

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penentu dalam memosisikan penelitian serta menunjukkan orisinalitas dari Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dengan tema/gejala yang diteliti dihimpun untuk dijadikan data dan referensi pendukung dan juga menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu yang berhasil penulis himpun, sebenarnya tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian, bahwa penelitian terkait Program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) dengan judul dan pendekatan yang sama hampir sulit ditemukan utamanya dengan pendekatan keilmuan Administrasi Publik.

Dasar yang berupa teori atau temuan melalui hasil dari berbagai penelitian yang ada sebelumnya dirasa sangat perlu dan juga dijadikan sebagai data pendukung dalam penelitian. Suatu data pendukung yang peneliti rasa perlu dijadikan bagian tersendiri yaitu penelitian terdahulu yang tentunya harus relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini, fokus terhadap

penelitian terdahulu yang menjadi acuan adalah terkait dengan adanya Implementasi sebuah Program atau dengan kebijakan publik serta pembangunan berbasis masyarakat, karena hal itu disini peneliti melakukan kajian beberapa hasil penelitian yang ada.

Peneliti Pertama dengan judul “Implementasi Program Penyediaan air minum dan sanitasi berbasis Masyarakat Di Kabupaten Lebak, Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi Jawa Barat ” oleh Rahmawati Dwi Maharani Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Penelitian skripsi ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana Implementasi dari Program PAMSIMAS. Di Kabupaten Lebak dengan menjadikan Desa Pasir Tanjung Kecamatan Rangkasbitung dan Desa Tambakbaya Kecamatan Cibadak sebagai studi kasusnya. beberapa permasalahan di antara kurangnya kesadaran masyarakat akan hidup sehat dan tempat yang kurang strategis. Metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pengumpulan data melalui studi lapangan dengan cara observasi, wawancara dan juga dokumentasi dalam pengumpulan data menggunakan teknik analisis data, penyajian data serta penarikan kesimpulan. Teknik dalam penelitian informan menggunakan *purposive sampling* dengan jumlah informan sebanyak 10 orang dalam penelitian ini menggunakan analisis data menggunakan teori implementasi Kebijakan dari Charles O Jones yang didalamnya terdapat aspek-aspek kegiatan implementasi program yaitu organisasi, interpretasi. maka dapat disimpulkan bahwa Program PAMSIMAS dapat dinilai belum efektif mencapai tujuan formalnya, Beberapa hal yang harus diperhatikan agar program ini berjalan sesuai dengan targetnya yaitu sasaran lokasi yang akan

dijadikan untuk tempat penampungan yang sekiranya tidak merugikan pihak mana pun, penetapan sasaran program yang tepat dan konsisten dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, serta pelaksanaan pengawasan yang tepat dan konsisten dilaksanakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan pelaksanaan program di lapangan.(Rahmawati Dwi Maharani,2014).

Peneliti Kedua, Barkah Sanjaya yang meneliti tentang evaluasi pelaksanaan PAMSIMAS di Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah menyatakan bahwa PAMSIMAS sebenarnya bentuk bantuan pemerintah ditujukan untuk menyediakan air minum dan sanitasi di daerah yang kesulitan mendapatkan air bersih. PAMSIMAS menurut Barkah Sanjaya dilaksanakan dengan berbasis masyarakat. Namun temuan dalam penelitiannya menghasilkan bahwa dalam praktiknya tidak selalu berbasis masyarakat. Hal ini diperkuat dengan bukti bahwa proses perencanaan tidak selamanya berbasis masyarakat karena yang terlibat hanya perwakilan masyarakat dan pemerintah desa dan hasil perencanaan tidak disampaikan kepada masyarakat luas. Sehingga masyarakat hanya mengetahui perencanaan program dari komponen kontribusi biaya dan tenaga untuk pembangunan Program PAMSIMAS. Karena tidak berbasis pada masyarakat, akhirnya PAMSIMAS yang dibangun tidak pernah dipakai dan tidak pernah dirawat masyarakat. Ini menyebabkan pembangunan PAMSIMAS tidak efektif sama sekali.(Barkah Sanjaya,2010).

Penelitian ketiga, dari Sri Nengsih pada tahun 2019 penelitian ini diambil dalam artikel dengan berjudul “Analisis Keberlangsungan Program Penyediaan Air dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pasca PAMSIMAS) di Desa Lili Kecamatan Matangnga Kabupaten Polewali Mandar program yang sudah berjalan selama tiga tahun dimulai pada tahun 2014-2016 yang telah mengajukan rencana kerja masyarakat namun sampai April 2017 ini belum ada penetapan desa dari pusat banyak permasalahan yang timbul dalam rentang waktu tiga tahun seperti kepedulian masyarakat terhadap fasilitas termasuk pembayaran iuran setiap bulannya, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui keberlangsungan program pengelolaan air minum dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat di Desa Lili Kecamatan Matanga Tahun 2017. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif menggunakan analisis isi melalui wawancara mendalam dengan dokumen dan observasi. Alasan pendekatan kualitatif adalah alasan konseptual dan praktis, Populasi penelitian ini adalah satker kabupaten, pakem, DC PAMSIMAS, Fasilitator Desa Ketua Pengelola sarana air dengan masyarakat pengguna air yang berjumlah 20 orang. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode kuesioner. Proses perencanaan, pengimplementasian dan pemeliharaan program PAMSIMAS dilakukan oleh masyarakat melalui musyawarah desa selanjutnya yaitu terbentuknya Badan Pengelola Sarana Air Minum dan Sanitasi (BPPSPAM) sebagai institusi lokal dalam mengelola sarana air bersih.(Sri Nengsi,2018).

Penelitian Keempat, oleh Andry Kristanto dan Rina Nuraini Selly tahun 2021 yang diambil dari jurnal dengan penelitian ini berjudul “Implementasi

program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Purwosari Kecamatan Blora permasalahan yang timbul adalah belum tercapainya target yang ditetapkan dalam program PAMSIMAS di Desa Purwosari Kecamatan Blora beberapa faktor yang terjadi diantaranya terbatasnya sumber air dan pasokan air sanitasi dan perilaku, kebersihan yang buruk serta air minum yang tidak aman masih rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya perilaku hidup sehat dan kurangnya perilaku kebersihan di lingkungan masyarakat, masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana implementasi program PAMSIMAS dan faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan implementasi program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Desa Purwosari Kecamatan Blora dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif yang bermaksud memahami fenomena tentang apa saja yang dialami oleh subjek penelitian dalam pelaksanaan program PAMSIMAS cukup baik dilihat dari hal yang mendukung seperti komunikasi yang berjalan baik, tanggapan masyarakat yang baik dan partisipatif dan pemberdayaan sumber daya yang optimal baik SDM.(Andry Kristanto,2021)

Peneliti Kelima, oleh Nofita Sari pada tahun 2021 bahwasannya dari judul peneliti ini masih belum ada yang menulis dengan judul “Implementasi Perpres Nomor 185 Tahun 2014 Terhadap Program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo. Dan masih dalam proses penelitian yang dikerjakan pada tahun 2021 ini dengan lokasi Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo. Dalam pengambilan metode menggunakan metode penelitian yaitu Kualitatif.

