

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk itu, pemerintah telah merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan program pembangunan yang diarahkan pada upaya terwujudnya tujuan pembangunan nasional di atas. Akan tetapi, meskipun bangsa Indonesia telah tiga kali melewati rezim kekuasaan yaitu Orde Lama, Orde Baru dan sampai dengan Orde Reformasi seperti saat ini, masalah kemiskinan tetap menjadi momok bagi pembangunan nasional. Bahkan tampak adanya kecenderungan terjadinya peningkatan angka kemiskinan yang dialami oleh sebagian besar masyarakat Indonesia.¹

Kemiskinan erat kaitannya dengan kehidupan yang tidak mempunyai kemampuan, potensi serta berbagai macam keterbatasan pada dirinya. Soerjono Soekanto memberikan batasan pengertian kemiskinan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai

¹ Mengutip hasil pernyataan Lingkaran Survei Indonesia, 2008 dalam situsnya <http://www.lsi.com.>, diakses 28 Januari 2009

dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mau memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut.²

Masalah kemiskinan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor yang sangat kompleks, seperti rendahnya tingkat pendidikan dan rendahnya kualitas sumber daya yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara kebutuhan tenaga kerja profesional dengan kualitas tenaga kerja yang ada atau bahkan terjadinya kesalahan kebijakan pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan itu sendiri.

Di era pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla atau yang akrab disebut sebagai duet SBY-JK, beberapa kebijakan program pengentasan kemiskinan telah digulirkan mulai dari yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Program yang bersifat langsung seperti misalnya: program BLT (Bantuan Langsung Tunai) bagi masyarakat miskin, askenkin (asuransi masyarakat miskin) dan yang bersifat tidak langsung seperti: KUR (Kredit Usaha Rakyat) untuk memberikan bantuan modal usaha bagi masyarakat kecil, pemberdayaan UMKM dan yang terakhir adalah PNPM – Mandiri Perdesaan.³

PNPM Mandiri-Perdesaan sebagai suatu kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin dan pengurangan tingkat pengangguran masyarakat desa berdasarkan atas Inpres Nomor 5 Tahun 1993 tentang Penanggulangan Kemiskinan. Tidak jauh berbeda dengan program PPK sebagai pendahulunya,

² Soerjono Soekanto, 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo, hal 406.

³ <http://www.bappenas.com>, diakses tanggal 19 Januari 2009

maka PNPM – Mandiri Perdesaan dirancang untuk meningkatkan keterpaduan pengembangan usaha produktif melalui pemberian bantuan modal usaha maupun pembangunan sarana/prasarana dan diarahkan pada upaya kemandirian dan pemberdayaan masyarakat desa itu sendiri.⁴

Di tingkat Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul, salah satu desa yang menjadi prioritas program PNPM Mandiri Perdesaan tahun 2008 adalah Desa Panggungharjo. Desa Panggungharjo meskipun wilayahnya cukup strategis yang berada di daerah perbatasan antara Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta dan menjadi salah satu pusat aktivitas perekonomian, akan tetapi jumlah masyarakat miskin yang ada di desa tersebut menduduki peringkat 2 terbanyak se-Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.⁵ Kenyataan ini tentunya menjadi keprihatian tersendiri bagi Pemerintah Desa Panggungharjo yang seharusnya sebagai daerah penyangga antara desa dan kota, masyarakat desa tersebut dapat menikmati hasil aktifitas perekonomian di wilayahnya. Oleh karena itulah, pada tahun 2008 Desa Panggungharjo ditetapkan sebagai salah satu desa yang menjadi prioritas pelaksanaan PNPM – Mandiri Perdesaan di tingkat Kecamatan Sewon, Bantul.

