

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1 Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggungjawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Menurut Winarno (2008:225) bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi,

implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2.1.2 Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Dane (Wibawa, 1994) menyebutkan ada dua tipe evaluasi yaitu:

1. *Sumative evaluation*, adalah penilaian dampak dari suatu program, disebut juga dengan evaluasi dampak (*outcome evaluation*)
2. *Formative evaluation*, adalah penilaian terhadap proses dari program, disebut pula evaluasi proses.

Putra (2003) mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik, yaitu:

1. Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan atau di dalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial;
2. Evaluasi yudisial; yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi tersebut;
3. Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

Anderson dalam Winarno (2008:227) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi.

1. Tipe evaluasi pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.

Evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

2. Tipe evaluasi kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.

Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur

secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3. Tipe evaluasi ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis.

Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang dia dapat? Siapa yang menerima keuntungan dan program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-

perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal-hal yang baik, bisa juga evaluasi dilakukan untuk tujuan-tujuan buruk. Dalam hal ini Carol Weiss mengatakan bahwa para pembuat keputusan program melakukan evaluasi :

1. Untuk menunda keputusan;
2. Untuk membenarkan dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat;
3. Untuk membebaskan diri dari kontronversi tentang tujuan-tujuan masa depan dengan mengelakkan tanggung jawab;
4. Mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat;
5. Serta untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi.

Selain itu, evaluasi dapat digunakan untuk meraih tujuan-tujuan politik tertentu, misalnya evaluasi yang dilakukan oleh partai oposisi dalam suatu pemerintahan biasanya seringkali digunakan untuk menjatuhkan partai yang berkuasa. Oleh karena itu, motivasi seorang evaluator dalam melakukan evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni motivasi untuk melayani kepentingan publik dan motivasi untuk melayani kepentingan pribadi. Bila seorang evaluator mempunyai motivasi pelayanan publik, maka evaluasi digunakan untuk tujuan-

tujuan yang baik, yakni dalam rangka membenahi kualitas kebijakan publik. Namun bila para evaluator lebih mengedepankan melayani kepentingan sendiri, maka evaluasi kebijakan yang dijalankan digunakan untuk hal-hal yang kurang baik.

2.1.3 Fungsi Evaluasi

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;
2. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan;
3. Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke kelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan;
4. Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

1. Pencapaian target (*output*)
2. Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*)
3. Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian
4. Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil.

5. Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; untuk menilai kepatuhan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2008:227), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah ataukah karena faktor-faktor yang lain?

Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil ataukah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi

kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.

Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni:

1. Pengkhususan (*spesification*),

Spesifikasi merupakan kegiatan yang paling penting diantara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan.

2. Pengukuran (*measurement*),

Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi,

3. Analisis

analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan.

4. Rekomendasi.

Rekomendasi, yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal:

❖ Yang bersifat internal, antara lain:

1. Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
2. Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
3. Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

❖ Yang bersifat eksternal antara lain:

1. Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
2. Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

Coroll Weiss (1972;14) mengemukakan bahwa para pengambil keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan, untuk membenarkan, dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat, untuk membebaskan diri dari kontraversi untuk tujuan-tujuan masa mendatang dengan mengelakkan tanggung jawab, mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat, atau untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan untuk ritual evaluasi. Selain itu evaluasi digunakan untuk tujuan politik tertentu.

2.1.4 Langkah-Langkah Evaluasi

Terdapat enam langkah dalam evaluasi kebijakan publik yakni, mengidentifikasi tujuan-tujuan program yang akan dievaluasi; analisis terhadap masalah; deskripsi dan standarisasi kegiatan; pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi; menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain; beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ada beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi: *Pertama*, apakah yang menjadi isi dari program? *Kedua*, siapa yang menjadi target program? *Ketiga*, kapan perubahan yang diharapkan terjadi?; *keempat*, apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak? *Kelima*, apakah dampak yang diinginkan besar?; *keenam*, bagaimanakah tujuan itu dicapai?

Menurut Sahcman dari keseluruhan tahap yang dikemukakan di atas maka mengidentifikasi masalah merupakan hal yang penting sekali, kegagalan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada kegagalan.

2.1.5 Pendekatan Evaluasi

Pendekatan evaluasi kebijakan sebagai berikut:

1. Evaluasi Semu (*pseudo evaluation*)

Evaluasi Semu adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan.

3. Evaluasi keputusan teoritis.

adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholder. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para stakeholder.

