang bermaksud untuk memungkinkan individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah sosial yang diakibatkan oleh perubahan kondisi-kondisi. Tetapi di samping itu, secara luas, kecuali bertanggung jawab terhadap pelayanan-pelayanan khusus, kesejahteraan sosial berfungsi lebih lanjut ke bidang yang lebih luas di dalam pembangunan sosial suatu negara.

Pada pengertian yang lebih luas, kesejahteraan sosial dapat memainkan peranan penting dalam memberikan sumbangan untuk secara efektif menggali dan menggerakkan sumber-sumber daya manusia serta sumber-sumber material yang ada disuatu negara agar dapat berhasil menanggulangi kebutuhan-kebutuhan sosial yang ditimbulkan oleh perubahan, dengan demikian berperan serta dalam pembinaan bangsa.



## 5. Alfred J. Khan

Kesejahteraan sosial terdiri dari program-program yang tersedia selain yang tercakup dalam kriteria pasar untuk menjamin suatu tindakan kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan kesejahteraan, dengan tujuan meningkatkan derajat kehidupan komunal dan berfungsinya individual, agar dapat mudah menggunakan pelayanan-pelayanan maupun lembaga-lembaga yang ada pada umumnya serta membantu mereka yang mengalami kesulitan dan dalam pemenuhan kebutuhan mereka. (Sumarnonugroho, 1987: 35).

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, Usaha-Usaha Kesejahteraan sosial adalah semua upaya, program, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memelihara, memulihkan dan mengembangkan kesejahteraan sosial. (Sumarnonugroho, 1987: 39).

Usaha kesejahteraan sosial mengacu pada program, pelayanan, dan berbagai kegiatan yang secara konkret berusaha menjawab kebutuhan ataupun masalah-masalah yang dihadapi anggota masyarakat. Usaha kesejahteraan sosial dapat diarahkan pada individu, keluarga, kelompok atau komunitas. Beberapa contoh dari usaha kesejahteraan sosial yang searah dengan tujuan pembangunan ekonomi adalah:

- a. Beberapa tipe unit usaha kesejahteraan sosial yang secara langsung memberikan sumbangan terhadap peningkatan produktifitas individu, kelompok ataupun masyarakat contohnya adalah pelayanan konseling pada generasi muda dan lain-lain.



- b. Jenis usaha kesejahteraan sosial yang berupaya untuk mencegah atau meminimalisir hambatan (beban) yang dapat dihadapi oleh para pekerja (yang masih produktif).
- c. Jenis usaha kesejahteraan sosial yang memfokuskan pada pencegahan dampak negatif urbanisasi dan industrialisasi pada kehidupan keluarga dan masyarakat atau membantu mereka agar dapat mengidentifikasi dan mengembangkan “pemimpin” dan suatu komunitas lokal. (Sumamonugroho, 1987: 39).

Beberapa karakteristik usaha kesejahteraan sosial

1. Menanggapi kebutuhan manusia.
2. Usaha kesejahteraan sosial diorganisir guna menanggapi kompleksitas masyarakat perkotaan yang modern.
3. Kesejahteraan sosial mengarah ke spesialisasi, sehingga lembaga kesejahteraan sosialnya juga menjadi terspesialisasi.
4. Usaha kesejahteraan sosial menjadi sangat luas (Adi, 1994: 6-10).

## **B. Penelitian Terdahulu**

### **1. Penelitian Edy Sumirat, S.H.**

Pemberdayaan masyarakat sudah ada yang meneliti dan dapat dijadikan referensi bagi peneliti, seperti Edy Sumirat, S.H. (Program Kajian Stratejik Ketahanan Nasional Universitas Indonesia, 2011) yang melakukan penelitian di Wilayah Provinsi Banten, dengan judul: ***“Dampak Kebijakan Perikanan Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Nelayan (Studi Kasus Wilayah Provinsi Banten)”***.

Penelitian yang dilakukan oleh Edy Sumirat, S.H. berkaitan dengan kebijakan perikanan pada masyarakat nelayan di wilayah Provinsi Banten. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan melalui optimalisasi pengelolaan sumberdaya perikanan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain diskriptif analitis.

Hasil penelitiannya adalah pemerintah daerah harus segera mengeluarkan kebijakan tentang pemberdayaan masyarakat pesisir di wilayah Propinsi Banten; pemerintah bersama unsur Muspida bersama-sama mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya kelautan; Dirjen perhubungan dan Dirjen Kelautan dan Perikanan segera melakukan pembenahan mengenai kewenangan dalam perizinan kapal ikan dan kapal niaga.

## 2. Penelitian Justina Nuriati Purba

Penelitian Justina Nuriati Purba (Program Magister Studi Pembangunan Universitas Sumatera Utara, 2008), dengan judul: *"Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kecamatan Ponombeian Panei Kabupaten Simalungun"*.

Dalam tesis ini dinyatakan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Bantuan Pembangunan Nagori/ Kelurahan (BPN/K) Tahun Anggaran 2006 yang menghasilkan partisipasi swadaya masyarakat sebesar Rp. 40.000000,- (10 %), dari dana stimulan sebesar Rp. 400.000.000,- untuk 8 desa serta jumlah kegiatan sebanyak 10 kegiatan

sangat rendah. Pelaksanaannya pun dianggap belum optimal, bahkan sebagian dianggap bermasalah akibat salah persepsi antara masyarakat dan pemerintah.

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara yang tidak terstruktur dan mendalam, pengamatan (kajian secara langsung) serta Studi Kepustakaan dan Arsip.

Temuan Penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan sudah berjalan dengan baik. Namun dalam Tahap pelaksanaan pembangunan, masyarakat kurang terlibat karena sikap masyarakat yang susah diajak bergotong royong sehingga harus melibatkan pihak ketiga. Keterlibatan pihak ketiga tersebut juga telah diatur dalam petunjuk Teknis Pelaksanaan BPN/ K sehingga dari segi peraturan hal tersebut dapat dikatakan sah dan resmi namun dari segi konsep pemberdayaan hal tersebut tidak memberikan proses belajar sebagaimana yang dikatakan Korten (1988: 247). Dalam tahap pengawasan yang dilakukan oleh pihak Kabupaten, Kecamatan dan Nagori serta Masyarakat (dalam hal ini Maujana Nagori) telah berjalan dengan baik, karena aturan dan sistem sanksi yang diberikan telah diatur secara jelas. Saran yang diberikan dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Simalungun hendaknya meminimalisir pembangunan yang lebih bermuansa proyek dan atau keterlibatan pihak ketiga seperti rekanan kontraktor, sepanjang masyarakat masih mampu melaksanakannya secara langsung. Dengan demikian masyarakat



diberikan kesempatan untuk belajar memahami sendiri tentang seluk beluk pembangunan, menumbuhkan rasa memiliki dan masyarakat dan pada sisi lain hal tersebut juga akan mengurangi rasa apriori masyarakat.

### 3. Penelitian Syawaludin

Syawaludin, mahasiswa Universitas Sriwijaya yang melakukan penelitian dengan judul "*Tingkat Partisipasi Penduduk Miskin dalam Proses Perencanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat - Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) di Desa Tanjung Sejaro Kecamatan Indralaya Kabupaten Ogan Ilir.*"

Dalam penelitian tersebut, ditemukan fakta bahwa tingkat partisipasi penduduk miskin dalam proses perencanaan PNPM-MP tergolong tinggi hal ini dapat diketahui dari skor total jawaban kuesioner penelitian yang berjumlah 5311 di mana nilai 5311 terletak di wilayah antara median dan kuartil 3 yang berarti bahwa tingkat partisipasi tergolong tinggi. Diketahui pula bahwa terdapat perbedaan tingkat partisipasi antara penduduk miskin laki-laki dengan penduduk miskin perempuan, hal ini dibuktikan dengan pengujian hipotesis yang menggunakan rumus uji komparatif (uji beda) *Mann-Whitney Test*. Berdasarkan hasil perhitungan didapatkan p-value 0,4754542 di mana nilai  $p\text{-value} = 0,4754542 > 0,05$  yang berarti terdapat perbedaan tingkat partisipasi di mana tingkat partisipasi penduduk miskin laki-laki lebih tinggi dengan total skor pencapaian 72,40% sedangkan tingkat partisipasi penduduk miskin perempuan lebih rendah dengan total skor pencapaian 65,69%.

#### 4. Penelitian I Putu Mariana Adiputra

I Putu Mariana Adiputra, mahasiswa Universitas Udayana tahun 2013 yang melakukan penelitian dengan judul *"Pemberdayaan Masyarakat Miskin Di Hotel Suly Resort, Yoga & Spa Melalui Yayasan Bali Global Ubud – Bali"*

Dalam penelitian tersebut, ditemukan fakta bahwa bentuk-bentuk pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan Hotel Suly Resort, Yoga & Spa yaitu berupa penyelenggaraan panti asuhan, sekolah gratis, pelatihan kewirausahaan dan seni budaya. Ideologi yang ada dibalik pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan oleh Hotel Suly Resort, Yoga & Spa adalah ideologi kapitalisme dengan kepedulian sosial yang bertujuan untuk mempertahankan eksistensi hotel, mendapatkan keuntungan jangka panjang sekaligus memberikan manfaat bagi masyarakat terutama masyarakat miskin/ kurang mampu di Bali khususnya. Pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan di Hotel Suly Resort, Yoga & Spa memiliki implikasi yang positif terhadap hotel dan masyarakat miskin. Implikasi bagi hotel meliputi image hotel, promosi hotel, kebersihan area umum hotel, efisiensi tenaga kerja dan pemenuhan kebutuhan tenaga kerja. Implikasi bagi masyarakat miskin meliputi peningkatan rasa percaya diri, peningkatan kemandirian, kedisiplinan, etika dan rasa tanggung jawab, kepedulian peserta untuk melestarikan seni budaya Bali, peningkatan taraf hidup keluarga dan peluang mendapatkan pendidikan lanjutan.