Selain sebagai salah satu desa yang menjadi prioritas sasaran pelaksanaan PNPM – Mandiri Perdesaan, berkaitan dengan kebijakan konversi minyak tanah ke gas LPG, Desa Panggungharjo juga dijadikan sebagai *pilot*

⁴ Petunjuk Teknik PNPM-Mandiri Perdesaan, 2008 <http://www.pemda-bantul.go.id>., diakses 2 Januari 2009

⁵ Catatan Kantor Pemberdayaan Desa Kabupaten Bantul, 2008

project di tingkat Kecamatan Sewon, Bantul. Hal ini dapat dipahami mengingat letak desa yang cukup strategis, berbatasan langsung dengan wilayah kota sehingga berhasil tidaknya suatu program/kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah akan membentuk citra tersendiri bagi pemerintah lokal.⁶ Bahkan pada akhir tahun 2008, salah satu tanah kas desa setempat tepatnya yang berlokasi di sebelah Barat perempatan Dusun Wojo oleh Pemerintah Pusat di Jakarta telah dijadikan lokasi percontohan pembangunan Rusunawa (rumah susun) bagi masyarakat menengah ke bawah, yang sampai saat ini pembangunannya masih berjalan. Pemilihan Desa Panggungharjo sebagai lokasi sasaran beberapa kebijakan strategis pemerintah mulai dari pemerintah lokal sampai dengan pemerintah pusat yang ada di Jakarta menunjukkan bahwa desa tersebut memiliki arti strategis bagi pemerintah dalam mensukseskan program/kegiatan pembangunan terutama yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat desa.

Beberapa permasalahan umum yang timbul selama pelaksanaan Program PNPM-Mandiri Perdesaan, antara lain:⁷

- a. Tingkat kemiskinan masyarakat Desa Panggungharjo yang masih cukup tinggi hampir mencapai 30% dari total keseluruhan warga desa.
- b. Masih tingginya angka pengangguran dari penduduk usia produktif.

⁶ Arsip Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Bantul, 2008

⁷ Dokumentasi Laporan Pelaksanaan PNPM-Mandiri Perdesaan, Kantor Lurah Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul, 2008.

- c. Rendahnya kualitas SDM warga desa khususnya yang tinggal di wilayah selatan desa yang disebabkan oleh tingkat pendidikan warga desa yang sebagian besar lulusan SMP atau sederajat.
- d. Mata pencaharian sebagian besar warga desa masih mengandalkan sektor pertanian.

Beberapa contoh kasus di atas, tentunya menarik perhatian peneliti untuk mengkaji pelaksanaan program PNPM – Mandiri Perdesaan yang merupakan salah satu program strategis pemerintah dalam memberdayakan masyarakat perdesaan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di pedesaan.

B. Rumusan Masalah

Sejalan dengan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. *"Bagaimana Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008?"*
2. *"Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008?"*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Perdesaan di Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008.
- b. Mengetahui berbagai persoalan dan hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri-Perdesaan tersebut.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur mengenai berbagai kebijakan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dan pengangguran di Indonesia

b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan evaluasi bagi pemerintah pusat dan aparatur desa dalam mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran yang terjadi di pedesaan.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan

Di dalam pencapaian tujuan program-program pemerintah yang bersifat kemajuan atau peningkatan yang biasa disebut dengan

pembangunan senantiasa dilahirkan kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan program-program tersebut.

Kebijakan sendiri mempunyai arti yang bermacam-macam, yaitu:

a. Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah.⁸

b. Kebijakan adalah sebagai suatu proses yaitu:

”Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberi tahapan-tahapan yang biasa dilalui oleh kebijakan tersebut, pada umumnya tahapan-tahapan proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu penyusunan agenda pemerintah, perumusan kebijakan dan isi dampak kebijakan serta program-program evaluasi dampak kebijakan dan pengakhiran kebijakan”.⁹

c. Proses kebijakan adalah proses kebijakan dapat dilukiskan sebagai deretan berbagai keadaan dalam menyiapkan dan menentukan serta mengendalikan suatu kebijakan.¹⁰

Dengan tahapan-tahapan yang terdapat dalam proses kebijakan tersebut di atas, pada penelitian ini hanya akan difokuskan ke dalam tahapan implementasi kebijakan saja. Dalam hal ini peneliti hendak menganalisis implementasi kebijakan pemerintah tentang pelaksanaan PNPM-Mandiri Perdesaan khususnya di Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008.

⁸ William Dunn, 1995. “*Analisis Kebijakan Publik*”. Hardindita Yogyakarta, hal 15.

⁹ Solihin Abdul Wahab, 1990. “*Pengantar Analisis Kebijakan Negara*”. Jakarta, Rineka Cipta, hal 22.

¹⁰ Ibid, hal 47.