2.1.6 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Tujuan Evaluasi yaitu, sebagai berikut:

1. Menentukan tingka kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapain tujuan dan sasaran.
2. Mengukur tingkat efisiensi. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (out come). Suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujuakn untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga 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 adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

2.1.7 Perubahan dan Terminasi Kebijakan

Evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektifitas dan efisiensi suatu program kebijakan untuk memecahkan masalah. Efektif berkenan dengan cara yang digunakan, sedangkan efisienasi berkenan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan. Tidak semua masalah public dapat dipecahkan oleh program.

Bila kondisi ini terjadi maka pertanyaan adalah mengapa terjadi kegagalan.

Perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Konsep perubahan kebijakan (policy change) merujuk pada penggantian kebijakanyang sudah ada atau pengambilan kebijakan baru. Menurut Anderson, perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk: *pertama*, perubahan incremental pada kebijakan yang sudah ada, tidak dirubah seluruhnya; *kedua*, pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan khusus; *ketiga*, penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali. Dalam kasus ketiga ini sering kita temukan arah program atau program itu sendiri diganti secara besar-besaran karena elit politik atau rezim berganti.

Uraian di atas memberi petunjuk bahwa evaluasi kebijakan, baik kandungan programnya maupun orang-orang yang menjalankan program itu merekomendasikan dua hal: pertama mengevaluasi tentang konsekuensi yang ditimbulkan oleh program dalam kebijakan tersebut dan kedua mengevaluasi dimana keberhasilan serta kegagalan kebijakan tersebut berdasarkan pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.2 Konsep Pemerintahan Desa

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Selain itu tinjauan tentang desa juga banyak ditemukan dalam undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan penjelasan mengenai pengertian desa yang dikemukakan bahwa:

Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa :

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa :

“Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai administrasi penyelenggara pemerintahan desa”.

Pemerintah desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan NKRI. Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu

bahwa pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan.

2.3 Konsep Pembangunan

Pada lokus pemerintahan, menurut Hoogerwerf kebijakan harus dipahami sebagai kebijakan pemerintah yang dapat diartikan sebagai suatu pernyataan kehendak yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kekuasaan yang dimilikinya. Pemerintah adalah kekuasaan, tanpa kekuasaan maka pemerintah tidak punya arti apa-apa. Sementara substansi dari kebijakan pemerintah adalah membuat/melakukan pengambilan keputusan untuk kemudian melakukan tindakan oleh pemerintah secara bersama-sama dengan pihak rakyat yang dikuasi dan diatur dan atau secara sepihak oleh pemerintah terhadap rakyat.

Dalam proses perencanaan suatu pembangunan, diawali dengan kebijakan pembangunan. Pada kebijakan pembangunan haruslah menaati ketentuan yang benar-benar ditaati, dihayati, dan digunakan sebagai pedoman dalam menentukan strategi, sasaran, dan seluruh rencana pembangunan, serta ketentuan-ketentuan yang terkait dengan semua kegiatan pembangunan daerah.

Terdapat banyak aspek dan masalah yang diketahui termasuk ke dalam pembangunan, sehingga pembangunan tidak dapat dilihat dari satu sudut pandang. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam mendefinisikan pembangunan, terutama bukan karena orang tidak paham yang dimaksud dengan pembangunan itu, tapi justru karena ruang lingkup pembangunan tersebut begitu banyak, sehingga hampir tidak mungkin untuk menyatukan semuanya menjadi suatu bentuk rumusan sederhana sebagai suatu definisi yang komplit.

Menurut Soetomo, pembangunan sebagai proses perubahan dapat dipahami dan dijelaskan dengan cara yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam

hal sumber atau faktor yang mendorong perubahan tadi, misalnya yang ditempatkan dalam posisi lebih dominan, sumber perubahan internal atau eksternal. Di samping itu, sebagai proses perubahan juga dapat dilihat dari intensitas atau fundamental tidaknya perubahan yang diharapkan, melalui transformasi struktural atautakah tidak. Sebagai proses mobilisasi sumber daya juga dapat dilihat pandangan dan penjelasan yang berbeda, misalnya pihak yang diberi kewenangan dalam pengelolaannya diantara tiga stakeholders pembangunan, yaitu negara, masyarakat, dan swasta. Perbedaan pandangan juga menyangkut level pengelolaan sumber daya tersebut, tingkat lokal, regional, atau nasional.