## 5. Penelitian Ika Kusuma Permanasari

Ika Kusuma Permanasari, mahasiswa Universitas Indonesia tahun 2011 yang melakukan penelitian dengan judul *"Pemberdayaan Masyarakat Melalui Desa Wisata Dalam Usaha Peningkatan Kesejahteraan (Desa Candirejo, Magelang, Jawa Tengah)"*.

Dalam penelitian tersebut, ditemukan fakta bahwa Desa Candirejo memiliki banyak potensi daerah untuk dikembangkan lebih lanjut sebagai desa wisata. Lokasinya yang dekat dengan Candi Borobudur sebagai *world heritage culture* dengan pemandangan alam yang indah menambah nilai lebih bagi keberadaan desa. Upaya pemberdayaan masyarakat melalui desa wisata, dilakukan tidak hanya untuk upaya konservasi kawasan Candi Borobudur, tetapi dalam upaya pelestarian lingkungan, pelestarian nilai-nilai tradisi masyarakat lokal, juga upaya peningkatan pendapatan masyarakat dengan menjadikan desa sebagai daerah tujuan wisata.

### C. Kerangka Berpikir

Penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara bertahap, terpadu, terukur, sinergi dan terencana yang dilandasi oleh kemitraan dan keterlibatan berbagai pihak dan dikelola sebagai suatu gerakan bersama untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak dasar. Tanpa koordinasi dan sinergi, tidak akan diperoleh efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dan efisiensi pemanfaatan dana pembangunan dalam pengentasan kemiskinan. Keberhasilan PDPM Dusun Sirih Sekapur dalam menanggulangi



kemiskinan sangat tergantung dari implementasi pelaksanaan program yang dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat miskin di wilayah penerima program.

Keberhasilan pelaksanaan suatu program penanggulangan kemiskinan PDPM Dusun Sirih Sekapur agar sesuai tujuan yang diinginkan dapat dilihat dari implementasi pelaksanaan program. Implementasi program akan terwujud apabila adanya partisipasi/keterlibatan masyarakat dalam program PDPM Dusun Sirih Sekapur. Implementasi program yang diharapkan memberikan dampak positif meliputi adanya peningkatan pendapatan dan kesempatan kerja bagi masyarakat itu sendiri.

Dengan berlandaskan pustaka serta landasan teori, penelitian ini dilakukan dengan melihat implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, dan hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur dan bagaimana solusi penyelesaiannya.

Dasar hukum dari program PDPM Dusun Sirih Sekapur adalah berdasarkan Peraturan Bupati Bungo Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo, bahwa visi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di

lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Pada pemberdayaan masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, terdapat beberapa kendala dan permasalahan. Pemberdayaan masyarakat di Dusun Sirih Sekapur masih dalam proses dan terus berjalan. Kondisi kesejahteraan dimana pendidikan telah dapat dinikmati oleh masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, walau masih ada penduduk yang belum bersekolah, dan sebagian besar hanya berpendidikan sekolah dasar. Kendala lainnya adalah pendapatan masyarakat yang sebagian besar masih kecil. Untuk itu, penelitian ini mencoba menemukan hambatan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.

#### **D. Operasional Konsep**

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

Pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2004: 65) bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.



Mazmanian dan Sebastian dalam Wahab, (2004: 68) juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier dalam Wahab, (2004: 68) merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

## 2. Definisi Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan adalah mendorong masyarakat dalam membangun potensi yang dimiliki agar dapat berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhannya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat melainkan juga pranata-pranatanya.

Dalam konsepsi pemberdayaan masyarakat, secara lugas dapat diartikan sebagai suatu proses yang membangun manusia atau masyarakat melalui pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat, dan pengorganisasian masyarakat.

Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Mandiri berarti masyarakat dapat memenuhi kebutuhannya (baik



secara individu ataupun kolektif) melalui usaha yang dilakukan dan tidak bergantung pada yang lain. Jaringan kerja merupakan kerangka kerjasama yang dilakukan oleh *stakeholder*, yaitu pemerintah, swasta, LSM, dan masyarakat, sehingga pembangunan tidak merugikan pihak manapun dan dapat memberikan hasil yang merata yang merupakan konsep keadilan (kesejahteraan yang merata).

### 3. Definisi Pemerintahan Daerah

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpah kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu di pusatkan atau dipencarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi,

demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.

#### 4. Definisi Partisipasi

Dalam berjalannya waktu, terjadi definisi ulang terhadap partisipasi. Dalam praktek konvensional, seringkali hanya diminta partisipasi masyarakat sebagai donor atau sukarelawan. dalam pembangunan, sehingga yang terjadi hanyalah fenomena “partisipasi yang dibayar”, dimana partisipasi hanya muncul jika ada proyek dengan kucuran dana dan atas. Dalam tiga dasawarsa belakangan ini telah diperoleh sebuah spektrum makna dan semangat baru untuk melakukan partisipasi secara berbeda.

Secara etimologi, partisipasi berasal dari bahasa Inggris “*participation*” yang berarti mengambil bagian/keikutsertaan. Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia dijelaskan “partisipasi” berarti: hal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, peran serta. Secara umum pengertian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keperansertaan semua anggota atau wakil-wakil masyarakat untuk ikut membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk di dalamnya memutuskan tentang rencana-rencana kegiatan yang akan dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya (Manolang, 2013: 31).



Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam situasi baik secara mental, pikiran atau emosi dan perasaan yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan dalam upaya untuk memberikan sumbangan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut (Adam, 1993: 69).

## 5. Definisi Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial adalah mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik, sedangkan menurut rumusan Undang-Undang Republik Indonesia No.6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial pasal 2 ayat 1, adalah:

“Kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila”.

Salah satu ciri ilmu kesejahteraan sosial adalah upaya pengembangan metodologi untuk menangani berbagai macam masalah sosial, baik tingkat individu, kelompok, keluarga maupun masyarakat (Adi, 1994: 3-5).

## 6. Definisi Kebijakan Publik

Menurut William Dun (1999: 12) menyatakan:

“Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan



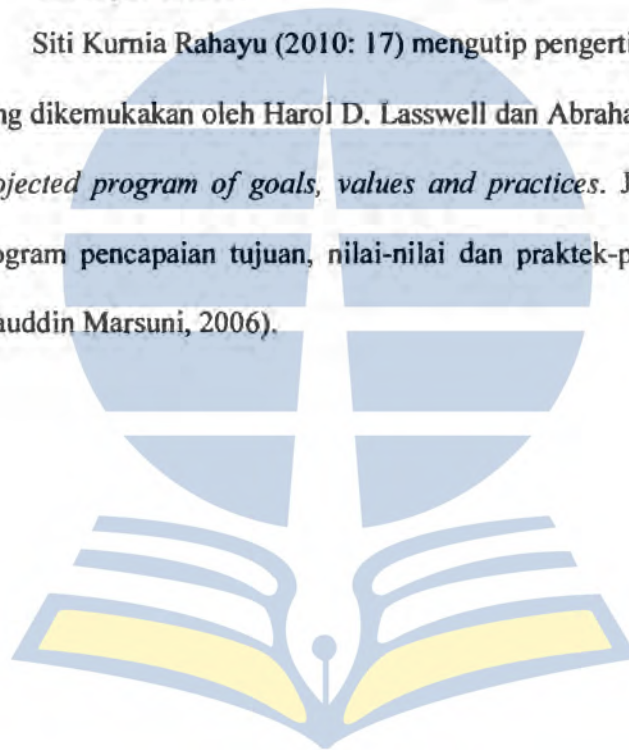
intepreatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”.Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal.yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diintepretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.”

Di dalam kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007: 16)

dikatakan bahwa:

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan sam pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.”

Siti Kurnia Rahayu (2010: 17) mengutip pengertian kebijakan negara yang dikemukakan oleh Harol D. Lasswell dan Abraham Kaplan sebagai *a projected program of goals, values and practices*. Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Lauddin Marsuni, 2006).



## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berhubungan dengan ide, persepsi, pendapat, kepercayaan orang yang akan diteliti dan kesemuanya tidak dapat di ukur dengan angka.

Dalam penelitian ini, teori yang digunakan dalam penelitian tidak dipaksakan untuk memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang telah diteliti. Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan alat-alat yang mewakili jumlah, intensitas atau frekuensi. Peneliti menggunakan dirinya sendiri sebagai perangkat penelitian, mengupayakan kedekatan dan keakraban antara dirinya dengan obyek atau subyek penelitiannya. Pemilihan metode penelitian kualitatif sangat sesuai dalam upaya untuk memahami permasalahan yang terdapat di objek penelitian tersebut terkait dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu mengetahui implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.

Sugiyono (2011:15), menyimpulkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowbaal*,

teknik pengumpulan dengan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian Denzin dan Lincoln (dalam Moleong, 2006:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Adapun Bogdan dan Taylor (dalam Moleong 2006:4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan definisi tersebut, Kirk dan Miller (dalam Moleong 2006:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

## **B. Sumber Informasi**

Dalam setiap penelitian, selain menggunakan metode yang tepat juga diperlukan kemampuan memilih sumber informasi dan metode pengumpulan data yang relevan. Data merupakan faktor penting dalam penelitian. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder.