Tabel 2.I

## Penelitian Terdahulu

Peneliti Tahun	Judul, Objek Penelitian	Persamaan Dan Perbedaan	Hasil penelitian
Skripsi, Rachmawati Dwi Maharani 2014	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat Di Kabupaten Lebak	Persamaan : Memiliki judul yang hampir sama dan dalam penelitian menggunakan metode penelitian deduktif kualitatif Perbedaan tersebut terletak pada Peneliti. Lokasi penelitian. Dan membahas Teknik dalam penelitian informan	Dapat disimpulkan bahwa hasil dari Implementasi Perpres 185 Tahun 2014 Terhadap Air Minum dan Sanitasi Berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo bahwa tujuan diadakan PAMSIMAS ini untuk membantu masyarakat untuk akses air minum dan sanitasi bagi kebutuhan sehari-hari dan telah mencapai tujuan sasaran dengan pembangunan sarana dan prasarana berupa pembangunan perpipaan, tandon air dan wastafel disekolah.
Jurnal, Barkah Welly Sanjaya 2009-2010	Evaluasi Pelaksanaan Program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS)	Metode yang digunakan yaitu Metode deduktif kualitatif Perbedaan tersebut terletak pada Peneliti. Lokasi Penelitian. Fokus penelitian	Dapat disimpulkan bahwa hasil dari Implementasi Perpres 185 Tahun 2014 Terhadap Air Minum dan Sanitasi Berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo bahwa tujuan diadakan

Peneliti Tahun	Judul, Objek Penelitian	Persamaan Dan Perbedaan	Hasil penelitian
			PAMSIMAS ini untuk membantu masyarakat untuk akses air minum dan sanitasi bagi kebutuhan sehari-hari dan telah mencapai tujuan sasaran dengan pembangunan sarana dan prasarana berupa pembangunan perpipaan, tandon air dan wastafel disekolah.
Jurnal,Sri Nengsih Tahun 2018	Analisis keberlangsungan penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (Pasca PAMSIMAS) Di Desa Lilli Kecamatan Matangnga Kabupaten Polewali Mandar 2019	Persamaan penelitian dengan penelitian terdahulu adalah sama-sama menggunakan penelitian kualitatif Perbedaan tersebut terletak pada Peneliti. Lokasi penelitian. Fokus penelitian lebih membahas analisis keberlangsungan penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat pasca PAMSIMAS	Dapat disimpulkan bahwa hasil dari Implementasi Perpres 185 Tahun 2014 Terhadap Air Minum dan Sanitasi Berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo bahwa tujuan diadakan PAMSIMAS ini untuk membantu masyarakat untuk akses air minum dan sanitasi bagi kebutuhan sehari-hari dan telah mencapai tujuan sasaran dengan pembangunan sarana dan prasarana berupa pembangunan perpipaan, tandon air dan wastafel disekolah.

Peneliti Tahun	Judul, Objek Penelitian	Persamaan Dan Perbedaan	Hasil penelitian
Jurnal, Andry Kristanto dan Rina Nuraini Selly Tahun 2021	Implementasi Program Penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Purwosari Kecamatan Blora	Metode penelitian yaitu menggunakan metode penelitian Kualitatif Deskriptif Perbedaan tersebut terletak pada Peneliti. Lokasi penelitian.	Dapat disimpulkan bahwa hasil dari Implementasi Perpres 185 Tahun 2014 Terhadap Air Minum dan Sanitrasi Berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo bahwa tujuan diadakan PAMSIMAS ini untuk membantu masyarakat untuk akses air minum dan sanitasi bagi kebutuhan sehari-hari dan telah mencapai tujuan sasaran dengan pembangunan sarana dan prasarana berupa pembangunan perpipaan, tandon air dan wastafel disekolah.
Nofita Tahun (2021)	Implementasi Perpres No.185 Tahun 2014 Terhadap Program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat Di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo	Persamaan Metode penelitian yaitu menggunakan metode penelitian Kualitatif Perbedaan peneltii ini terletak pada lokasi peneliti, fokus peneliti, metode peneliti, hasil peneliti tujuan peneliti dan program studi	Dapat disimpulkan bahwa hasil dari Implementasi Perpres 185 Tahun 2014 Terhadap Air Minum dan Sanitrasi Berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo bahwa tujuan diadakan PAMSIMAS ini untuk membantu masyarakat untuk akses air minum dan sanitasi bagi kebutuhan sehari-hari dan



Peneliti Tahun	Judul, Objek Penelitian	Persamaan Dan Perbedaan	Hasil penelitian
			telah mencapai tujuan sasaran dengan pembangunan sarana dan prasarana berupa pembangunan perpipaan, tandon air dan wastafel disekolah.

Sumber:Peneliti oleh Nofita,2021

Dari tabel diatas dilihat persamaan dan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu, Bahwa penelitian ini “Implementasi Perpres Nomor 185 Tahun 2014 Terhadap Program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) menggunakan metode penelitian kualitatif. Sedangkan yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu berada pada fokus penelitiannya, lokasi penelitian, penulis peneliti dan Program studi. Penelitian ini berfokus pada membangun penjelasan guna mengetahui Bagaimana Implementasi Perpres Nomor 185 Tahun 2014 Terhadap Program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS). Hal yang membedakan dari penelitian terdahulu adalah Program PAMSIMAS adalah salah satu program nasional yang bertujuan untuk meningkatkan akses penduduk pedesaan terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak untuk hidup sehat setiap harinya khususnya Di Desa Branggh Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo.

## **Kerangka Dasar Teoritik**

Kerangka teori sebagai pedoman bagi penulis dalam melakukan penelitian guna untuk mengetahui maksud dalam judul skripsi dan dari penelitian yang berbeda sehingga penelitian ini terarah dan lebih baik maka sangat perlu sebagai landasan, diperhatikan pengertian beberapa konsep dibawah ini.

### **1. Administrasi**

Secara etimologis administrasi berasal dari bahasa latin ad dan ministrare. Ad artinya insentif yang berarti to serve (melayani). Sedangkan yang lain menjelaskan bahwa administrasi merupakan terjemahan dari bahasa inggris yaitu administration yang terbentuk infinitifnya adalah to administer dalam oxford advanced learner's dictionary of current english (1974), kata to administer diartikan sebagai to manage (mengelola) atau to direct (menggerakkan) (Ulbert silalahi 1992 ; 2-3). Kata administrasi juga berasal dari bahasa belanda yaitu dari kata administratie yang meliputi kegiatan mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagaimana yang bersifat teknis ketatausahaan (clerical work) (Suwarno Handyaningrat, 1988 ; 2). Pengertian administrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh Departemen Pendidikan dan kebudayaan RI tahun 1989 adalah “usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi “ atau “usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan“ atau “kegiatan yang berkaitan dengan

penyelenggaraan pemerintahan juga diartikan “kegiatan kantor dan tata usaha”.

Pengertian administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu :

- a. Administrasi dalam arti sempit, dan
- b. Administrasi dalam arti luas(Nawawi;2009)

Administrasi dalam arti sempit menurut para ahli yaitu :

- 1) Ismail Nawawi administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat setiao komponen administrasi yang meliputi komponen manajemen, organisasi maupun kegiatan operasional (Nai,2009;33).
2. Haryadi (2009;1), kegiatan penyusunan dan pencatatn data dan informasi secara sistematis dengan tujuan untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam satu hubungan satu sama lain. Administrasi dalam arti sempit ini sebenarnya lebih tepat disebut dengan tata usaha.

Administrasi dalam arti luas menurut para ahli yaitu :

- 1) Sondang P. Siagan administrasi dalam pengertian luas adalah keseluruhan proses kerjasama anatar dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. (dalam. Ayub, 2007;30).

- 2) Ismail Nawawi administrasi dalam arti luas adalah proses rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerjasama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, secara efektif dan efisien (Nawawi, 2009;35).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber daya-sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

#### **a. Fungsi dan Tujuan Administrasi**

Administrasi sebagai ungsi menunjukkan keseluruhan tindakan dari sekelompok orang dalam suatu kerja sama sesuai dengan fungsi-fungsi tertentu hingga mencapai suatu tujuan. Berikut beberapa fungsi administrasi, yaitu :

- 1) *Planning* (Perencanaan) *Planning* ialah suatu penyusun perencanaan yang memerlukan suatu kegiatan administrasi seperti dalam pengumpulan data, pengelolaan data, dan penyusunan perencanaan.
- 2) *Organizing* (Pengorganisasian) *Organizing* ialah sutau kegiatan menyusun dan membentuk suatu hubungan-hubungan kerja antara orang-orang sehingga akan terwujud suatu kesatuan usaha dalam mencapai suatu tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

- 3) *Staffing*(Pengadaan Tenaga Kerja) *Staffing*ialah salah satu fungsi dari manajemen yang menyusun personalia pada sebuah organisasi mulai dari merekrut sebuah tenaga kerja, pengembangannya sampai dengan usaha untuk setiap tenaga petugas memberi suatu daya guna yang maksimal kepada organisasi.
- 4) *Directing* (Pengarahan atau Bimbingan) *Directing* ialah salah satu fungsi manajemen yang berhubungan dngan usaha memberi bimbingan, saran, perintah-perintah, untuk tugas yang dilakukan dengan baik dari benar-benar tertuju dari yang sudah ditentukan semula.
- 5) *Coordinating* (Pengkoordinasian) *Coordinating*ialah sebagian dari fungsi manajemen untuk melaksanakan sejumlah kegiatan agar berjalan dengan baik dengan menghindari terjadinya suatu kekacauan, percekocann, kekosongan kegiatan yang dilakukan dengan menghubungkan menyatukan dan menyelaraskan suatu pekerjaan bawahan yang sehingga terdapat kerja sama yang terarah dalam sutau usaha untuk mencapai suatu tujuan organisasi.
- 6) *Reporting*(Peelaporan) *Reporting* ialah manajemen yang berada pada suatu penyampaian perkembangan atau hasil dari suatu kegiatan dengan pemberian sebuah keterangan dari tugas dan fungsi para pejabat yang lebih tinggi lisan ataupun tulisan yang sehingga dalam menerima suatu laporan bisa mendapatkan gambaran tentang pelaksanaan tugas orang yang memberi laporan.