Adapun pendapat lain tentang pembangunan dikemukakan oleh Rogers, yakni sebagai proses yang terjadi pada level atau tingkatan sistem sosial, sedangkan modernisasi menunjuk pada proses yang terjadi pada level individu. Yang paling sering, walaupun kedua pengertian istilah tersebut dibedakan, maka pembangunan dimaksudkan yang terjadi pada bidang ekonomi, atau lebih mencakup seluruh proses analog dan seiring dengan itu, dalam masyarakat secara keseluruhan. Sebagai suatu istilah teknis, pembangunan berarti membangkitkan masyarakat di negara-negara sedang berkembang dari keadaan kemiskinan, tingkat melek huruf (literacy rate) yang rendah, pengangguran, dan ketidakadilan sosial.

2.3.1 Ciri-Ciri Pembangunan

Pada dasarnya, ciri-ciri pembangunan itu dapat dilihat dari pengertian pembangunan itu sendiri. Ciri-ciri pembangunan yang dikemukakan disini adalah berdasarkan tujuh ide pokok yang muncul dari definisi pembangunan yang diberikan oleh Sondang P. Siagian, yaitu:

1. Pembangunan merupakan suatu proses. Berarti pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang disatu pihak independen akan tetapi dipihak lain merupakan “bagian” dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir (never ending). Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan akan diperoleh.
2. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan. Dengan perkataan lain, jika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara terdapat kegiatan yang kelihatannya seperti pembangunan, akan tetapi tidak ditetapkan secara sadar dan hanya terjadi secara sporadis atau insidental, maka kegiatan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai pembangunan.
3. Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Seperti dimaklumi, merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa depan.
4. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara atau bangsa harus bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari jangka waktu tertentu ke jangka waktu yang lain, terlepas apakah situasi yang berbeda itu dapat diprediksikan sebelumnya atau tidak. Dengan perkataan

lain, suatu negara atau bangsa yang sedang membangun tidak akan puas jika hanya mampu mempertahankan status quo yang ada.

5. Pembangunan mengarah pada modernitas. Modernitas di sini diartikan sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari pada sebelumnya, cara berpikir yang rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel. Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan perdefinisi bersifat multi dimensional, artinya modernitas tersebut mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.
6. Semua hal yang telah disinggung di atas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa, sehingga negara bangsa yang bersangkutan semakin kokoh fondasinya dan semakin mantap keberadaannya.

2.4 Pembangunan Desa

Ketentuan umum UU Desa mendefinisikan Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Sedangkan tujuan pembangunan Desa dinyatakan di dalam pasal 78 ayat (1), yaitu Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat bersama-sama pemerintah terutama dalam memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan pembinaan, dan pengawasan agar dapat ditingkatkan kemampuan masyarakat dalam usaha menaikkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Pembangunan Desa

dilakukan dalam rangka imbang yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat. Kewajiban pemerintah adalah menyediakan prasarana-prasarana, sedangkan selebihnya disandarkan kepada kemampuan masyarakat itu sendiri.

Proses pembangunan desa merupakan mekanisme dari keinginan masyarakat yang dipadukan dengan partisipasi masyarakat. Perpaduan tersebut menentukan keberhasilan pembangunan seperti yang dikemukakan oleh Solekhan tentang mekanisme pembangunan desa adalah merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat dalam pihak dan kegiatan pemerintah di satu pihak.

Pembangunan desa dapat dilihat dari berbagai segi yaitu sebagai suatu proses, dengan suatu metode sebagai suatu program dan suatu gerakan, sebagaimana pendapat pakar berikut ini :

- a. Sebagai suatu proses adalah memperhatikan jalannya proses perubahan yang berlangsung dari cara hidup yang lebih maju/modern. Sebagai suatu proses, maka pembangunan desa lebih menekankan pada aspek perubahan, baik yang menyangkut segi sosial, maupun dari segi psikologis. Hal ini akan terlihat pada perkembangan masyarakat dari suatu tingkat kehidupan tertentu ketingkat kehidupan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan di dalamnya masalah perubahan sikap, serta perubahan lainnya yang apabila diprogramkan secara sistematis akan usaha penelitian dan pendidikan yang sangat baik.
- b. Sebagai suatu metode yang mengusahakan agar rakyat mempunyai kemampuan yang mereka miliki. Pembangunan desa juga merupakan metode untuk mencapai pemerataan pembangunan desa dan hasil-hasilnya dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