Irawan Soehartono (2004: 54) Data skunder adalah data yang di ambil secara tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder biasanya diambil dari



dokumen-dokumen (laporan, karya tulis orang lain, koran, majalah). Atau, seseorang mendapat informasi dari “orang lain”. Menurut Sumadi (2011:76) Data skunder adalah merupakan pendekatan penelitian yang menggunakan data-data yang telah ada, selanjutnya dilakukan proses analisa dan interpretasi terhadap data-data tersebut sesuai dengan tujuan penelitian.

Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur. Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari berbagai literatur yang berhubungan dengan implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.

### C. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam penelitian. Teknik pengumpulan data yang benar akan menghasilkan data yang memiliki kredibilitas tinggi, dan sebaliknya. Oleh karena itu, tahap ini tidak boleh salah dan harus dilakukan dengan cermat sesuai prosedur dan ciri-ciri penelitian kualitatif. Sebab, kesalahan atau ketidaksempurnaan dalam metode pengumpulan data akan berakibat fatal, yakni berupa data yang tidak *credible*, sehingga hasil penelitiannya tidak bisa dipertanggungjawabkan. Hasil penelitian demikian sangat berbahaya, lebih-lebih jika dipakai sebagai dasar pertimbangan untuk mengambil kebijakan publik.

Kegiatan pengumpulan data yang baik dan sesuai dengan tujuan dibagi menjadi 2 tahap, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

Sedangkan prosedur pengumpulan data adalah cara yang dilakukan seorang peneliti untuk mendapatkan data yang diperlukan. Dengan metode pengumpulan data yang tepat dalam suatu penelitian akan memungkinkan pencapaian masalah secara valid dan terpercaya yang akhirnya akan memungkinkan generalisasi yang obyektif.

Syukur Kholil (2006: 81) mengemukakan, ada beberapa hal yang perlu dilakukan dalam proses pengumpulan data kualitatif, yaitu (1) Meringkaskan data hasil kontak dengan sumber, (2) Pengkodean dengan menggunakan simbol atau ringkasan, (3) Pembuatan Catatan objektif, klasifikasi dan mengedit data, (4) Membuat catatan reflektif, (5) Membuat catatan marginal untuk komentar, (6) Penyimpanan data, (7) Membuat analisis dalam proses pengumpulan data, (8) Analisis antar lokasi.

Dalam penelitian ini prosedur pengambilan dan pengumpulan data diperoleh, yaitu dengan mempelajari literatur-literatur serta buku-buku bacaan yang ada hubungan dengan penelitian ini.

#### **D. Tahap Penelitian**

Tahapan yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu:

##### **1. Persiapan Penelitian**

Menurut Sanapiah Faisal (1990: 34), persiapan dalam melakukan penelitian, antara lain:

###### **a. Menyusun rancangan penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan berangkat dari permasalahan dalam lingkup peristiwa yang sedang terus berlangsung dan bisa diamati



serta diverifikasi secara nyata pada saat berlangsungnya penelitian. Peristiwa-peristiwa yang diamati dalam konteks kegiatan orang-orang/organisasi.

b. Memilih Lapangan

Sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian, maka dipilih lokasi penelitian yang digunakan sebagai sumber data, dengan mengasumsikan bahwa dalam penelitian kualitatif, jumlah (informan) tidak terlalu berpengaruh dari pada konteks. Juga dengan alasan-alasan pemilihan yang ditetapkan dan rekomendasi dari pihak yang berhubungan langsung dengan lapangan, seperti dengan implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur. Selain didasarkan pada rekomendasi-rekomendasi dari pihak yang terkait juga melihat dari keragaman masyarakat yang berada di sekitar tempat yang menempatkan perbedaan dan kemampuan potensi yang dimilikinya.

c. Mengurus perencanaan

Mengurus berbagai hal yang diperlukan untuk kelancaran kegiatan penelitian. Terutama kaitannya dengan metode yang digunakan yaitu kualitatif, maka perencanaan dari birokrasi yang bersangkutan biasanya dibutuhkan karena hal ini akan mempengaruhi keadaan lingkungan dengan kehadiran seseorang yang tidak dikenal atau diketahui. Dengan perencanaan yang dikeluarkan akan mengurangi sedikitnya ketertutupan lapangan atas kehadiran kita sebagai peneliti.

d. Menjajaki dan menilai keadaan



Setelah kelengkapan administrasi diperoleh sebagai bekal legalisasi kegiatan kita, maka hal yang sangat perlu dilakukan adalah proses penjajagan lapangan dan sosialisasi diri dengan keadaan, karena kitalah yang menjadi alat utamanya maka kitalah yang akan menentukan apakah lapangan merasa terganggu sehingga banyak data yang tidak dapat digali/tersembunyikan/disembunyikan, atau sebaliknya bahwa lapangan menerima kita sebagai bagian dari anggota mereka sehingga data apapun dapat digali karena mereka tidak merasa terganggu.

e. Menyiapkan instrument penelitian.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah ujung tombak sebagai pengumpul data (instrumen). Peneliti terjun secara langsung ke lapangan untuk mengumpulkan sejumlah informasi yang dibutuhkan.

2. Pelaksanaan Penelitian

a. Pengumpulan Data

Di dalam penelitian kualitatif peneliti sekaligus berperan sebagai instrumen penelitian. Berlangsungnya proses pengumpulan data, peneliti benar-benar diharapkan mampu berinteraksi dengan obyek yang akan dijadikan sebagai sasaran penelitian. Dengan arti kata, peneliti menggunakan pendekatan alamiah dan peka terhadap gejala-gejala yang dilihat, didengar, dirasakan serta difikirkan. Keberhasilan penelitian amat tergantung dari data lapangan, maka

ketetapan, ketelitian, rincian, kelengkapan dan keluesan pencatatan informasi yang diamati dilapangan amat penting artinya.

Dalam rangka kepentingan pengumpulan data, teknik yang digunakan, yaitu Studi Dokumentasi yang mencakup dokumen-dokumen tertulis yang resmi ataupun tidak resmi.

#### b. Pengolahan Data

Pengolahan Data diartikan sebagai sekumpulan informasi yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat hasil pengolahan data, akan dapat dipahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan, apakah harus lebih jauh menganalisis atukah mengambil tindakan, berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari pengolahan-pengolahan data tersebut. Pengolahan yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa lalu adalah bentuk teks naratif. Pengolahan juga bagian dari analisis. Merancang deretan-kolom-kolom sebuah matriks untuk data kualitatif dan memutuskan jenis dan bentuk data yang harus dimasukkan ke dalam kotak-kotak matriks merupakan kegiatan analisis.

#### c. Penyusunan Hasil Penelitian

Hasil penelitian merupakan tahap akhir dari analisis data yang dapat dikatakan buah dari jerih payah penelian, kemudian disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran mengenai implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.

### E. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses analisa yang dilakukan secara sistematis terhadap data yang telah dikumpulkan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pula analisis isi (*Content Analyse*) yaitu analisa yang menggambarkan pesan atau informasi yang jelas dari proses wawancara yang mendalam dengan responden. Dalam penelitian ini, metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif, yaitu data yang diperoleh melalui wawancara. Selanjutnya data yang diperoleh menjadi bahan analisis data untuk menjawab masalah penelitian.

Penelitian kualitatif harus memiliki kredibilitas sehingga dapat dipertanggung jawabkan. Kredibilitas adalah keberhasilan mencapai maksud mengeksplorasi masalah yang majemuk atau keterpercayaan terhadap hasil data penelitian. Sehingga data yang diperoleh, kemudian diuraikan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis. Selanjutnya dianalisis secara deskriptif untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dan ditarik kesimpulan, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus untuk menggambarkan mengenai implementasi misi dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur.



## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Implementasi Misi Dalam Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat Di Dusun Sirih Sekapur

Dusun Sirih Sekapur merupakan salah satu dusun di Kecamatan Jujuhan, Kabupaten Bungo, Provinsi Jambi. Berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, Kabupaten Bungo menyebut Dusun sebagai pengganti Desa sesuai Peraturan Daerah Nomor Nomor 09 Tahun 2007 tentang Perubahan Penyebutan Kepala Desa menjadi Rio, Desa menjadi Dusun, dan Dusun menjadi Kampung.

Jumlah penduduk Dusun Sirih Sekapur saat ini berjumlah 428 jiwa terdiri atas 204 jiwa laki-laki dan 224 jiwa perempuan. Semua penduduk memeluk agama Islam dan berasal dari etnis Melayu Jambi. Sebagian besar penduduk Dusun Sirih Sekapur berada pada usia produktif, yaitu sebesar 67% berada pada kisaran usia 15-60 tahun. Lainnya adalah 7% pada kisaran umur 0-4 tahun, 20% pada kisaran usia sekolah atau 5-14 tahun dan sisanya sebanyak 6% berusia di atas 60 tahun.

Hampir separuh dari penduduk Dusun Sirih Sekapur berpendidikan SD yaitu sebanyak 159 jiwa. 70 jiwa berpendidikan SLTP sederajat, 70 jiwa berpendidikan SLTA sederajat dan telah ada yang menamatkan pendidikan hingga program diploma atau sarjana sebanyak 45 jiwa. Dusun ini dikategorikan sebagai desa miskin dengan tingkat pendapatan di bawah rata-rata. Sumber pendapatan tunai harian berasal dari karet, pendapatan musiman

diperoleh dari durian dan buah-buahan lainnya yang ditanam di kebun karet campur, dengan sumber penghidupan utama lainnya adalah padi sawah.