7) *Budgeting* (Penganggaran) *Budgeting* ialah suatu kegiatan yang mengelola dari perencanaan yang berkelanjutan yang mengenai keuangan atau anggaran.

Menurut Sedermayani dalam Sedaningsih (2019;7), administrasi mempunyai tujuan antara lain;

1. Memperlancar lalu lintas dan distribusi informasi kepada segala pihak baik intern maupun ekstern.
2. Mengamankan rahasia perusahaan / organisasi.
3. Mengelola dan memelihara dokumentasi perusahaan atau organisasi yang berguna dan kelancaran pelaksanaan fungsi manajemen (planning, organizing, actuating and controlling).

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan dalam pernyataan tujuan administrasi yang menjelaskan bahwa tujuan administrasi di dalam sebuah perusahaan atau lembaga memanfaatkan manusia untuk dapat memonitoring suatu kegiatan memanfaatkan manusia untuk dapat memonitoring suatu kegiatan administrasi, dapat mengevaluasi suatu kegiatan-kegiatan, dapat menyusun suatu program pengembangan kegiatan, dapat mengamankan suatu kegiatan usaha dan organisasi perusahaan atau suatu lembaga yang memiliki fungsi penting dalam sebuah organisasi untuk memenuhi tanggung jawab pencapaian hasil akhir sebagai suatu program yang harus dilaksanakan.

## **b. Ruang Lingkup Administrasi**

Tugas pegawai yang bekerja pada bagian administrasi merupakan melayani, mengarahkan dan mengatur semua aktifitas organisasi sehingga dapat mencapai tujuan perusahaan secara tertib dan efektif. Kegiatan ini disebut ruang lingkup administrasi dan meliputi ;

- 1) Kegiatan pengumpulan, dimana karyawan mencari dan mengumpulkan data, informasi yang detail, lalu kemudian menyimpannya agar dapat digunakan di lain waktu pada saat dibutuhkan.
- 2) Kegiatan pencatatan, yaitu setelah berhasil mengumpulkan data, karyawan mencatat, mengumpulkan data, karyawan mencatat, menyimpannya dengan baik, dan mengirimkan ke bagian lain untuk diproses jika diperlukan.
- 3) Kegiatan administrasi, yaitu karyawan menganalisis data administrasi yang ada guna memperoleh hasil atau kesimpulan dari data tersebut.
- 4) Kegiatan penyimpanan, yaitu karyawan melindungi data-data tersebut dengan cara menyimpannya pada dokumen atau arsip sehingga suatu saat dapat dengan mudah ditemukan kembali jika ada yang membutuhkan.
- 5) Pengiriman aktivitas, yaitu karyawan mengirimkan data atau file dari pemangku kepentingan internal dalam organisasi atau pemangku kepentingan eksternal di luar organisasi ke departemen lainnya.

### **c. Paradigma Administrasi**

Menurut Alemina Henuk-Kacaribu dalam buku pengantar ilmu administrasi (2020), secara epistemologis, administrasi berasal dari bahasa Yunani yakni *administrare* yang berarti melayani atau membantu. Mengutip dari buku *Administrasi Perkantoran untuk Manajer dan Staf* (2009) karya Hendi Haryadi, administrasi merupakan kegiatan penyusunan dan pencatatan data serta informasi secara sistematis untuk menyediakan keterangan dan mempermudahnya untuk mendapatkan informasi itu kembali.

Paradigma Administrasi merupakan suatu teori dasar atau ontologi administrasi dengan cara pandang yang relatif fundamental dan di nilai kebenaran, konsep, dan metodologi serta pendekatan-pendekatan yang dipergunakan, perubahan paradigma disebabkan oleh perkembangan pemikiran para ilmuwan administrasi atas bantahan-bantahan karena keraguan kebenaran yang dikandungnya itu telah mengalami pergeseran makna (Rahmoke ; 2011).

Menurut Nicholas Henry (1975) dalam katanya terkait ilmu administrasi membagi tahap-tahap berkembangnya ilmu administrasi menjadi beberapa paradigma:

#### a. Paradigma Dikotomi Politik/Administrasi 1900-1926)

Pada abad ke-19 para ahli administrasi seperti Frank Goodnow (*Politics and Administration*. 1900) Leonard D. White (*Introduction to the Study of Public Administration*. 1926) dan lain-lain mulai berjuang untuk menjadikan



administrasi sebagai ilmu yang berdiri sendiri terpisah dari induknya yaitu ilmu politik sebagai ilmu disyaratkan mempunyai fokus tempat dan fokus spesifikasinya. Alasan pemisahan ilmu administrasi berbeda dengan ilmu politik. Pada waktu itu, jurusan ilmu politik di Amerika merupakan tempat yang tepat untuk mempersiapkan tenaga-tenaga ahli untuk pemerintahan dan melatih keterampilan aparat-aparat pemerintah.

#### b. Paradigma II; Prinsip-prinsip Administrasi 1927-1937

Pada tahun 1927, T.W. Willoughby dalam buku *Principle of Public Administration* membawa angin baru dalam perkembangan ilmu administrasi ia mengemukakan beberapa prinsip administrasi yang bersifat ilmiah yang dapat diterapkan oleh seseorang administrator, yang penting bagi administrasi yang telah mempelajari prinsip tersebut adalah bagaimana menerapkan prinsip tersebut dalam prakteknya. Dengan demikian, prinsip administrator dijadikan fokus ilmu administrasi dan lokusnya tetap dalam birokrasi pemerintah. Pengembangan ini mulai kelihatan pada sistem penulisan para ahli administrasi yang memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi seperti Gullick dan Urwick yang mengekspreskan dalam bentuk POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgeting).

#### c. Paradigma III: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Kritik yang konseptual terhadap ilmu administrasi negara menyebabkan ilmu administrasi kembali ke induknya yaitu ilmu politik. Namun, para ahli administrasi selalu berusaha menjadikan ilmu administrasi sebagai ilmu yang

berdiri sendiri. Pada tahun 1962 ilmu administrasi dari ilmu politik seperti terlihat dalam laporan Komite Ilmu Politik dan Perkumpulan Ilmu Politik Amerika. Dengan demikian, para ahli administrasi berpendapat bahwa sudah tiba masanya ilmu administrasi menjadi tuan di rumahnya sendiri. Pendapat ini diperkuat dengan hasil penelitian terhadap artikel yang ditulis antara 1960-1970 pada jurnal Ilmu Politik yang hanya memuat bidang politik 4% sedangkan yang lainnya merupakan mengenai bidang administrasi negara. Dengan demikian, para ahli administrasi memandang administrasi negara sebagai ilmu administrasi dari kelompok ilmu sosial.

d. Paradigma IV Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada masa ini para ahli administrasi negara dapat memperlengkap ilmu dengan mengemukakan fokus dari ilmu administrasi negara. Ilmu merupakan kumpulan pengalaman-pengalaman atau pengetahuan-pengetahuan yang telah disusun datanya dan sudah diuji kebenarannya. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh suatu ilmu yaitu mempunyai fokus (objek) tertentu, metodologi, terminologi, filosofi, dan teori-teori sendiri. Sedangkan sifat ilmu pengetahuan menurut pengertian yang moderat merupakan terdiri dari proposisi (pernyataan) yang dapat diuji dan menunjuk kepada kenyataan yang ada, terbuka untuk dikritik secara rasional (masuk akal), apakah membenarkan, memperbaiki, atau mengatakan palsu jadi suatu pengetahuan diakui sebagai ilmu

e. Paradigma V : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970)

Yang menjadi titik utama dari teori organisasi pada masa ini merupakan bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana dan mengapa orang bertindak atau berbuat, bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Jadi administrasi negara pada masa ini lebih berfokus pada teori organisasi dan ilmu manajemen. Sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik dan kesejahteraan publik.