2. Program

Menurut *Charles O. Jones* di mana program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Selain itu *Hendiyat Sutopo* dan *Wasti Sumanto* memiliki pengertian yang lain dari program yang cenderung menjelaskan mengenai setiap usaha mencapai tujuan.¹¹

Jhon M. Echols dan *Hassan Shadily* berpendapat bahwa program yaitu rencana rancangan mengenai apa-apa yang akan dilaksanakan.¹² Perlu dipahami pula Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI pun memiliki definisi yang menjelaskan tentang program kurang lebihnya adalah rancangan mengenai azas serta usaha yang akan dijalankan.

Dari beberapa definisi dapat disimpulkan bahwa Program merupakan bentuk campuran dari kebijakan, prosedur, peraturan dan pemberian tugas, yang menimbulkan serangkaian tindakan yang disretai dengan anggaran modal dan anggaran operasi.

3. Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu: tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara pencapain sasaran tersebut. Dari komponen-komponen di atas, komponen ketiga dari suatu kebijakan yaitu "cara", merupakan komponen yang

¹¹ Charles O. Jones, *Kebijakan Public*, Rajawali Pers, Jakarta, hal.49

¹² Hendiyat Soetopo dan Wasty Soemanto, *Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 78

berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang pertama, yaitu tujuan dan sasaran khusus, cara ini biasa disebut sebagai implementasi.

Menurut Meter dan Horn, implementasi kebijakan didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksud untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan didalam kebijakan. Untuk lebih jelas tentang evaluasi kebijakan implementasi PNPM Mandiri-Perdesaan dari proses implementasi.

Menurut Muhajir Darwin proses implementasi adalah proses mekanis dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai pembenturan antara aktor yang terlibat baik secara administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹³

Proses kebijakan dilihat dari dua komponen yang utama, yaitu: aktivitas dan produk. Aktivitas formulasi dan legitimasi menghasilkan keputusan kebijakan antara lain: Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan lain-lain. Dalam proses implementasi berbagai aktifitas terjadi, antara lain :

- a. Pengadaan sumber daya baik sumber daya alam, teknologi, maupun sumber daya keuangan.

¹³ Dikutip dari skripsi Arif Fatkurrohman, "Analisis Implementasi Program JPS bidang UED-SP di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk Tahun 1999-2000, Yogyakarta, 2004, hal. 13.

- b. Interpretasi terhadap kebijakan.
- c. Perencanaan (penyusun rencana-rencana tindakan untuk melaksanakan keputusan dan kebijakan).
- d. Pengkoordinasian (pendayagunaan organisasi publik, keterlibatan lembaga-lembaga lain, koordinasi kegiatan dan lain-lain).
- e. Penyediaan jasa layanan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan, tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwarf. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.¹⁴ Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti tindakan-tindakan yang sah atau tidak yang telah dilakukan berkenaan dengan pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat :

- a. Efektifitas implementasi kebijakan

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan harus didukung lembaga yang menjalankan fungsinya dengan jelas. Efektifitas implementasi suatu kebijakan dapat diukur berdasarkan :

- a) Geografi

Apakah lembaga-lembaga yang ada mempunyai kewenangan di luar daerah yang merupakan wewenang pokoknya.

¹⁴ Hoogerwarf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, 1983, hal, 157.

b) Sektor dan integrasi internal

Adakah lembaga yang dapat mengkoordinasikan antara instansi-instansi di setiap sektor yang ada.

c) Otonomi

Apakah lembaga tersebut mempunyai otonomi baik dalam arti administrasi maupun keuangan. Semakin besar otonominya semakin efektif lembaga tersebut.

d) Artikulasi

Apakah lembaga tersebut mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikan kemampuannya dalam mengatasi masalah yang akan dihadapi. Apakah lembaga tersebut harus berkonsultasi dengan lembaga lain bila menghadapi masalah.

e) Definisi fungsional

Apakah ada pemisah fungsi yang tegas antara peraturan dan pelaksanaan. Untuk lebih mengetahui bukti-bukti dari efektifitas lembaga tersebut.

b. Model-model Implementasi

a) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A Gunn. Menurut mereka implementasi kebijakan yang baik maka harus di penuhi beberapa persyaratan, yaitu :

1) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.