Produktif memilih menjadi petani sebagai mata pencahariannya. Petani dimaksud merupakan petani pekebun dimana kebun sebagai sumber mata pencaharian utamanya selain ada juga yang menanam padi di sawah. Dari berbagai mata pencaharian tersebut, pendapatan yang diterima oleh masyarakat Dusun Sirih Sekapur sebagian besar atau mencapai 65% berada pada kisaran 1,7—5 juta rupiah per bulannya. Hanya 25% yang berada di bawah 1,7 juta rupiah per bulannya dan 10% yang menerima pendapatan tiap bulannya di atas 5 juta rupiah. Hingga kini petani masih menempati urutan pertama mata pencaharian penduduk Dusun Sirih Sekapur. Sebanyak 148 jiwa dari 327 jiwa usia.

Tujuan pembangunan daerah yang diharapkan, diperlukan adanya bentuk sinergis antar peran birokrasi dengan keterlibatan aktif setiap masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Partisipasi masyarakat yang bersifat aktif dalam pembangunan infrastruktur fisik adalah bentuk kesadaran yang tidak bisa muncul dengan sendirinya. Oleh karena itu kesadaran tersebut harus dibimbing dan diarahkan sampai mereka bisa mencapai kemandiriannya sendiri.

Adanya keterlibatan itu, maka suatu pembangunan akan bisa dirasakan secara merata, dan tidak hanya oleh pihak-pihak tertentu saja. Pembangunan yang tidak merata adalah karena suatu pembangunan sudah tidak memandang arti pentingnya keterlibatan subyek dalam menyelenggarakan pembangunan itu sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur fisik

daerah sangat diharapkan guna memberikan masukan kepada peminat daerah apa sebenarnya yang mereka butuhkan.

Partisipasi juga harus ada ketika pemerintah daerah membutuhkan sebagian dari hak milik mereka dengan ditukar dengan nilai yang sepadan. Pengertian akan partisipasi ini menekankan pada paradigma *bottom up* pada administrasi pembangunan dimana elemen terpenting dalam pembangunan adalah dengan adanya modal sosial yang kuat dan memberikan sumbangsih dalam setiap kebutuhan pembangunan.

Dalam pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur Guna diperoleh bahwa fakta di lapangan, program PDPM di Dusun Sirih Sekapur lebih terfokuskan pada misi ke 4, yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat. Hal tersebut terlihat dalam pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2014, yaitu pembangunan drainase dengan panjang 730 meter dengan anggaran Rp. 100 juta dan progressnya sudah mencapai 70%.

Kemudian pada program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2013, berdasarkan data yang Penulis peroleh, program yang dilaksanakan adalah pembangunan Posyandu Bronjong dengan anggaran Rp. 100 juta dan pembangunan Rabat Beton yang progressnya sudah 100%.

Berdasarkan data tersebut, dapat dinyatakan kegiatan PDPM yang bergulir merupakan bentuk pembangunan infrastruktur fisik dalam membantu para petani untuk mendapatkan akomodasi berupa akses jalan yang baik dan juga pelayanan kesehatan yang baik. Namun permasalahannya adalah bahwa



tujuan utama dari program PDPM adalah meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.

Berdasarkan penelitian Penulis di lapangan, tingkat partisipasi masyarakat dalam mengikuti program PDPM di Dusun Sirih Sekapur sangatlah rendah. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

#### 1. *Comunication* (Komunikasi)

Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran. Hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan.

Dalam PDPM di Dusun Sirih Sekapur, misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo, yaitu:

- a. peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya;
- b. pelembagaan sistem pembangunan partisipatif;
- c. pegektifan fungsi dan peran pemerintah lokal;
- d. peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat;
- e. pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka mencapai visi dan misi PDPM, strategi yang dikembangkan PDPM, yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar Dusun. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PDPM lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PDPM diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan, yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan.

Dalam pelaksanaan di lapangan, berdasarkan hasil penelitian yang Penulis peroleh, program PDPM di Kabupaten Bungo, khususnya di Dusun Sirih Sekapur, lebih dilakukan pada misi ke 4 (empat), yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat. Hal tersebut bertolak belakang dengan visi PDPM Kabupaten Bungo yang menginginkan tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Berdasarkan fakta di lapangan, bahwa pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2014, yaitu pembangunan drainase dengan panjang 730 meter dengan anggaran Rp. 100 juta dan progressnya sudah mencapai 70%, sedangkan program pelatihan pembangunan pertanian yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Dusun Sirih Sekapur tidak terlaksana, sehingga berakibat tingkat partisipasi masyarakat pada program PDPM di Dusun Sirih Sekapur sangat minim, yang pada akhirnya visi dan misi PDPM Dusun Sirih Sekapur tidak terlaksana dengan baik.

Menurut Penulis, hal tersebut disebabkan karena kurangnya informasi dari pemerintah daerah yang diterima oleh masyarakat Dusun Sirih Sekapur. Menurut Penulis, oleh karena sebagian besar tingkat pendidikan masyarakat di Dusun Sirih Sekapur masih sangat rendah, maka tingkat kepekaan dan keingintahuan akan informasi tentang program PDPM di Dusun Sirih Sekapur masih sangat rendah pula, sehingga apabila pemerintah daerah Kabupaten Bungo sebagai pelaksana dari program PDPM di Dusun Sirih Sekapur tidak memberikan informasi yang jelas tentang maksud dan tujuan dari diadakannya program PDPM di Dusun Sirih Sekapur kepada masyarakat Dusun Sirih Sekapur, maka akibatnya adalah masyarakat Dusun Sirih Sekapur tidak mengetahui apa yang harus dilaksanakan ataupun diberikan untuk mendukung program PDPM di Dusun Sirih Sekapur.

## 2. *Resources* (Sumber Daya)

Sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakannya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Dalam pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur, berdasarkan penelitian yang Penulis lakukan, pelaksanaan program PDPM



di Dusun Sirih Sekapur hanya terfokus pada pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan dan drainase. Program-program lain seperti kegiatan pelatihan yang melibatkan partisipatif masyarakat dalam mendayagunakan sumber daya lokal tidak berjalan dengan baik, sehingga sasaran pemberdayaan sosial tidak tercapai.

Sasaran pemberdayaan sosial adalah terciptanya kondisi masyarakat yang mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi dalam komunitasnya untuk kemudian dilakukan pemecahan masalahnya sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki serta dengan memanfaatkan peluang-peluang yang mungkin didapatkan. Permasalahan sosial yang dimaksud meliputi kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, kesetaraan gender, dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Kegiatan penanganan masalah sosial dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur dikelola oleh unit pengelola sosial (UPS) yang berada di bawah koordinasi BKM.

Pelaksanaan kegiatan pemberdayaan sosial dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur termasuk sangat kurang dimana dari rencana-rencana kegiatan yang telah diprogramkan hampir semua belum terlaksana, karena dana kegiatan yang sedianya digunakan untuk kegiatan sosial dialihkan sementara untuk membantu penyediaan jaringan air bersih bagi masyarakat.

Rencana-rencana kegiatan sosial yang disusun antara lain pelatihan kerajinan batu, penyuluhan penanggulangan narkoba, penyuluhan kesehatan ibu hamil, penyuluhan KB, pengasapan (fogging) untuk pemberantasan penyakit demam berdarah, penyediaan pupuk untuk petani,

pelayanan pengobatan gratis, kursus komputer, beasiswa bagi anak kurang mampu, dan pendirian perpustakaan desa.

Sebagaimana program-program pembangunan yang lain permasalahan utama yang sering menjadi penyebab terlaksana atau tidaknya suatu rencana kegiatan adalah permasalahan pembiayaan. Demikian juga dalam pemberdayaan sosial di Dusun Sirih Sekapur yang belum terlaksana karena dana yang ada dialihkan sementara untuk kegiatan yang lain, sedangkan salah satu elemen dalam peningkatan kapasitas masyarakat adalah pengembangan kreativitas dan peningkatan akses terhadap informasi dan jaringan kerja, sehingga apabila kegiatan yang direncanakan dinilai sangat penting dan urgen setidaknya ada upaya untuk mencari alternatif pembiayaan lain agar program dapat tetap terlaksana. Meskipun dilihat dari sudut pandang manajemen kegiatan hal tersebut kurang tepat namun dilihat dari aspek pengambilan keputusan maka masyarakat bisa dikatakan telah memiliki kapasitas yang cukup untuk memutuskan sendiri hal-hal yang dianggap lebih penting karena dalam semangat pemberdayaan masyarakat adalah penentu kebijakan bagi mereka sendiri.

### 3. *Disposition* (Disposisi)

Disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dari keinginan pembuat kebijakan.

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur, berdasarkan hasil penelitian yang Penulis lakukan, ditemukan fakta bahwa kegiatan-kegiatan pelatihan yang sudah terlaksana dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur sebagian besar adalah kegiatan yang diprogramkan oleh fasilitator pendamping dan bersifat general serta dilaksanakan di semua desa/kelurahan, sedangkan kegiatan pembelajaran yang murni muncul dari inisiatif masyarakat belum ada, meskipun dari dokumen perencanaan dapat dilihat agenda-agenda pelatihan atau pembelajaran masyarakat cukup banyak. Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa kegiatan pembelajaran di Dusun Sirih Sekapur belum efektif dalam memberikan pembelajaran bagi semua anggota komunitasnya.