#### **d. Paradigma-Paradigma Administrasi Negara Menjadi Kebijakan Publik**

Pada tahun 1992 muncul paradigma yang sangat terkenal yaitu *reinventing government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan T. Gaebler (Pasolog, 2013;33). Dalam paradigma ini pemerintah harus bersifat:

- 1) Pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus menjadi pengarah daripada pelaksana.
- 2) Pemerintah sebagai milik masyarakat, harus memberdayakan masyarakat dibandingkan harus melayani secara terus menerus.
- 3) Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi, harus membangkitkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli oleh pemerintah.
- 4) Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi pada hasil dalam strategi pembayarannya.

- 5) Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi, harus lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya.
- 6) Pemerintah sebagai pelayan masyarakat, harus lebih mementingkan kepuasan pelanggan bukan memenuhi kemauan birokrasi.
- 7) Pemerintah sebagai badan usaha, harus pandai mencari sumber penerimaan, bukan hanya membelanjakan saja.
- 8) Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipasif, harus mencegah daripada menanggulangi.
- 9) Pemerintah sebagai pemegang kewenangan, harus menggeser pola kerja hirarkri ke model kerja partisipasi dan kerjasama.
- 10) Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi pada pasar, harus mendongkrak perubahan lewat pengusahaanya terhadap mekanisme pasar.

## **2). Organisasi**

### **a). Pengertian Organisasi**

Dalam pelaksanaan administrasi, Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah dimana administrasi dijalankan sesuai dengan fungsi, tugas dan tujuan organisasi tersebut.

Menurut Zulkifli (2005;16). Organisasi digunakan sebagai wadah pemenuhan kenutuhan atau pencapaian tujuan pribadi atau kelompok tertentu, ia juga yang dibutuhkan oleh orang banyak, dengan konsekuensi logis bahwa

hanya organisasi yang mampu menata aspek pelayanan administrasi secara efektif dan efisien yang akan mendapat citra positif dari konsumen khususnya dan publik umumnya.

Pengertian organisasi memahami konsep organisasi publik secara utuh, perlu memahami definisi dan teori “Organisasi”, banyak para ahli yang telah mendefinisikan organisasi, berikut merupakan para ahli yang telah mendefinisikan organisasi :

a. Siagian:

“Organisasi merupakan setiap bentuk hubungan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan bersama dan terkait secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terpadat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.” (Silalahi,2011;124)

b. Waldo

“Organisasi merupakan struktur hubungan-hubungan diantara orang-rang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi.” (Silalahi,2011;124)

c. Weber

“Organisasi merupakan tata hubungan sosial, dimana setiap individu yang melakukan kerja sama melakukan proses interaksi dengan individu lainnya.” (Silalahi,2011;124)

b). Tujuan Organisasi

Tujuan Organisasi Publik Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kewajiban kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendirian organisasi publik merupakan untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Tujuan organisasi publik awnsiri menurut Etzioni (dalam Handoko, 2011;109), yaitu suatu keadaan yang diinginkan dimana organisasi keadaan diwaktu yang akan datang dimana organisasi sebagai kolektifitas mencoba untuk menimbulkannya.

Tujuan organisasi meletakkan kerangka prioritas untuk memfokuskan arah semua program dan aktifitas lembaga dalam melaksanakan misi lembaga. Pendirian organisasi publik bertujuan secara optimal bagi peningkatannya sebagai berikut :

- 1) Kesejahteraan rakyat, karena pada hakekatnya pelayanan publik merupakan infrastruktur bagi setiap warga Negara untuk mencapai suatu kesejahteraan.
- 2) Budaya dan Kualitas, aparat pemerintah untuk menjadi abdi bagi negara dan masyarakatnya, bukan sebagai penguasa terhadap negara dan masyarakatnya.
- 3) Kualitas pelayanan umum atau publik diberbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan terutama pada unit-unit kerja pemerintah pusat dan daerah, sehingga masyarakat diharapkan akan mendapatkan perilaku
- 4) pelayanan yang lebih cepat, tepat, murah dan memuaskan. Selain itu, era reformasi menuntut pelayanan harus transparan dan tidak
- 5) diskriminatif dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan

6) pertimbangan efisiensi.

c). Struktur Organisasi

Menurut Robbins & Judge (2014;231). Struktur Organisasi merupakan untuk menunjukkan bagaimana tugas pekerjaan secara formal dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal (*how job tasks are formally dividend, grouped, and coordinated*). Selanjutnya masih Robbins dan Coulter (2016;322) mendefinisikan bahwa Struktur organisasi merupakan pengaturan formal pekerjaan dalam suatu organisasi. Struktur ini, yang dapat ditampilkan secara visual dalam bagan organisasi, juga melayani banyak tujuan. Pendapat yang sama disampaikan oleh Robins & Coulter (2016:322) yang menjelaskan bahwa struktur organisasi memiliki 6 (enam) karakteristik seperti : *workspecialization and chain of command span of control*, centralization and decentralization, and formalization. Sumber (Robbins&Judge(2014:231)

### **3). Kebijakan Publik**

#### **a). Pengertian Kebijakan Publik**

Pada dasarnya banyak batasan atau definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan (Winarto, 2007). Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas Dye (dalam Syafie, 2006) menyatakan bahwa “kebijakan publik” adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”

Dye dalam Harbani Pasolog (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara Carl Friedrich (dalam Winarto 2007:17) mengemukakan bahwa :

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Namun demikian, suatu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah,



daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakuakn dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan. Winarto mengemukakan bahwa definisi yang lebih tepat mengenai kebijakan publik adalah sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh James Anderson (dalam Wnarto 2007) yaitu “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Konsp kebijakan ini dianggap tetap karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan oleh pemerintah.

Amir Santoso (dalam Winarto, 2007), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam keb

Kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi dalam dua wilayah kategori yaitu :

“Pertama pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama kebijakan, pelaksanaan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan”.

Lebih lanjut, Effendi dalam Syafiie (2006; 106) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai berikut :

“Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.”

Kebijakan publik atau *public policy* yang diambil pemerintah dibelahan dunia maupun termasuk di Indonesia merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah yang terjadi ditengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut hemat saya adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai 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 (Tafiqurokhman, 2014).

Berdasarkan berbagai definisi para ahli kebijakan publik, kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunnya melalui berbagai tahapan. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Jika sebuah isu telah menjadi publik, dan mendapatkan prioritas

dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu politik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik ( Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu (Rusli, 2013).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilakukan dalam rangka untuk memecahkan permasalahan.

#### **b). Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Menurut Suharno (2010; 22;24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan.

Ciri-ciri kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan

kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.

- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh penjabat-penjabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi dan pemaksaan peberlakuan.
- 3) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang kenyataannya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

### **c). Jenis-Jenis dan Tujuan Kebijakan Publik**

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson yang dikutip Suharno (2010;24;25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural : Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan

dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan Kebijakan Prosedural merupakan bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

- 2) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori :versus kebijakan redistributif : Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regularoti merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatm, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- 3) Kebijakan materal versus kebijakan simbolik : Kebijakan materal merupakan kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya kompleks pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis meupakan kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- 4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*); Kebijakan barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* merupakan kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Tujuan dalam pembuatan Kebijakan Publik sebagai berikut :

- 1) Mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.
- 2) Melindungi hak-hak masyarakat.
- 3) Mewujudkan ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat.
- 4) Mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

#### **d). Perumusan Kebijakan Publik**

Perumusan Kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Seperti yang ditulis oleh Charles Lindblom dan beberapa ahli lain, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor serta dalam proses pembentukakan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun tidak resmi. Seperti yang diungkapkan oleh Charles Linblom bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta partisipasi, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai pemean, masing-masing pemeran ini menurut Charles Lindblom mempunyai peran secara khusus yang meliputi : warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha. Sementara itu, perumusan kebijakan merupakan proses yang rumit. Beberapa metode untuk mempelajarinya telah dikembangkan oleh para ilmwan yang menaruh minat terhadap kebijakan publik. Suatu metode yang populer

membagi perumusan kebijakan ke dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap tersebut.