- 2) Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
 - 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
 - 4) Kebijakan didasarkan atas prinsip sebab-akibat (kausalitas), yaitu:
 - (a) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
 - (b) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perinci dan penempatan tugas.
 - (c) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
 - (d) Pihak yang mempunyai wewenang keluasaan dapat memuntut dan mendapat kepatuhan sempurna.
- b) Model yang dikembangkan oleh Donald V Meter dan Van horn (1997) yang disebut sebagai *A Model Polic Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kaebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementer dan kinerja kebijakan publik.¹⁵
- c) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier disebut *A Frame For Implementation Analisys* (kerangka analisis implementasi), yaitu peran penting dari analisa

¹⁵ Donal S. van Meter dan Carl E. van Horn, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005-2006.

implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat di kategorikan sebagai berikut :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
 - 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya.
 - 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang akan memuat dalam keputusan kebijakan tersebut.¹⁶
- d) Model yang dikembangkan oleh George C. Edward III implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk didalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Selanjutnya dalam bukunya yang berjudul "*Implementing Public Policy*", Edward mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif, setiap penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus

¹⁶ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*, Bumi aksara, Jakarta, 1997, hal 70-81.

dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, Pemerintah haruslah mentransmisikannya kepada personal yang terdapat dan perintah tersebut haruslah jelas, akurat dan konsisten.

1. Jenis-jenis Komunikasi

a. Komunikasi Lisan dan Tertulis

Berdasarkan bentuk pesan yang di sampaikan, komunikasi dapat berbentuk lisan atau tertulis. Jenis ini paling banyak dipraktikkan sehari-hari khususnya antar dalam komunikasi antar pribadi. Pemilihan bentuk komunikasi lisan atau tertulis dipengaruhi oleh faktor-faktor waktu, kecepatan, biaya, preferensi pribadi, keampiran individu dalam berkomunikasi, fasilitas yang tersedia untuk berkomunikasi.

b. Komunikasi Verbal

Komunikasi verbal yaitu komunikasi melalui kata-kata baik lisan atau tertulis. Komunikasi non verbal adalah komunikasi yang tidak menggunakan bahasa badan (gerakan tangan, jari, mata, kepala. Dan lain-lain).

c. Komunikasi Kebawah, Keatas dan Menyamping

Arah aliran pesan komunikasi dalam suatu organisasi dapat kebawah (perintah atasan), dapat keatas (Laporan keatasan), maupun kesamping (koordinasi antar staf atau bagian).

d. Komunikasi formal dan non formal

Komunikasi formal adalah komunikasi yang pelaksanaannya mengikuti sistem dan prosedur yang telah ditetapkan dalam struktur organisasi formal. Komunikasi informal adalah jenis komunikasi yang pelaksanaannya tidak melalui jalur formal, terjadi secara sistematis, dan sifatnya informal

e. Komunikasi satu arah, dua arah dan banyak arah.

Komunikasi satu arah contohnya adalah instruksi atasan kepada bawahan. Jika instruksi terus diikuti dengan pelaporan bawahan kepada atasannya maka komunikasinya akan bersifat dua arah.¹⁷

Dalam konteks implementasi kebijakan, menurut Edward III dalam komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsisten.¹⁸

1) Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan surat perintah telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi tersebut:

a) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah

¹⁷Drs. Heidjrachman Ranupandojo, 1996. "Dasar-dasar Manajemen" Yogyakarta: UPP-AMP YKPN

¹⁸ Edward III, Geoachman Rrge C. 1980. "Implementing Public Policy ". Washington DC: Congressional Quarterly Press, hal. 17.

yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan (*Disagreement of Implementers*)

- b) Distorsi yang ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hirarki birokrasi (*Distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*)
- c) Penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (*Implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirement*).

2) Kejelasan

Jika suatu kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tapi juga harus jelas. Edward mengidentifikasi terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:¹⁹

- a) Kompleksitas kebijakan publik
- b) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok dalam masyarakat.
- c) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan.
- d) Masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru.

¹⁹ Ibid, hal. 26.

- e) Menghindari akuntabilitas kebijakan.
- f) Hakekat pembuatan keputusan judicial.

3) Konsisten

Jika implementasi akan berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas yang menyebabkan komunikasi terjadi secara tidak konsisten, antara lain:²⁰

- a) Kompleksitas kebijakan publik
- b) Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru
- c) Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan:

*“ implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if there is lack of resources, implementation is likely to be ineffective ”.*²¹

Sumberdaya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi:

- a) Staf (*Staffs*). Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki *skill* yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.