Menurut Penulis, hal tersebut dikarenakan dalam penyusunan program kegiatan-kegiatan PDPM Dusun Sirih Sekapur, para *stake holder* dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo, tidak mengikutsertakan masyarakat Dusun Sirih Sekapur dalam penyusunan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan, sehingga kegiatan-kegiatan PDPM



Dusun Sirih Sekapur sama seperti kegiatan-kegiatan di desa-desa lainnya, yang menurut Penulis, setiap desa berbeda-beda kebutuhannya.

#### 4. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi).

Struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Di dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya.

Berdasarkan penelitian yang Penulis lakukan, dari keluaran proses perencanaan berupa program yang tersusun, pemberdayaan sosial di Dusun Sirih Sekapur cukup baik karena sebagian besar benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat sebagaimana hasil pemetaan swadaya sebelumnya, namun dokumen perencanaan seharusnya memuat secara lebih detail skenario dan strategi pelaksanaannya. Strategi dan skenario yang dimaksud adalah sebagai panduan dalam melakukan prioritas dan acuan dalam pelaksanaan program pemberdayaan sosial, sehingga sasaran yang direncanakan benar-benar dapat tercapai.

Kegiatan pemberdayaan ekonomi sebagai salah satu komponen dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur dimaksudkan untuk memberikan stimulus bagi masyarakat guna menjalankan usaha perekonomian, sehingga diharapkan

dapat memberi dampak pada peningkatan kesejahteraan serta mengurangi kemiskinan. Kegiatan pemberdayaan ekonomi yang dimaksud berupa pengelolaan dana pinjaman bergulir dan pembinaan usaha yang secara kelembagaan dikelola oleh Unit Pengelola Keuangan (UPK) yang berada di bawah koordinasi BKM. Peminjaman dana bergulir harus dilakukan melalui mekanisme KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) atau kelompok kecil masyarakat yang terdiri dari 10 orang untuk mengajukan peminjaman dana secara berkelompok. Proposal pengajuan dana yang diajukan KSM baru dapat direalisasikan setelah dilakukan diverifikasi oleh UPK dan disetujui oleh BKM.

Kegiatan perguliran dana pinjaman di Dusun Sirih Sekapur termasuk dalam kategori yang bagus dimana dari hasil review keuangan yang dilaksanakan pada akhir tahun kedua (tahun 2009) menunjukkan kinerja yang sangat baik. Kejadian kredit macet (*non performing loan*) sangat kecil. Kemajuan dalam pengelolaan keuangan ini tidak terlepas dari komitmen dan kerjasama antara KSM dan UPK selaku pengelola perguliran dana dan itikad baik dari semua anggota masyarakat untuk menjalankan sistem dana bergulir tersebut.

Kondisi pengelolaan perguliran dana pinjaman di Dusun Sirih Sekapur yang cukup baik saat ini belum didukung oleh pembinaan usaha yang optimal. Masyarakat yang mengajukan pinjaman terbatas pada besaran dana pinjaman yaitu sebesar Rp. 5.000.000,- sampai dengan Rp. 10.000.000,- dan hampir semua anggota KSM meminjam sejumlah tersebut. Seharusnya besaran pinjaman menyesuaikan dengan dana yang dibutuhkan dari skala usaha yang

akan dikembangkan. Aspek dalam pembinaan usaha yang lain yang belum dijalankan antara lain adalah fasilitasi untuk membuka lapangan usaha baru, diversifikasi usaha dan bantuan mengakses jaringan pemasaran serta informasi-informasi bisnis dari dunia luar.

Menurut Penulis, dilihat dari aspek pengembangan kapasitas, maka bisa dikatakan kondisi masyarakat yang ada sekarang belum banyak mengalami peningkatan kemandirian dalam mendapatkan peluang untuk mendapatkan pekerjaan sehingga dapat meningkatkan tingkat kesejahteraannya. Sasaran dan pemberdayaan ekonomi ini sebenarnya adalah meningkatnya kapasitas masyarakat untuk mengakses peluang-peluang dan mengelola sumber daya perekonomian yang tersedia, melalui pemberian stimulus dan pembinaan usaha secara intensif dan berkelanjutan, maka masyarakat dapat dikatakan berdaya secara ekonomi ketika mereka mampu menjalankan roda perekonomian dalam komunitasnya secara baik, efektif dan efisien. Kondisi semacam itu belum nampak dalam komunitas masyarakat di Dusun Sirih Sekapur karena keberadaan stimulus dana yang ada belum dibarengi dengan pembinaan usaha secara terpadu.

Berdasarkan prinsip dasar PDPM, di antaranya adalah bertumpu pada pembangunan manusia. Pengertian prinsip bertumpu pada pembangunan manusia adalah masyarakat hendaknya memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia dari pada pembangunan fisik semata.

Menurut Penulis, pembangunan infrastruktur seperti drainase, pembangunan jalan dan lainnya merupakan program PDPM yang sangat



penting guna mendukung aktifitas masyarakat Dusun Sirih Sekapur. Namun, tidak kalah pentingnya adalah peningkatan kegiatan seperti pelatihan-pelatihan yang bertujuan agar masyarakat Dusun Sirih Sekapur dapat memanfaatkan dan meningkatkan sumber daya lokal, baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang bertujuan agar kehidupan di Dusun Sirih Sekapur menjadi lebih baik dan pada akhirnya adalah program pemerintah dalam memberantas kemiskinan akan terwujud di Dusun Sirih Sekapur. Kegiatan pelatihan tersebut, seperti pelatihan peningkatan produksi pertanian, sehingga dengan bertambahnya pengetahuan masyarakat Dusun Sirih Sekapur tentang bagaimana caranya meningkatkan produksi pertanian, maka meningkat pula pendapatannya yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraannya.

Hal tersebut dapat dilakukan dengan catatan melalui perencanaan yang sistematis, sehingga ketika implementasinya dapat dilakukan dengan baik dan benar. Program pelatihan pembangunan pertanian diupayakan untuk makin menumbuhkan aspirasi masyarakat tani di Dusun Sirih Sekapur sebagai pelaku pembangunan. Berbagai bantuan seperti pelatihan yang ditujukan kepada masyarakat tani semata-mata dimaksudkan untuk menumbuhkan swadaya dan swakarsa masyarakat dalam pembangunan dan bukan malah menimbulkan ketergantungan.

Berdasarkan data yang Penulis peroleh, pelaksanaan PDPM di Dusun Sirih Sekapur banyak kekurangannya, di antaranya adalah:

1. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan, dan melestarikan pembangunan;

2. Kurangnya pemberian kepercayaan kepada masyarakat untuk memilih kegiatan yang dibutuhkan;
3. Data penduduk miskin yang tidak lengkap;
4. Kurangnya pemberian akses informasi kepada setiap penduduk desa mengenai peluang, kebebasan memilih, dan memutuskan;
5. Tidak adanya penciptaan suasana kompetisi yang sehat dalam pengajuan usulan kegiatan;
6. Lemahnya penerapan teknologi tepat guna dan padat karya;
7. Minimnya penggalakkan swadaya masyarakat dalam pelaksanaan dan pelestarian pembangunan.

#### **B. Hambatan Dalam Pelaksanaan Misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapurdan Bagaimana Solusi Penyelesaiannya**

Tantangan bangsa Indonesia di era otonomi daerah ini tidaklah ringan mengingat ada semacam fenomena dimana sementara bangsa-bangsa lain sudah saling berkompetisi untuk terus maju dalam rangka meningkatkan daya saingnya, bangsa Indonesia justru terpuruk dalam membenahan masalah-masalah ekonomi, sosial maupun politik di dalam negeri. Dibalik itu semua ada permasalahan yang paling mendesak untuk dicari pemecahannya saat ini adalah masalah kemiskinan.

Mengingat permasalahan kemiskinan ini seakan beranjak di tempat terlebih bila kita melihat kondisi kemiskinan bangsa Indonesia terkini. Terungkap dari kajian terbaru dari Bank Dunia yang menyimpulkan bahwa

kemiskinan di negara Indonesia bukan sekadar 10-20% penduduk yang hidup dalam kemiskinan absolut (*extreme poverty*). Tapi ada kenyataan lain yang membuktikan bahwa kurang lebih tiga per lima atau 60% penduduk Indonesia saat ini hidup di bawah garis kemiskinan.

Kondisi di atas jelas memprihatinkan mengingat realita kemiskinan di atas jelas bukanlah permasalahan yang mudah diatasi mengingat kondisi kemiskinan yang harus ditanggulangi mencakup banyak segi. Pemilikan sumber daya yang tidak merata, kemampuan masyarakat yang terbatas dan ketidaksamaan kesempatan dalam menghasilkan akan menyebabkan keikutsertaan dalam pembangunan tidak merata. Ini semua pada gilirannya menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang dan selanjutnya menimbulkan struktur masyarakat yang timpang.

Secara umum permasalahan kemiskinan dan ketidakberdayaan disebabkan oleh dua faktor utama yang saling berkait satusama lain, yaitu Faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal menyangkut permasalahan dan kendala yang berasal dari dalam individu atau masyarakat miskin yang bersangkutan, seperti rendahnya motivasi, minimnya modal, lemahnya penguasaan aspek manajemen dan teknologi. Sementara faktor eksternal penyebab kemiskinan dan ketidakberdayaan adalah belum kondusifnya aspek kelembagaan yang ada. Di samping masih minimnya infrastruktur dan daya dukung lainnya sehingga potensi-potensi yang dimiliki oleh masyarakat tidak dapat ditumbuhkembangkan.