#### **e). Tahap-Tahap Perumusan Kebijakan**

Charles Lindblom (dalam Winarno, 2007) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2003) adalah sebagai berikut :

##### **a) Tahap Penyusunan Agenda**

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak di sentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

#### b). Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan, Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif (bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

#### c). Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

#### d). Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catat-mencatat elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif



pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### e). Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dilihat dari uraian diatas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tertentu juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam

memecahkan kebijakan pada aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

#### **f). Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan Menurut kamus besar bahasa Indonesia arti dari kata evaluasi merupakan penilaian. Evaluasi merupakan suatu proses untuk menyediakan informasi tentang sejauh mana suatu kegiatan tertentu telah dicapai, bagaimana perbedaan pencapaian itu dengan suatu standart tertentu untuk mengetahui apakah ada selisih di antara keduanya serta bagaimana manfaat yang telah dikerjakan itu bila dibandingkan dengan harapan-harapan yang ingin diperoleh (Umar,2005).

Spaulding dalam Agustino (2014-167) evaluasi sebagai kegiatan yang dilakukan untuk tujuan pengambilan keputusan yang kemudian menghasilkan rekomendasi guna perbaikan program.

Chelimsky & Sadish dalam buku Agustino (2014;167) evaluasi kebijakan sebagai “Suatu penentuan dari hasil-hasil yang diperoleh dari beberapa kegiatan yang dirancang untuk memenuhi sasaran atau tujuan yang bernilai tertentu.”

Berdasarkan pendapat beberapa ahli diata, dapat dikatakan bahwa Evaluasi merupakan serangkaian kegiatan untuk menilai kinerja suatu kebijakan yang akan menghasilkan rekomendasi guna perbaikan peraturan atau program baik secara eksplisit maupun implisit.

##### a). Tujuan Evaluasi

Evaluasi dilaksanakan tidak tanpa tujuan yang tidak jelas, melainkan evaluasi dilaksanakan dengan adanya tujuan. Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci dalam buku Subarsono (2013;120) tujuan evaluasi sebagai berikut :

- 1). Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- 2). Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui beberapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- 3). Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi merupakan mengukur beberapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- 4). Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- 5). Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- 6). Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi merupakan memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

#### **4). Implementasi**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam kebijakan publik implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009; 295). Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa :

“Implementasi merupakan 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.” (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Jadi, Implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan

dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan pengertian Implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan A Model of The Policy Implementation, yaitu sebagai berikut :

- a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
- b) Sumber-sumber kebijakan;
- c) Karakteristik badan-badan pelaksana;
- d) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
- e) Sikap para pelaksana dan;
- f) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan (Meter dan Vanhorn, 1975;462-478)

Bedasarkan beberapa uraian diatas bahwa implementasi dapat berjalan dengan baik jika memperhatikan ukuran-ukuran dari tujuan kebijakan itu sendiri, dan para pelaksana pun mempunyai pengaruh dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan dan setiap organisasi yang terkait harus selalu menjaga komunikasi pada kegiatan-kegiatan waktu pelaksanaan.

## **5). Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dalam tahapan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk melihat seberapa jauh program

pemerintah dilaksanakan, apakah telah sesuai dengan maksud dan tujuan awal apakah masih ada berbagai permasalahan atau penghambat dalam penerapan atau pencapaian kebijakan atau program yang dilakukan oleh pemerintah. Jadi implementasi merupakan kegiatan untuk melihat sejauh mana kebijakan dilaksanakan sesuai dengan sasaran awal sebagai upaya awal penyelesaian masalah dilingkungan tersebut.

Sesuai dengan apa yang telah dijelaskan oleh Lester dan Stewart, (2012) Implementasi kebijakan ini dapat dilihat dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah ditetapkannya undang-undang Implementasi dipandang secara luas memiliki makna dalam pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan dari kebijakan atau program. Menurut Ripley dan Franklin, (2012:148) implementasi merupakan apa yang terjadi setelah ditetapkannya undang-undang yang memberi memberi otoritas, program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis output yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pertanyaan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah implementasi mencakup tentang tindakan apa saja yang telah dilakukan berbagai aktor khususnya para birokrat yang dimaksud untuk membuat program berjalan.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat bila diimplementasikan suatu program kebijakan terus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan dimana dalam implementasi kebijakan aktor organisasi prosedur dan teknik dipakai secara bersama.

Secara umum istilah implementasi kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminta,1990, hlm. 327), istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu, Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out*, menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Merilee S.Grindle dalam Budi Winarno (2012:49) Implementasi merupakan bentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*" dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan selanjutnya

menurut Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2012:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008;65), mengatakan bahwa;

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan. Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu proses tahapan dari kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk melihat sejauh mana program pemerintah dilaksanakan, apakah telah sesuai dengan maksud dan tujuan awal apakah telah sesuai dengan berbagai permasalahan atau penghambat dalam penerapan atau pencapaian kebijakan program yang dilakukan oleh pemerintah, Jadi

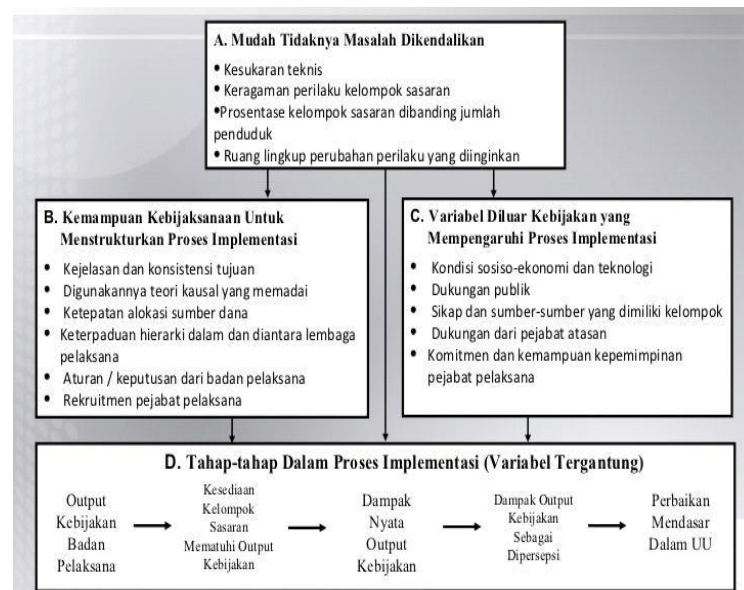


implementasi merupakan kegiatan untuk melihat sejauh mana kebijakan dilaksanakan sesuai dengan sasaran awal sebagai upaya penyelesaian masalah dilingkungan sasaran tersebut.

Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu (Abdul Wahab, 1997 : 67). Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan Model Implementasi Kebijakan Publik yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam buku Leo Agustino (2012,144). Model yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi, Dan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklarifikasikan menjadi tiga kategori meliputi dan berikut pula gambar Model Implementasi Kebijakan Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (2012;144):

**Gambar 2.1 Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (2012;144)**



Sumber, Leo Agustino (2012,144)

### 1). Mudah Tidaknya Masalah di Kendalikan

Terlepas dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lain. Aspek-aspek teknis dari permasalahan serta perilaku yang akan diatur sangat bervariasi sehingga ini menjadi kendala dalam implementasi program. Hal-hal yang dapat mempengaruhi program dari sudut pandang adalah :

#### a. Kesukaran-kesukaran Teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur

prestaserai kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

#### b. Keberhasilan Perilaku yang Diatur

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

#### c. Presentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran

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

#### d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh

implementasi yang berhasil. Artinya, ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar. Variabel dibawah ini mengungkapkan bahwa suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat dikendalikan apabila : 1. Tersedia teori yang andal yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan teknologinya dipenuhi, dan tindakan yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal. 2. Variasi/Perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relative kecil. 3. Kelompok sasaran tersebut sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah, 4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

## 2). Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Cepat

Pada prinsipnya pemerintah eksekutif untuk dapat menstrukturkan proses implementasi dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya dengan cara menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya dengan cara memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut. Para pembuat kebijakan dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan dengan cara mendayagunakan

wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :

- a. Kecermatan dan Kebijakan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan di capai.
- b. Keterkendalaan teori kausalitas yang diperlukan.
- c. Ketetapan alokasi sumberdana.
- d. Integrasi organisasi pelaksana.
- e. Dirkresi pelaksana.
- f. Rekrutmen dari pejabat pelaksana.
- g. Akse formal pelaksana ke organisasi lain.