²⁰ Ibid, hal. 42.

²¹ Ibid, hal. 53.

b) Informasi (*Information*). Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:

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

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

d) Fasilitas-fasilitas (*Facilities*). Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan, perlengkapan, dan perbekalan.

3. Disposisi (sikap kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembentuk keputusan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan persepektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka

proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Edward III dalam kaitannya dengan hal ini mengatakan:

*“If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as original decision makers intended. But when implementers’ attitudes or perspectives differ from the decision makers the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”.*²²

Beberapa kebijakan masuk ke dalam *Zone of Indifference* dari para administrator. Kebijakan-kebijakan tersebut mungkin merupakan konflik dengan pandangan kebijakan sustansi para implementor atau kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Dalam hal inilah disposisi menimbulkan hambatan terhadap implementasi. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila implementor benar-benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks, seperti bila para pelaksana menanggukkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju untuk meningkatkan kemungkinan-kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda.

Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan berbeda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-

²² Ibid, hal. 89

masing badan tertarik mungkin memiliki prioritas-prioritas yang berbeda, dan cara penanggulangan masalah yang berbeda.²³

4. Struktur birokrasi

Menurut Edwad III, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standard (*Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (*Fragmentatioan*).

a) *Standard Operating Procedures (SOP)*

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pekerjaanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal dari masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personal baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar SOP menghambat implementasi.

b) Fragmentasi

²³ Ibid, hal. 116.

Fagmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komisi-komisi legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

Edward III menyatakan frakmentasi adalah penyebaran tanggungjawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi.

*“Fragmentation is the dispersion for a policy area among several organizational units”.*²⁴

Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Menurut Edward III Frakmentasi berimplikasi terhadap definisi tanggung jawab, dan hal ini akan membuat koordinasi kebijakan menjadi sulit. Sumber-sumber dan kewenangan yang di butuhkan untuk menyelesaikan masalah secara komprehensif seringkali terdistribusi di antara banyak unit-unit birokrasi. Semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.²⁵

²⁴ Ibid, hal. 134.

²⁵ Ibid, hal. 137.

4. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perdesaan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perdesaan adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri-Perdesaan dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

Tujuan khusus dari PNPM Mandiri-Perdesaan adalah sebagai berikut:²⁶

- a. Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat. Masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b. Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabilitas.
- c. Meningkatnya keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam penanggulangan kemiskinan di wilayahnya.

²⁶ <http://eeqbal.blogspot.com>, diakses 16 Februari 2009

- d. Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan PNPM Mandiri – Perdesaan yang dimulai sejak tahun 2007, diarahkan untuk meningkatkan efektifitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan melibatkan unsur masyarakat, melalui proses partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat terutama masyarakat miskin dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan subyek dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan panduan umum PNPM Mandiri-Perdesaan dijelaskan bahwa komponen pelaksanaan PNPM Mandiri – Perdesaan dalam mengatasi kemiskinan masyarakat yaitu:

- a. Pengembangan masyarakat mencakup serangkaian kegiatan untuk membangun kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat yang terdiri dari pemetaan potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat, perencanaan partisipatif, pengorganisasian dan pemanfaatan sumber daya.
- b. Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah dana stimulan keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan terutama masyarakat miskin.

- c. Bantuan dan pengembangan program meliputi kegiatan-kegiatan untuk mendukung pemerintah dan berbagai kelompok peduli lainnya dalam pengelolaan kegiatan.
- d. Peningkatan kapasitas pemerintah dan pelaku lokal. Komponen peningkatan pemerintahan dan pelaku lokal adalah serangkaian kegiatan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan pelaku lokal/kelompok peduli lainnya agar mampu menciptakan kondisi yang kondusif dan sinergi yang positif bagi masyarakat terutama kelompok dalam menyelenggarakan hidupnya secara layak.

PNPM Mandiri – Perdesaan penyediaan dana langsung dari pusat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disalurkan ke rekening kolektif desa di kecamatan. Masyarakat desa dapat mempergunakan dana tersebut sebagai hibah untuk membangun sarana/prasarana penunjang produktifitas desa. Pinjaman bagi kelompok ekonomi untuk modal usaha bergulir atau kegiatan sosial seperti kesehatan dan pendidikan. Setiap penyaluran dana yang turun ke masyarakat harus sesuai dengan dokumen yang dikirimkan ke pusat agar memudahkan penelusuran. Pengarsipan dokumen dan pengelolaan dana secara umum. Serta peningkatan kapasitas lainnya terkait upaya pembangunan manusia dan pengelolaan pembangunan wilayah perdesaan.