Berpijak pada logika penyebab kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat itu maka menurut Penulis, strategi pemberdayaan masyarakat yang



diterapkan harus menyentuh permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, baik pada sisi internal maupun eksternal. Para pelaku pembangunan dituntut untuk secara konsisten dan berkesinambungan menciptakan dan membina kebersamaan, sehingga dampaknya bukan hanya pada pemberdayaan posisi masyarakat lapisan bawah namun lebih jauh juga pada penguatan sendi-sendi perekonomian negara secara keseluruhan. Hal tersebut terjadi pula dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, yang tentunya terjadi berbagai hambatan dalam pelaksanaannya.

Menurut Penulis, hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, yaitu:

1. Kurang terbukanya para pelaku pembangunan dalam menyelenggarakan proses pembangunan yang menganggap masyarakat hanya sekedar obyek pembangunan.

Kegiatan partisipasi masyarakat pada parameter prakarsa menunjukkan tingkatan konspirasi. Dalam hal pembangunan drainase dan jalan desa pada program PDPM di Dusun Sirih Sekapur, masih sangat dominan pemerintah. Namun demikian pemerintah berusaha meningkatkan peran masyarakat untuk ikut dalam kegiatan dari awal hingga akhir kegiatan. Permasalahan yang berhasil Penulis identifikasi adalah kurang terkuasainya metode dan teknik partisipasi oleh masyarakat, sehingga masyarakat perlu diberikan pelatihan secara lebih sering dalam kegiatan yang sejenis. Juga teridentifikasi bahwa pemerintah masih menganggap masyarakat sebagai obyek pembangunan, bukan sebagai pelaku

pembangunan sepenuhnya. Untuk selanjutnya, masyarakat perlu diberikan kepercayaan yang lebih dalam pembangunan.

2. Masyarakat yang mengharapkan insentif;

Mayoritas masyarakat Dusun Sirih Sekapur adalah masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga hal ini menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat. Berdasarkan data yang Penulis peroleh, teridentifikasi permasalahan bahwa masyarakat Dusun Sirih Sekapur masih mengharapkan insentif dari tenaga yang di sumbangkannya. Hal ini terjadi memang karena faktor ekonomi yang masih menjadi akar permasalahan. Faktor masyarakat yang masih sebagai obyek pembangunan juga menjadi penyebabnya kurangnya antusiasine warga untuk partisipasi dalam pembiayaan.

3. Masyarakat tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan.

Permasalahan yang muncul dalam hal pengambilan keputusan adalah bahwa masyarakat memang tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk terlibat produktif dalam pengambilan keputusan. Hal ini terjadi karena dalam hal pengambilan keputusan seperti bangunan apa yang dibuat serta lokasi mana yang dipilih untuk pembangunan infrastruktur yang dipilih tersebut tanpa melibatkan masyarakat Dusun Sirih Sekapur. Pemerintah daerah hanya melihat bahwa ada infrastruktur yang diperlukan oleh masyarakat dengan mengetahuinya melalui observasi terlebih dahulu, sehingga menurut Penulis, partisipasi masyarakat menjadi rendah seiring dengan tidak dilibatkannya masyarakat dalam hal pembuatan keputusan.

Indikator untuk sebuah komunitas atau masyarakat bisa dianggap berdaya adalah apabila mereka memiliki kemampuan dan kapasitas untuk mengatasi permasalahan dalam komunitasnya sendiri berdasarkan sumber daya yang dimiliki dan mampu mengelola pembangunannya dalam komunitasnya secara berkelanjutan. Indikator tersebut sebenarnya lebih mengacu kepada kapasitas masyarakatnya daripada capaian hasil pembangunan yang telah didapatkan, karena dengan kapasitas masyarakat yang memadai, maka jaminan untuk keberlanjutan pemberdayaan masyarakat bisa lebih dapat diandalkan.

Melihat partisipasi masyarakat Dusun Sirih Sekapur untuk turut andil dalam memberikan swadaya baik berupa finansial, material maupun tenaga yang cukup rendah maka bisa dikatakan bahwa masyarakat Dusun Sirih Sekapur belum mampu mandiri dalam hal pembangunan di lingkungannya. Namun apabila dilihat dari aspek kepentingan umum yang lebih luas maka partisipasi masyarakat tersebut lebih dimotivasi oleh nilai manfaat yang akan mereka dapatkan sendiri. Partisipasi masyarakat dalam bentuk swadaya seharusnya lebih termotivasi untuk memberikan kemanfaatan bagi kepentingan umum, utamanya masyarakat miskin sasaran utama dalam program penanggulangan kemiskinan tersebut.

Menurut Penulis, evaluasi mengenai keberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu evaluasi yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat selaku aktor dan pelaku pembangunan dan evaluasi oleh pihak luar dalam hal ini oleh Penulis. Evaluasi oleh masyarakat sendiri lebih bersifat tindakan evaluatif praktis, yaitu evaluasi tentang pelaksanaan siklus



pemberdayaan, evaluasi kelembagaan, implementasi atau capaian program yang telah direncanakan, sedangkan evaluasi oleh Penulis sebagai pihak luar lebih bersifat untuk mengevaluasi proses pemberdayaan yang ada saat ini dari sudut pandang akademis berdasarkan kondisi-kondisi ideal yang diharapkan dalam proses pemberdayaan masyarakat.

Evaluasi keberdayaan masyarakat yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat dilakukan dalam bentuk review partisipatif yang dilaksanakan setiap akhir tahun atau 3 bulan sebelum pelaksanaan rembug warga tahunan, karena hasil review partisipatif ini akan menjadi materi yang dibahas dalam rembug warga tahunan sebagai forum tertinggi dalam pelaksanaan pemberdayaan di tingkat komunitas dalam PDPM Dusun Sirih Sekapur. Menurut Penulis, terdapat 4 kategori dalam hal pencapaian pelaksana pemberdayaan masyarakat yaitu kategori awal, kategori berdaya, kategori mandiri dan yang terakhir yaitu menuju madani.

Pada kategori awal masyarakat masih melaksanakan pemberdayaan sebagaimana petunjuk pelaksanaan secara utuh dan baru memulai kegiatan dan membangun hubungan baik ke dalam maupun ke luar komunitas. Pada kategori berdaya masyarakat sudah mulai memiliki tujuan dan rencana serta perangkat organisasi serta basis yang cukup kuat untuk berkembang namun masih sangat perlu meningkatkan kinerja untuk mencapai perkembangan yang lebih tinggi. Pada kategori mandiri masyarakat belum tampak mulai memiliki gagasan inovatif dan pandangan ke depan, sedangkan pada kategori madani masyarakat sudah memiliki kapasitas yang cukup baik untuk mempertahankan eksistensinya menuju kemandirian dan keberlanjutan. Menurut Ubaedillah

dalam Sumaryadi, (2005: 48) menggambarkan karakteristik dalam masyarakat madani terdapat persamaan posisi dan hak antar sesama warga, demokrasi masyarakat sipil, terdapat sikap toleransi, menghargai pluralisme, serta terdapat keadilan sosial.

Dalam konteks kemandirian yang sesungguhnya maka seharusnya masyarakat mampu untuk mengakses sumber daya yang dibutuhkan dalam pembangunan dan mampu mengelola potensi yang dimiliki sehingga kondisinya maju dan yang ada sebelumnya. Selama ini penyusunan program kegiatan dan pembentukan Kelompok SPP masih cenderung menyesuaikan ketersediaan dana dan dukungan yang ada yang berasal dari pemerintah, sedangkan idealnya program dan kegiatan disusun berdasarkan kebutuhan riil masyarakat disertai strategi dan usaha untuk mencari solusi atas persoalan kebutuhan pendanaan dan kebutuhan sumber daya lainnya.

Sebagaimana disebutkan oleh Wilson dalam Sumaryadi, (2005: 53) tentang empat tahapan dalam proses pemberdayaan masyarakat, yaitu tahap awal berupa *penyadaran (awakening)*, tahap kedua sudah mengarah kepada pemahaman (*understanding*), tahap ketiga sudah menuju pada ranah pemanfaatan (*harnessing*) dan tahap yang terakhir yaitu menjadikan proses-proses dalam pemberdayaan masyarakat sebagai suatu kebiasaan (*using*), maka perkembangan proses pemberdayaan masyarakat di Dusun Sirih Sekapur sudah menuju kepada tahap ketiga yaitu pemanfaatan. Setelah masyarakat menyadari dan mengerti tentang pemberdayaan maka mereka memutuskan untuk menggunakannya bagi kepentingan komunitasnya.

Untuk dapat dikatakan mencapai tahapan pembiasaan, masyarakat masih membutuhkan lebih banyak pembelajaran untuk meningkatkan kapasitas mereka sehingga dapat dinyatakan siap untuk secara penuh bertanggungjawab dalam pengelolaan pembangunan di tingkat komunitas atau dalam lingkup desa/kelurahan. Selama ini tingkat ketergantungan masyarakat Dusun Sirih Sekapur untuk minta diarahkan oleh fasilitator pendamping masih tinggi, dimana ketika peran fasilitator berkurang maka aktivitas dalam masyarakat pun belum benar-benar dapat berjalan secara mandiri.