3). Variabel-variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi,

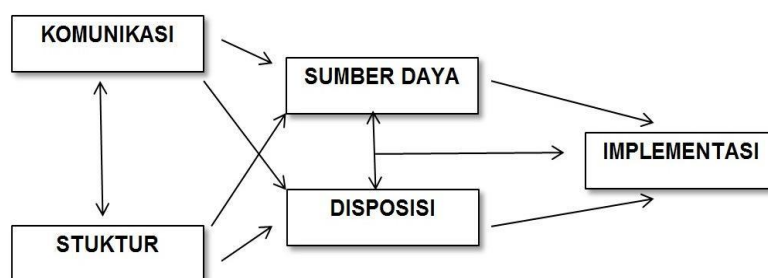
- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
- d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

b. Model Implementasi Menurut Edwards III

Menurut Teori Implementasi Kebijakan (Edward III, 1980:1), Implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial seberapa baiknya suatu kebijakan jika tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik

implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan, faktor-faktor tersebut membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Berikut ini adalah gambar model implementasi menurut Edwards III (2007;96) :

**Gambar 2.2 Model Implementasi Edwards III**



**Gambar 2.1 Model Implementasi Edwards III**

Sumber : Widodo (2007;96)

Menurut Edwards III yang dikutip oleh Widodo (2007;96) mengajukan empat faktor atau Empat variabel atau faktor tersebut antara lain:

### **1.1 Komunikasi**

Komunikasi merupakan suatu proses penyampaian dan penerimaan berita atau informasi dari seseorang ke orang lain komunikasi yang baik sangat menentukan berhasilnya suatu informasi itu diterima oleh pihak lain persyaratan pertama bagi implementasi secara efektif, adalah

bahwa mereka yang melaksanakan keputusan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Jika kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu mengalami kebingungan tentang apa yang harus dilaksanakan.

## **1.2 Sumber Daya**

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementasi kekurangan sumber daya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia. Yakni kompetensi implementasi dan sumber daya finansial, sumber daya merupakan faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal menjadi dokumentasi saja.

## **1.3 Disposisi**

Disposisi merupakan kemauan kuat pada saat kebijakan diimplementasikan disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan sesuai dengan harapan.

## **1.4 Struktur Birokrasi**

Organisasi hadir seiring dengan keinginan manusia untuk menjalin hubungan dengan manusia untuk menjalin hubungan dengan manusia lainnya akibat keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh setiap manusia dalam memenuhi kebutuhannya sebagaimana dikemukakan oleh Miftah

Thoha (2008), bahwa “Ciri peradaban manusia ditandai dengan keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu.

## **6). Faktor-Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Program PAMSIMAS**

### **a. Faktor Penghambat**

Implementasi kebijakan memiliki resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab (2004;61-61) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori :

Non Implementation (tidak terelementasi), artinya bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaan tidak mau bekerjasama atau mereka yang telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.

Unsuccesful Implementation (implementasi yang tidak berhasil), artinya manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Ada beberapa hal dari faktor penghambat sebagai berikut :

- a) Kebutuhan Masyarakat
- b) Partisipasi Masyarakat



c) Budaya Masyarakat

Selain faktor penghambat pelaksanaan kebijakan juga terdapat faktor pendukung dalam implementasi kebijakan, yang oleh Anderson dikutip oleh Islamy (2007;231) dijelaskan sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan suatu kebijakan yaitu respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan, sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan konstitusional yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasian

b.Faktor Pendukung

Berhasil tidaknya implementasi kebijakan tidak hanya disebabkan oleh faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi dari suatu kebijakan, yaitu tergantung dari dukungan yang mereka berikan atas implementasi kebijakan a penyebab :

- a) Kondia Topografi Jauh dari Air
- b) Infrastruktur Yang di Danai Pemerintah
- c) Dikelola Masyarakat

## **7). Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS)**

Menurut pedoman Program PAMSIMAS yang dikutip oleh Astuti (2013:939) Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu program dan aksi nyata pemerintah pusat dan daerah dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun/menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan yang mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program PAMSIMAS dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui penyediaan bantuan secara langsung ke tingkat desa. Sasaran program ini meliputi kelompok miskin di pedesaan dan pinggiran kota (peri-urban) yang belum mendapatkan akses layanan air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS merupakan satu program andalan Pemerintah di dalam penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat pedesaan dan pinggiran kota melalui pendekatan berbasis masyarakat.

Program PAMSIMAS merupakan salah satu program andalan pemerintah dalam penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat pedesaan dan pinggiran kota melalui pendekatan berbasis masyarakat yang bersifat nasional dan melibatkan berbagai unsur dan pihak dengan para pelaku yang berbeda baik dari kedudukan dan pengetahuan, Oleh karena itu program PAMSIMAS dilakukan melalui kerja sama masyarakat yang melibatkan berbagai kepentingan baik tingkat provinsi, kabupaten, desa.

Untuk terus meningkatkan jumlah masyarakat berpenghasilan rendah terhadap akses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target aman air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS dilanjutkan pada Tahun 2013 sampai dengan tahun 2016, Program PAMSIMAS II (WSLIC-3 AF) dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu 1. Air Bersih untuk Rakyat, dan 2. Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (Rachmawati Maharani,2014).

Menurut Notoatmodjo (2003) yang dikutip oleh Sajida (2012:28) selain air bersih sanitasi lingkungan juga sangat penting karena menyangkut status kesehatan masyarakat serta lingkungan yang mencakup yang higienis, pembuangan kotoran dan benar-benar harus menerima penyediaan air bersih yang layak. Banyak sekali permasalahan lingkungan yang harus dicapai dan sangat mengganggu terhadap tercapainya kesehatan lingkungan. Kesehatan lingkungan bisa berakibat positif terhadap kondisi elemen-elemen hayati dan non hayati dalam ekosistem. Bila lingkungan tidak sehat maka bisa berdampak buruk bagi kesehatan, tapi sebaliknya jika lingkungan sehat maka sehat pula lingkungan tersebut. Perilaku yang kurang baik dari manusia telah mengakibatkan perubahan dan timbulnya sejumlah masalah sanitasi.

Program PAMSIMAS bertujuan untuk meningkatkan jumlah warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah pedesaan dari per-urban yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target MDGs (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengarusutamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS diutamakan bagi kabupaten/kota yang memiliki cakupan pelayanan air minum aman pedesaan di bawah rata-rata nasional. Pemilihan kabupaten/kota sasaran dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Desa sasaran PAMSIMAS sedikit 5000 desa pada 219 Kabupaten/Kota di 32 provinsi. (Pedoman PAMSIMAS edisi 2015).

Pendekatan dalam PAMSIMAS dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif dan partisipasi aktif masyarakat dalam merumuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan-lingkungan sekitar. Ruang lingkup Program PAMSIMAS mencakup 5 (lima) komponen program:

1. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah
2. Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi
3. Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum

4. Insentif desa/kelurahan dan kabupaten/kota; dan
5. Didukung manajemen pelaksana program.(Vina Yuliawati, 2012)

Yang ikut serta mendukung penyuksesan Program ini, pemerintah melibatkan banyak pihak, baik dari lembaga pemerintah sendiri seperti (Bappenas, Ditjen Cipta Karya, PMD), Depkes) juga dari pihak lain seperti rekrutmen tenaga non lembaga pemerintah (Tenaga Trainer, Konsultan dan Fasilitator). Dengan keterlibatan begitu banyak pihak diharapkan akan mendapatkan hasil yang lebih baik. Khususnya untuk tenaga non pemerintah di bawah oleh Ditjen Cipta Karya.(Dimas Septia Bistama,2018)

Adapun sasaran lokasi penerima Program PAMSIMAS diutamakan bagi kabupaten/kota yang memiliki cakupan pelayanan air minum aman pedesaan dibawah rata-rata nasional. Pemilihan kabupaten/kota, sedangkan pemilihan desa sasaran dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan pemilihan desa sasaran dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kriteria desa sasaran PAMSIMAS terdiri dari:

1. Belum pernah mendapatkan Program PAMSIMAS
2. Cakupan akses air minum aman masih rendah; yaitu di bawah 68,87%
3. Cakupan akses sanitasi aman masih rendah; yaitu di bawah 62,41%
4. Terkena penyakit seperti penyakit yang ditularkan melalui air dan lingkungan tergolong tinggi berdasarkan data Puskesmas;
5. Memenuhi biaya per penerima manfaat yang efektif dan efisien

6. Adanya pernyataan kesanggupan masyarakat untuk menyediakan kader pemberdayaan masyarakat, menyediakan kontribusi sebesar minimal 20% dari kebutuhan biaya dan menghilangkan kebiasaan buang air besar sembarang tempat.