5. Evaluasi Program

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), Pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.

Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi mengenai produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberikan sumbangan pada tujuan dan sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.²⁷

A. Sifat Evaluasi

Gambaran umum evaluasi adalah bahwa Evaluasi menghasilkan tuntutan –tuntutan yang bersifat evaluatif. Di sini pertanyaan utama bukan mengenai fakta tetapi nilai. Karena itu evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis ke itu, seberapa kebijakannya yaitu : fokus nilai,

²⁷ William Dunn, 1995. "Analisis Kebijakan Publik". Hardindita Yogyakarta, hal 607.

interdependensi fakta-nilai, orientasi masa kini dan masa lampau, dualitas nilai.

B. Fungsi evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, Pertama, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kebijakan, yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan.

Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menyatakan secara sistimatis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.

E. Definisi Konsepsional

1. Kebijakan

Adalah suatu program pencapaian nilai-nilai dan praktek yang terarah.

2. Implementasi kebijakan

Adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.

3. Program

Program merupakan bentuk campuran dari kebijakan, prosedur, peraturan dan pemberian tugas, yang menimbulkan serangkaian tindakan yang disretai dengan anggaran modal dan anggaran operasi.

4. PNPM – Mandiri Perdesaan

Program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaa masyarakat.

5. Evaluasi Program

Evaluasi Program merupakan penilaian terhadap hasil kebijakan atau program.

F. Definisi Operasional

Beberapa definisi operasional yang melandasi analisis terhadap hasil penelitian nantinya, antara lain:

1. Isi dan konteks PNPM Mandiri – Perdesaan

Isi dan program yang dijalankan dalam PNPM Mandiri – Perdesaan di tingkat Desa Panggunharjo, Sewon, Bantul tahun 2008 diantaranya:

- a. Bidang Kesehatan (Posyandu Lansia)
- b. Bidang Prasarana (Talud Saluran) Pedukuhan Glondong
- c. Bidang Pendidikan (PAUD)
- d. Bidang Ekonomi (Simpan Pinjam Kelompok Perempuan/SPP)

2. Empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:

a. Komunikasi

Menurut *certo* (1982), mengartikan komunikasi sebagai proses penyebaran informasi diantara individu-individu untuk mencapai saling pengertian , kepercayaan dan hubungan manusiawi yang sehat

. Implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan oleh masyarakat desa yang menjadi lokasi sasaran telah mengetahui adanya pelaksanaan program PNPM-Mandiri Perdesaan melalui kegiatan sosialisasi. Dalam komunikasi terdapat 3 aspek pokok, yaitu :

a. Tansmisi

Pejabat harus menyadari bahwa sebuah keputusan telah dibuat dan surat keputusan telah dikeluarkan.

b. Kejelasan

Jika suatu kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka diperlukan petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tetapi juga harus jelas.

c. konsisiten

Impelementasi akan berjalan efektif , apabila perintah-perintah pelaksana dilakukan secara konsisten dan jelas.

d. Sumberdaya

Pemilihan program/kegiatan telah didasarkan atas potensi sumberdaya lokal dan masyarakat setempat sesuai dengan karakter

PNPM-Mandiri Perdesaan yang merupakan program pemberdayaan masyarakat.

c. Disposisi (sikap kecenderungan)

Dalam suatu kebijakan, pelaksana harus bersikap baik dan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan para pembentuk awal. demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan perspektif implementator berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses suatu pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. berbeda kebijakan masuk ke *zona of indifference* dari para administator. Kebijakan tersebut merupakan konflik dengan pandangan substansi para implementator atau kepentingan pribadi organisasi mereka. Dalam hal inilah, disposisi menimbulkan hambatan terhadap implementasi. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan apabila implementator benar-benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Terdiri dari 2 karakteristik utama yaitu: standar pelaksanaan kerja (*standard operational procedur*) dan fragmentasi (*fragmentasion*). Implementasi kebijakan program PNPM-Mandiri perdesaan di desa panggunharjo, sewon, Bantul apakah sesuai dengan standar pelaksanaan kerja (SOP) yang telah ditetapkan atau sebaliknya. Demikian juga, dalam implementsi program tersebut apakah

ditemukan adanya tekanan dari pihak-pihak luar seperti : kelompok masyarakat desa atau bahkan kelompok kepentingan tertentu yang dapat mempengaruhi implementasi program tersebut.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya tujuan penelitian tersebut. Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai macam cara kerja yaitu dari kerja untuk memahami obyek-obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan telah ditetapkan pengetahuan yang bersangkutan.²⁸