Ditinjau dari sisi individu masyarakatnya, maka sebuah komunitas dapat dikatakan berdaya apabila masing-masing individu masyarakat telah memahami konsep pemberdayaan yang ada, sehingga dapat tergerak untuk berperan aktif di dalamnya dan lama kelamaan hal tersebut menjadi sebuah budaya dan mendarah daging dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Individu-individu masyarakat Dusun Sirih Sekapur yang selama ini aktif terlibat atau peduli terhadap program pemberdayaan masyarakat masih didominasi oleh tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, aktifis pemuda, perangkat desa dan tokoh perempuan, sedangkan keterlibatan individu lain seperti warga miskin dan kelompok rentan lainnya masih kurang, bahkan bisa dikatakan sedikit sekali terlibat.

Untuk mendorong agar proses pemberdayaan bisa melibatkan semua elemen masyarakat terutama meningkatkan pelibatan masyarakat miskin dan kelompok rentan lainnya, maka hal tersebut bisa diatasi melalui pelaksanaan pengembangan kapasitas yang dilakukan secara terus menerus dan terpadu



dengan tetap memperhatikan atau menyesuaikan karakteristik masing-masing individu pada khususnya dan karakteristik komunitas pada umumnya sehingga semua elemen dalam masyarakat dapat terlibat secara penuh dalam pembangunan di tingkat komunitasnya.

Menurut Penulis, upaya untuk mengatasi hambatan tersebut, yaitu dengan cara:

1. Meningkatkan kinerja petugas PDPM Dusun Sirih Sekapur yang dilakukan dengan menambah jumlah petugas atau menjaga mutu petugas yang dikirim untuk membantu dan memfasilitasi masyarakat untuk ikut aktif dalam kegiatan pembangunan.
2. Pemerintah Daerah Bungo sebagai katalisator harus memberikan dana-dana stimulus pembangunan yang berkelanjutan dan besarnya tidak 100% dari nilai proyek. Dalam membangun, Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo juga perlu secara terbuka dan akuntabel memperhatikan aspirasi masyarakat, sehingga infrastruktur yang dibangun merupakan keperluan masyarakat secara mayoritas.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dapat memberikan pendidikan nonformal kepada masyarakat Dusun Sirih Sekapur sebagai upaya penguatan modal sosial dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan PDPM, kemudian secara perlahan-lahan mengurasi peran petugas PDPM dalam ikut mengambil keputusan, serta meningkatkan intensitas kegiatan kepada masyarakat.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dapat meningkatkan keberadaan jaringan sosial. Dalam jaringan sosial yang berupa organisasi-organisasi

kemasyarakatan ini, masyarakat Dusun Sirih Sekapur bisa lebih bertambah pengetahuannya untuk mendukung partisipasi yang berupa mobilisasi tenaga.

5. Petugas PDPM Dusun Sirih Sekapur dapat memberikan pelatihan-pelatihan serta gambaran pelaksanaan pembangunan sejenis di tempat lain sebagai bahan referensi, sehingga akan menjadi bahan pertimbangan untuk pelaksanaan kegiatan PDPM di Dusun Sirih Sekapur, dan kemudian masyarakat Dusun Sirih Sekapur dipandu untuk mengisi pos-pos kegiatan PDPM ini.

Melalui wadah asosiasi yang terorganisir dan independent, masyarakat dapat menyusun visi dan misi untuk disampaikan kepada pemerintah sebagai masukan dalam menyusun kebijakan PDPM selanjutnya sekaligus sebagai kontrol terhadap produk kebijakan maupun implementasi kebijakan PDPM apakah pelaksanaan PDPM tersebut sudah berjalan dengan baik dan benar dalam arti berpihak kepada kepentingan rakyat atau tidak.

Dalam hal upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, menurut Penulis, yang dapat dilakukan adalah:

1. Pendekatan sosio kultural masyarakat Dusun Sirih Sekapur

Upaya dan pendekatan yang dilaksanakan dalam mengembangkan partisipasi masyarakat di Dusun Sirih Sekapur adalah melalui pendekatan sosio kultural masyarakat setempat, yaitu melalui agenda-agenda yang telah berjalan rutin dalam komunitas masyarakat serta pendekatan keagamaan. Pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan dalam PDPM Dusun

Sirih Sekapur dibarengkan dengan pertemuan rutin warga seperti pertemuan RT atau pertemuan tingkat desa lainnya.

## 2. Pendekatan keagamaan masyarakat Dusun Sirih Sekapur

Pendekatan kedua adalah melalui pendekatan keagamaan, dimana di Dusun Sirih Sekapur sosok kyai atau tokoh agama masih memiliki peran dan pengaruh yang cukup kuat dalam menggerakkan masyarakat. Pendekatan tersebut cukup efektif dalam menggerakkan dan mempengaruhi masyarakat, namun ditinjau dari sasaran pengembangan kapasitas masyarakat secara keseluruhan maka hal tersebut kurang tepat, karena apabila seorang tokoh masyarakat atau tokoh agama menyampaikan suatu pendapat maka warga yang lain cenderung untuk mengikutinya. Hal tersebut dikhawatirkan justru memunculkan pendekatan *top down* dalam skala komunitas atau lingkup yang lebih kecil, dimana pendapat yang berbeda hanya berani disampaikan oleh sesama tokoh masyarakat atau tokoh agama, sehingga masyarakat kelas bawah atau masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran utama program tidak punya cukup keberanian dalam mengemukakan aspirasinya.

Dilihat dari karakteristik sosial masyarakat Dusun Sirih Sekapur yang sebagian besar berprofesi sebagai petani dimana waktu kerjanya adalah dari pagi sampai sore hari, maka bisa dikatakan bahwa masyarakat memiliki waktu luang yang lebih banyak untuk aktivitas sosial kemasyarakatan adalah pada malam hari, sehingga pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan juga rata-rata diselenggarakan pada malam hari.



Pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan pada malam hari biasanya dilaksanakan sehabis Isya. Pelaksanaan pertemuan pada malam hari memang membawa kondisi pertemuan masyarakat lebih santai dan akrab, namun dilihat dari durasi waktu, maka waktu yang tersedia pada pertemuan di malam hari cukup terbatas, apalagi dilaksanakan berbarengan dengan kegiatan keagamaan dan kegiatan lain, padahal materi-materi yang harus disampaikan kepada masyarakat cukup banyak sehingga banyak agenda-agenda yang menjadi terlewatkan.

### 3. Merubah Sikap dan Cara Pandang Masyarakat

Kegiatan pengembangan kapasitas yang dilaksanakan dalam program PDPM Dusun Sirih Sekapur pada dasarnya adalah untuk mendorong masyarakat mempunyai paradigma dan sikap mental yang positif yang mendukung upaya-upaya penanggulangan kemiskinan, sehingga mereka bisa menjadi bagian dari pemecahan masalah yang dilakukan. Kegiatan-kegiatan pelatihan bagi masyarakat di samping dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya, diharapkan juga dapat membawa kepada perubahan perilaku sehingga dapat melakukan suatu kegiatan dengan lebih efektif.

Sasaran dari pelaksanaan pelatihan pada intinya terjadinya perubahan perilaku dan cara pandang masyarakat, untuk itu proses evaluasi yang dilaksanakan juga dengan cara menilai sikap dan cara pandang masyarakat tersebut, bukan melalui kegiatan-kegiatan evaluatif yang bersifat formal dan mengedepankan aspek kognitif semata. Untuk mengetahui sejauh mana kegiatan pengembangan kapasitas yang dilakukan dapat

mempengaruhi sikap dan cara pandang masyarakat terkait dengan pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dapat dilakukan melalui pengisian kuesioner yang berisi tanggapan masyarakat pada masing-masing aspek pemberdayaan masyarakat, yang didukung pula dengan penjelasan-penjelasan yang lebih detail dari masyarakat yang didapatkan melalui wawancara.

#### 4. Perubahan Kesadaran Masyarakat

Perubahan kesadaran masyarakat lebih merupakan dampak dari serangkaian kegiatan pengembangan partisipasi masyarakat yang secara terus menerus dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan agenda pemberdayaan masyarakat yang lain. Menurut Penulis, tingkat kesadaran masyarakat Dusun Sirih Sekapur terhadap masalah kemiskinan dan pembangunan di lingkungannya cukup tinggi. Kesadaran masyarakat untuk peduli terhadap anggota komunitasnya disamping didorong oleh serangkaian kegiatan pengembangan kapasitas yang selama ini dilaksanakan juga didukung oleh basis nilai-nilai agama yang melekat kuat dalam masyarakat Dusun Sirih Sekapur.

Tingkat kepedulian masyarakat terhadap pelaksanaan program pemberdayaan juga terlihat dari tingkat kekritisannya warga dalam menyampaikan usulan atau kritik terhadap program-program yang dijalankan. Meskipun apabila dilihat secara lebih dekat dapat diketahui bahwa warga yang kritis hanya personil itu-itu saja yang notabene merupakan kelompok elite warga yang antara lain terdiri dari tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, perangkat desa, dan pegawai,

namun adanya kelompok warga yang kritis bisa dijadikan sebagai pendorong dan pemacu serta sumber pembelajaran bagi anggota masyarakat yang lain untuk lebih peduli terhadap permasalahan dalam komunitasnya.

Tingkat kesadaran masyarakat untuk lebih mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi juga nampak dari program-program yang sifatnya general dan tidak hanya menguntungkan satu kelompok saja, hal ini dapat terlihat dari program pembangunan infrastruktur jalan berupa kegiatan pengaspalan yang lebih mengutamakan pemerataan untuk semua wilayah atau RT. Menurut Penulis, dilihat dari sasaran program hal ini kurang tepat karena sebenarnya kelompok sasaran utama dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan seharusnya adalah masyarakat miskin dan kelompok rentan lainnya, sehingga prioritas dalam menentukan kegiatan seharusnya mengacu pada kegiatan yang dampaknya dapat mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat secara langsung.