Bahwasanya Seluruh pelaksanaan dan pengelolaan Program PAMSIMAS ini menganut pendekatan sebagai berikut :

1. Kolaborasi antar kementerian dan lembaga berbasis Tupoksi, artinya Program PAMSIMAS merupakan program bersama antara kementerian dalam negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan dan Bappenas berdasarkan masing-masing.
2. Berbasis Masyarakat, artinya Program PAMSIMAS merupakan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama dan penanggung jawab kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.
3. Berbasis Nilai, artinya Program Pamsimas diselenggarakan dengan berlandaskan pada nilai-nilai luhur terutama kejujuran, dapat dipercaya, tanpa pamrih, dan saling bantu gotong royong setiap masyarakat satu dengan yang lain dalam menyukkseskan Program PAMSIMAS tersebut.

Prinsip yang diterapkan dalam Program PAMSIMAS menurut Buku Pedoman PAMSIMAS adalah sebagai Berikut :

1. Berbasis masyarakat, artinya Program PAMSIMAS menempatkan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama dan penanggung jawab kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.
2. Tanggap Kebutuhan, artinya Program PAMSIMAS diberikan kepada lokasi yang membutuhkan dan bersedia memelihara serta mengelola sistem terbangun. Alokasi bantuan dana stimulan (Bantuan Langsung Masyarakat) disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan kesiapan masyarakat.
3. Partisipatif, artinya seluruh masyarakat (baik miskin, kaya, perempuan, laki-laki) menjadi pelaku utama dan terlibat secara aktif dalam seluruh tahapan kegiatan PAMSIMAS.
4. Kesetaraan Gender, artinya Program PAMSIMAS memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan maupun laki-laki, untuk mengambil keputusan berpartisipasi aktif dalam semua kegiatan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.
5. Keberpihakan pada Masyarakat Miskin, artinya Program PAMSIMAS memastikan masyarakat miskin mendapatkan akses air minum dan sanitasi yang aman.
6. Akses bagi semua Masyarakat, artinya Program PAMSIMAS memastikan semua masyarakat termasuk masyarakat berkebutuhan khusus (*disable*) dapat mengakses air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan. (Vina Yuliawati, 2012)

Adapun tujuan dari Program PAMSIMAS yaitu untuk meningkatkan akses pelayanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin pedesaan khususnya masyarakat di desa tertinggal dan masyarakat di pinggiran kota (per-urban). Secara lebih rinci Program PAMSIMAS bertujuan untuk sebagai berikut :

1. Meningkatkan praktis hidup bersih dan sehat di masyarakat
2. Meningkatkan jumlah masyarakat yang memiliki akses air minum dan sanitasi yang berkelanjutan
3. Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal (pemerintah daerah maupun masyarakat) dalam penyelenggaraan layanan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat
4. Meningkatkan efektivitas dan kesinambungan jangka panjang pembangunan sarana dan prasarana air minum dan sanitasi berbasis masyarakat.(Sumber,Buku Pedoman PAMSIMAS,2015)

#### **4.Pedoman dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program PAMSIMAS**

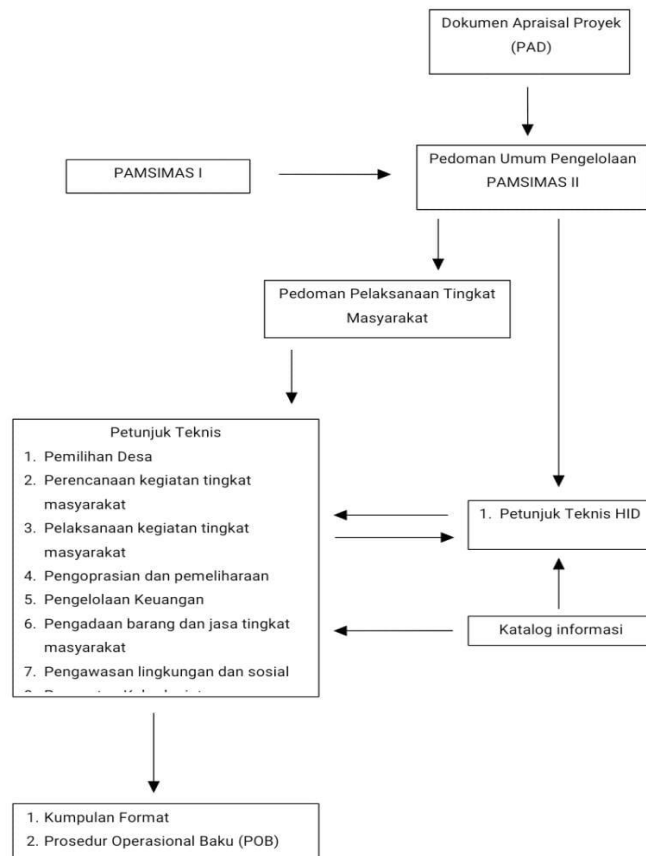
Program PAMSIMAS merupakan program bersama antara pemerintah, pemerintah daerah maupun pemerintah desa dan masyarakat yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan baik di tingkat provinsi, kabupaten sampai dengan desa dan komunitas. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan program PAMSIMAS diperlukan kesamaan persepsi dan kapasitas yang memadai dari berbagai pemangku kepentingan. Salah satu upaya yang dilakukan merupakan dengan menyusun buku panduan program



PAMSIMAS, baik uraian secara umum maupun uraian secara teknis yang dijadikan acuan/rujukan.

Secara rinci susunan buku pedoman dan petunjuk terkait dengan pelaksanaan Program PAMSIMAS dapat dilihat di gambar 1.1.

**Gambar 2.3 Struktur Pedoman Program Pamsimas**



(Sumber: Buku Pedoman Program PAMSIMAS, 2015; 4)

## **5. Kegiatan Pokok Penyelenggaraan Program PAMSIMAS**

Program PAMSIMAS bertujuan untuk meningkatkan jumlah fasilitas pada warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah pedesaan dan per-urban. Dengan Program PAMSIMAS diharapkan mereka dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan serta meningkatkan penerapan perilaku hidup bersih dan sehat. Penerapan program ini dalam rangka mendukung pencapaian target MDGs (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengurus utama dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran Program PAMSIMAS, berikut ini adalah kegiatan pokok penyelenggaraan program PAMSIMAS yaitu :

1. Sosialisasi program kepada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten
2. Peminatan dan penetapan kabupaten sasaran
3. Pertemuan koordinasi persiapan dan pelaksanaan program antara pelaku program tingkat kabupaten
4. Sosialisasi program oleh Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa
5. Seleksi dan penetapan desa sasaran berdasarkan RKM desa
6. Penetapan desa sasaran\
7. Pelaksanaan program di tingkat masyarakat
8. Pemantauan dan pelaporan kemajuan dan hasil kegiatan berbasis Sistem informasi Manajemen (MIS)

9. Dukungan keberlanjutan program pasca program
10. Peningkatan kapasitas Pemerintah Provinsi, Kecamatan, dan Desa dalam pengelolaan program AMPL pedesaan berbasis masyarakat yang berkelanjutan
11. Evaluasi dampak untuk mengetahui efektivitas, efisiensi, dan perubahan yang dihasilkan program.