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, artinya bahwa data tentang masalah penelitian disusun, dijelaskan, kemudian dianalisis dan digambarkan dalam bentuk tulisan secara teliti dan sistematis.

Adapun ciri-ciri penelitian deskriptif adalah:

- 1) Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan masalah-masalah aktual.
- 2) Data yang dikumpulkan mula-mula disusun dan dijelaskan, kemudian dianalisis.²⁹

²⁸ Winarno Surachmad, "Pengantar Dasar dan Teknik Research", Transito, Bandung, hal.32

²⁹ Ibid, hal. 132

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif.

2. Data yang dibutuhkan

Adapun data yang dibutuhkan dalam memahami pokok-pokok permasalahan penelitian, antara lain

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari responden yaitu pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan PNPM Mandiri-Perdesaan di Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008.

b. Data sekunder

Yaitu data yang didapat dari buku-buku ilmiah, laporan dari hasil penelitian, data statistik, media massa dan dokumen yang ada di wilayah Desa Panggungharjo, Sewon, Bantul tahun 2008.

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a) Dokumentasi, yaitu metode dimana penulis memperoleh data dari dokumen-dokumen yang ada pada benda-benda tertulis seperti: buku-buku, notulen, peraturan-peraturan, catatan harian, dan lain-lain.³⁰
- b) Wawancara, yaitu suatu percakapan dengan bertatap muka, dengan tujuan untuk memperoleh informasi aktual tentang masalah tertentu,

³⁰ Syharsimi Arikunto, 1993. *Prosedur Penilaian*. Jakarta: Rineka Cipta, hal.127.



sedangkan jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara yang bebas yakni penulis datang mengajukan pernyataan terlampir.³¹

Dalam rangka mencari data yang jelas mengenai implementasi kebijakan PNPM Mandiri-Perdesaan di tingkat responden yang dipilih adalah :

- (a) Tim Pengelola Kegiatan (TPK) PNPM Mandiri-Perdesaan di Desa Panggungharjo berikut fasilitatornya.
- (b) Kabag (Kepala Bagian Kesra) kec. Sewon dan pemerintahan Desa Panggungharjo.
- c) Observasi, adalah sebuah pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati secara langsung terhadap obyek yang diteliti dan mencatat data secara sistematis fenomena yang diteliti.³²

4. Unit analisis data

Unit analisis data menjelaskan mengenai apa atau siapa yang diteliti atau dianalisis. Dalam hal ini, unit analisis menentukan apa atau siapa yang menjadi sumber untuk pengumpulan data atau informasi yang dibutuhkan untuk penelitian. Sejalan dengan apa yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, maka unit analisis data dalam penelitian ini adalah masyarakat miskin di Desa Panggungharjo sebagai penerima Program PNPM-Mandiri Perdesaan, yang menjadi sumber utama data yang diperlukan.

³¹ Kartini Kartono, 1990. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: Madar maju, hal.17.

³² Sutrisno Hadi, 1989. *Metodologi Research*, jilid I, II. Yogyakarta: Andi Offset, hal.4.

5. Teknik analisis data

Dalam melakukan analisis data penelitian, peneliti menggunakan analisa kualitatif dimana data yang diperoleh diklasifikasikan dan digambarkan dalam bentuk kata-kata menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan, dimana data yang dikumpulkan bukan merupakan angka-angka. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya.³³ Yaitu dengan cara memaparkan atau menjelaskan suatu kondisi atau obyek dalam bentuk kata-kata atau kalimat logis. Teknik analisis data ini digunakan untuk menggambarkan bagaimana pelaksanaan PNPM Mandiri-Perdesaan di Desa Panggunharjo, Sewon, Bantul tahun 2008.

³³Winarno Surachmad, "*Pengantar Dasar dan Teknik Research*", Transito, Bandung, hal.134.