Motivasi masyarakat untuk melakukan perubahan menuju kondisi yang lebih baik secara umum cukup rendah, dimana masyarakat bersedia secara sukarela terlibat dan menjadi bagian dari program tanpa upah atau insentif apapun sangatlah sedikit. Dilihat dari aspek kemandirian, maka motivasi yang dimiliki masyarakat masih belum cukup kuat, hal ini dapat dilihat dari adanya keluhan terhadap berkurangnya peran fasilitator kelurahan, sehingga bisa dikatakan masyarakat masih belum cukup mandiri dan masih memerlukan dukungan dari pihak lain untuk menjaga agar motivasi yang dimiliki masyarakat tidak padam atau hilang.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur Guna, diperoleh bahwa fakta di lapangan, program PDPM di Dusun Sirih Sekapur lebih terfokuskan pada misi ke 4, yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat. Hal tersebut terlihat dalam pelaksanaan program PDPM di Dusun Sirih Sekapur pada tahun 2014, yaitu pembangunan drainase dengan panjang 730 meter dengan anggaran Rp. 100 juta dan progressnya sudah mencapai 70%. Hal tersebut dikarenakan 4 (empat) hal, yaitu: (a) Komunikasi yang kurang antara Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dengan masyarakat Dusun Sirih Sekapur; (b) Sumber daya yang kurang, baik dari SDM maupun dari pembiayaan; (c) Disposisi, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo tidak pernah melibatkan masyarakat Dusun Sirih Sekapur dalam penyusunan program-program PDPM Dusun Sirih Sekapur; (d) Struktur birokrasi yang tidak baik dengan tidak adanya skenario dan strategi pelaksanaan program PDPM Dusun Sirih Sekapur.
2. Hambatan dalam pelaksanaan misi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat di Dusun Sirih Sekapur, yaitu (1) Kurang terbukanya para pelaku pembangunan dalam menyelenggarakan proses pembangunan yang menganggap masyarakat hanya sekedar obyek pembangunan; (2) Masyarakat yang mengharapkan insentif; (3) Masyarakat tidak terorganisir

dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan.

Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut, yaitu dengan cara: (1) Meningkatkan kinerja petugas PDPM Dusun Sirih Sekapur yang dilakukan dengan menambah jumlah petugas atau menjaga mutu petugas yang dikirim untuk membantu dan memfasilitasi masyarakat untuk ikut aktif dalam kegiatan pembangunan; (2) Pemerintah Daerah Bungo sebagai katalisator harus memberikan dana-dana stimulus pembangunan yang berkelanjutan dan besarnya tidak 100% dari nilai proyek; (3) Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dapat memberikan pendidikan nonformal kepada masyarakat Dusun Sirih Sekapur sebagai upaya penguatan modal sosial dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan PDPM; (4) Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dapat meningkatkan keberadaan jaringan sosial; (5) Petugas PDPM Dusun Sirih Sekapur dapat memberikan pelatihan-pelatihan serta gambaran pelaksanaan pembangunan sejenis di tempat lain sebagai bahan referensi, sehingga akan menjadi bahan pertimbangan untuk pelaksanaan kegiatan PDPM di Dusun Sirih Sekapur, dan kemudian masyarakat Dusun Sirih Sekapur dipandu untuk mengisi pos-pos kegiatan PDPM ini.

## **B. Saran**

1. Kepada Pemerintah Kabupaten Bungo, perlu dilakukan kajian ulang terhadap program-program PDPM Dusun Sirih Sekapur dengan cara melibatkan masyarakat Dusun Sirih Sekapur dalam penyusunan program-program PDPM Dusun Sirih Sekapur, agar lebih meningkatkan program

pelatihan pembangunan pertanian agar menumbuhkan swadaya dan swakarsa masyarakat dalam pembangunan Dusun Sirih Sekapur, sehingga visi dan misi dari PDPM Dusun Sirih Sekapur dapat terwujud dengan baik.

2. Dalam hal meningkatkan partisipasi masyarakat Dusun Sirih Sekapur dalam pelaksanaan program PDPM Dusun Sirih Sekapur, Pemerintah Kabupaten Bungo dapat memanfaatkan tokoh masyarakat Dusun Sirih Sekapur untuk turut terjun ke lapangan dan mengajak serta masyarakat untuk ikut mensukseskan program PDPM Dusun Sirih Sekapur, sehingga kesadaran, sikap dan cara pandang masyarakat Dusun Sirih Sekapur dapat berubah dari tidak peduli menjadi aktif dalam pelaksanaan program PDPM Dusun Sirih Sekapur.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku:

- Amrah Muslimin, (1982), *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Agussalim Andi Gadjong, (2007), *Pemerintahan Daerah*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ani Sri Rahayu, (2010), *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bumi Askara.
- Arizki Hania, (2004), *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Bagir Manan, (2004), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Budi Winarno, (2002), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.
- David C. Korten, (1988), *Pembangunan yang Memihak Rakyat*, Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, New York: Holt, Rinehard and Witson.
- Edi Suharto, (2008), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSPSTKS).
- Ginandjar Kartasasmita, (1997), *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- George C. Edwards III, (1980), *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- H.A. DJ Nihin, (1999), *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*, Jakarta: Maldi Mulyo.
- Handayani, (2011), *Studi Sosiologis Partisipasi Anak*, Yogyakarta: UII Press.
- Harry Hikmat, (2006), *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora.
- Irawan Soehartono, (2004), *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Rosda.
- I Nyoman Sumaryadi, (2005), *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonomi dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Citra Utama.

- Inu Kencana Syafii, (2011), *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Isbandi Rukminto Adi, (1994), *Psikologi Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- James Anderson, (1974), *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehard and Witson.
- Jimly Assiddiqie, (2002), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi HTN dan HAN Fakultas Hukum UI.
- Joko Widodo, (2007), *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Joeniarto, (1979), *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bandung: Alumni.
- Josef Riwu Kaho, (1995), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo.
- K.J. Davey, (1988), *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: UI Press.
- Koswara, (2001), *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Pariba.
- Lauddin Marsuni, (2006), *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UII Press.
- Lexy J. Moleong, (2006), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Leo Agustino, (2006), *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- M. Arif Nasution, (2000), *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju.
- Marbun, (2007), *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Jakarta: PT Buku Kita.
- Michael Howlett dan M.Ramesh (1995), *Studying Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.
- Merilee S.Grindle, (1980), *Politics and A Policy Implementation*, New Jersey: Pricetown University Press.
- Mochtar Koesoemahatmadja, (1979), *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Planet Buku.
- Novita Kostianissa, (2013), *Optimalisasi Partisipasi Orang Tua Dalam Program Parenting*, Jakarta: Universitas Pendidikan Indonesia.

- Prajudi Atmosudirjo, (1988), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho Dwijowijoto, (2007), *Manajemen Pemberdayaan*, Jakarta: Gramedia.
- Riant Nugroho, (2003), *Kebijakan Publik Formulasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Rianto Nugroho D, (2001), *Otonomi Daerah*, Jakarta: PTIK Press.
- Sanapiah Faisal, (1990), *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Siti Kurnia Rahayu, (2010), *Akuntansi Publik*, Jakarta: Salemba.
- Solichin Abdul Wahab, (2004), *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sumadi, (2011), *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Rajawali Press.
- Subarsono, (2006), *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sumarnonugroho, (1987), *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widya.
- Syamsudin Adam, (1993), *Dinamika Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia.
- Syukur Kholil, (2006), *Metodologi Penelitian Komunikasi*, Bandung: Citapuska Media.
- Ummul Chusnah, (2008), *Evaluasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Sarana Prasarana Pendidikan di SMA Negeri I Surakarta*, Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- William Dunn, (2003), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Yoni Yulianti, (2012), *Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Solok*, Padang: Program Pascasarjana Universitas Andalas.

#### **B. Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Bupati Bungo Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) di Kabupaten Bungo.

#### C. Skripsi/Tesis/Disertasi

Edy Sumirat, (2011), "Dampak Kebijakan Perikanan Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Nelayan (Studi Kasus Wilayah Provinsi Banten", *Tesis*, Jakarta: Program Kajian Strategik Ketahanan Nasional Universitas Indonesia.

I Putu Mariana Adiputra, (2013), "Pemberdayaan Masyarakat Miskin Di Hotel Suly Resort, Yoga & Spa Melalui Yayasan Bali Global Ubud – Bali", *Tesis*, Bali: Universitas Udayana.

Ika Kusuma Permanasari, "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Desa Wisata Dalam Usaha Peningkatan Kesejahteraan (Desa Candirejo, Magelang, Jawa Tengah)", *Tesis*, Jakarta: Universitas Indonesia.

Justina Nuriati Purba, (2008), "Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kecamatan Ponombeian Panei Kabupaten Simalungun", *Tesis*, Sumatera Utara: Program Magister Studi Pembangunan Universitas Sumatera Utara.

Syawaludin, (2013), "Tingkat Partisipasi Penduduk Miskin dalam Proses Perencanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat - Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) di Desa Tanjung Sejaro Kecamatan Indralaya Kabupaten Ogan Ilir.", *Skripsi*, Sumatera Selatan: Universitas Sriwijaya.

#### D. Website:

<http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Master-14009-Paper.pdf-1964352.pdf>