Program Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat telah menjadi salah satu program nasional. di dalamnya juga berisi prinsip-prinsip dari penyediaan air minum dan sanitasi antara lain yaitu :

- a) non diskriminatif
- b) terjangkau perlindungan lingkungan
- c) berkelanjutan
- d) partisipasi masyarakat
- e) dan keterpaduan

## **8). Dasar Hukum**

Upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat dengan tujuan menyejahterakan masyarakat salah satunya yaitu menyediakan pelayanan publik yang mendasar. Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Undang-Undang Nomor. 185 Tahun 2014 “Tentang Percepatan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi” maka menimbang bahwa:

- a. Air Minum dan Sanitasi yaitu salah satu kebutuhan yang mendasar bagi masyarakat yang harus terpenuhi setiap harinya untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam Menyukseskan Program PAMSIMAS baik maupun di pinggiran Kota.

- b. Bahwa penyediaan air minum dan sanitasi masih mengalami berbagai kendala sehingga diperlukan percepatan penyediaannya upaya untuk mencapai *universal Access* pada akhir 2019.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b Perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Percepatan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi. Program ini menjadi upaya yang wajib sebagai pedoman kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan pemerintah.

Penerapan standar kualitas air minum dan sanitasi berbasis masyarakat pemerintah melakukan bimbingan teknis, pelatihan dan pendampingan kepada pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan standar kualitas air minum. bahwasannya dalam penyuksesan program air minum dan sanitasi berbasis masyarakat mengikutsertakan setiap orang ataupun kelompok masyarakat untuk pembangunan unit pelayanan bak individual atau unit pengelolaan setempat. Adapun peraturan Perundang-undangan yang mendukung Program PAMSIMAS yakni sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945

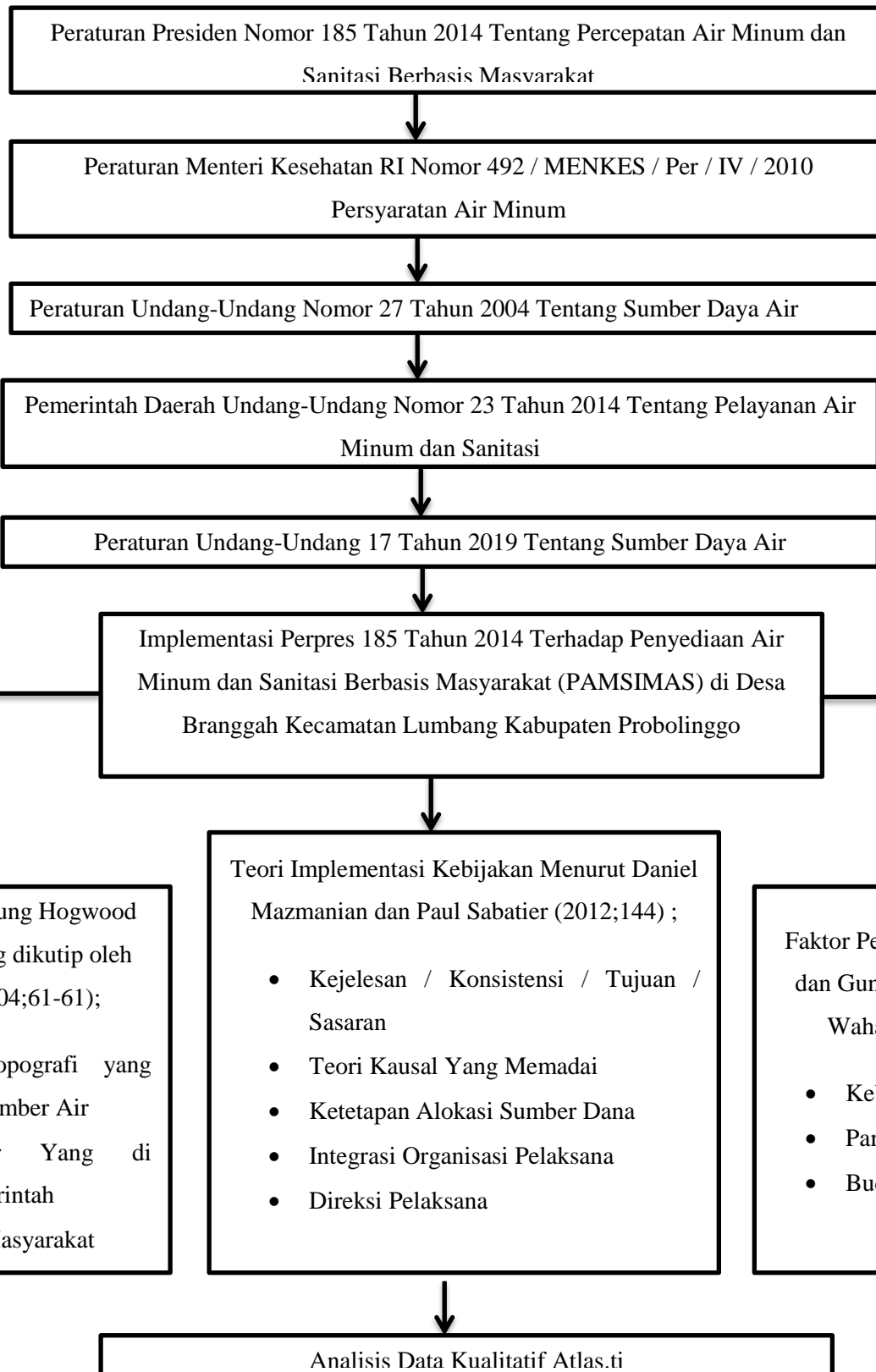
Dalam Pasal 33 ayat (3) berbunyi:“Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil”.

- b. Menteri Kesehatan RI nNomor 492/MENKES/PER/IV/2010 Tentang Kualitas Air Minum Menimbang Bahwa :
- 1) Bahwa agar air minum yang di konsumsi masyarakat tidak menimbulkan gangguan kesehatan perlu ditetapkan persyaratan kesehatan kualitas air minum.
  - 2) Bahwa Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/Menkes/VII/2002 tentang syarat-syarat dan pengawasan Air Minum dipandang tidak memadai lagi dalam rangka pelaksanaan pengawasan air minum yang memenuhi persyaratan kesehatan.
  - 3) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Persyaratan Kualitas Air Minum dengan Peraturan Menteri Kesehatan.
- c. Peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Sumber Daya Air Minumtentang Pemerintah Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah. Untuk mendukung kapasitas Pemerintah Daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), Program PAMSIMAS berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana maupun investasi non-fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas.
- d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 maka perlu dibentuk Undang-Undang yang lebih mengatur tentang spesifikasi terkait sumber daya air ini, sehingga dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Sumber Daya Air Pasal 6 menyatakan bahwa :

- 1) Bahwa air merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan Tuhan yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia.
- 2) Bahwa air sebagai bagian dari sumber daya air merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Bahwa dalam menghadapi ketidakseimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat , sumber daya air perlu dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antar wilayah, antar sektor, dan antar generasi guna memenuhi kebutuhan rakyat atas air.

## B. Kerangka Pemikiran



Sumber : Penulis,2021

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 185 Tahun 2014 dapat di simpulkan bahwasannya Implementasi Perpres Nomor 185 Tahun 2014 Terhadap Program Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Di Desa Branggah menggunakan Konsep Implementasi Kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (2012;144) dengan Variabel yaitu : Kejelasan/konsistensi tujuan/sasaran, Teori kausal yang memadai, Ketepatan alokasi sumber dana, Integrasi organisasi pelaksana, dan Direksi pelaksana, dan dapat dirumuskan menjadi Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat yang di analisis menggunakan teori dari Hogwood dan Gunn oleh Wahab (2004;61-61) faktor pendukung berisi : Kondisi topografi jauh dari sumber air, Infrastruktur yang didanai pemerintah, Dikelola masyarakat dan faktor penghambatnya berisi: Kebutuhan masyarakat, Partisipasi masyarakat dan Budaya masyarakat. dan hasil akhir dapat disimpulkan dengan menggunakan metode Analisis Data Kualitatif menggunakan Atlas.ti dari hasil akhir Implementasi Perpres Nomor 185 Tahun 2014 Terhadap Program Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Di Desa Branggah Kecamatan Lumbang Kabupaten Probolinggo.