- c. Sebagai suatu program adalah berusaha meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat pedesaan baik lahir maupun bathin dengan perhatian ditujukan pada kegiatan pada bidang-bidang tertentu seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, industri rumah tangga, koperasi, perbaikan kampung halaman dan lain-lain.
- d. Sebagai suatu gerakan karena pada hakekatnya semua gerakan atau usaha kegiatan pembangunan diarahkan ke desa-desa. Sebagai suatu gerakan dimana pembangunan desa mengusahakan mewujudkan masyarakat sesuai dengan cita-cita Nasional Bangsa Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- e. Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa pembangunan desa meliputi beberapa faktor dan berbagai program yang dilaksanakan oleh aparat departemen, pemerintah daerah dan seluruh masyarakat. Oleh karena itu pelaksanaannya perlu ada koordinasi dari pemerintah baik pusat maupun daerah serta desa sebagai tempat pelaksanaan pembangunan agar seluruh program kegiatan tersebut saling menunjang dan terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna.

Permasalahan di dalam pembangunan perdesaan adalah rendahnya aset yang dikuasai masyarakat perdesaan ditambah lagi dengan masih rendahnya akses masyarakat perdesaan ke sumber daya ekonomi seperti lahan/tanah, permodalan, input produksi, keterampilan dan teknologi, informasi, serta jaringan kerjasama.

Disisi lain, masih rendahnya tingkat pelayanan prasarana dan sarana perdesaan dan rendahnya kualitas SDM di perdesaan yang sebagian besar berketerampilan rendah (low skilled), lemahnya kelembagaan dan organisasi

berbasis masyarakat, lemahnya koordinasi lintas bidang dalam pengembangan kawasan perdesaan.

Sebagai penuntun penyelenggaraan Pembangunan Desa disusun panduan penyelenggaraan Pembangunan Desa yang dijabarkan dalam Peraturan Dalam Negeri nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Berdasarkan pasal 78, tahapan-tahapan dalam pembangunan desa terdiri dari perencanaan pembangunan desa, pelaksanaan pembangunan desa, serta pengawasan dan pemantauan pembangunan desa.

2.4.1 Perencanaan Pembangunan Desa

Pelaksanaan pembangunan desa dimulai dengan tahap perencanaan pembangunan desa. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 tahun 2014, tentang Pedoman Pembangunan Desa, disebutkan bahwa Perencanaan Pembangunan Desa adalah proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa.

Pemikiran supeno ini sejalan dengan pendapat Robinson Tarigan (2009) yang menyebutkan ada empat elemen dasar perencanaan yaitu:

- a) Perencanaan berarti memilih
- b) Perencanaan merupakan alat mengalokasikan sumber daya,
- c) Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan,
- d) Perencanaan berorientasi masa depan

Dalam perencanaan pembangunan desa, selain mempertimbangkan kondisi desa maka desa harus juga memperhatikan perencanaan pembangunan kabupaten

kota. Dalam penyusunan perencanaan pembangunan sebagaimana pendapat para ahli perencanaan harus sifatnya jangka panjang. RPJM Desa yang merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, artinya bahwa perencanaan pembangunan desa sudah memenuhi tujuan yang diharapkan. Dan dalam pelaksanaan operasional di jabarkan dalam rencana kerja tahunan dalam bentuk RKP Desa. Dari gambaran tersebut menunjukan bahwa Rencana pembangunan merupakan inti dari semua proses, dengan perencanaan yang baik diharapkan pelaksanaan pembangunan desa dapat terukur dan menjadi lebih baik serta bersifat jangka panjang.

2.4.2 Pelaksanaan Pembangunan Desa

Pembangunan merupakan proses kegiatan untuk meningkatkan keberdayaan dalam meraih masa depan yang lebih baik. Pengertian ini meliputi upaya untuk memperbaiki keberdayaan masyarakat, bahkan sejalan dengan era otonomi, makna dari konsep hendaknya lebih diperluas menjadi peningkatan keberdayaan serta penyertaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.

Oleh karenanya bahwa dalam pelaksanaannya harus dilakukan strategi yang memandang masyarakat bukan hanya sebagai objek tetapi juga sebagai subjek pembangunan yang mampu menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya dan mengarahkan proses pembangunan untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Hal ini sesuai dengan arah kebijakan pembangunan yang lebih diprioritaskan kepada pemulihan kehidupan sosial ekonomi masyarakat atau peningkatan pendapatan masyarakat desa dan menegakkan citra pemerintah daerah dalam pembangunan.

2.4.3 Pengawasan Pembangunan Desa

Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah Desa dalam upaya pemberdayaan masyarakat Desa dilakukan melalui pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pembangunan Desa yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat Desa. Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa. Hasil pengawasan dan pemantauan pembangunan Desa menjadi dasar pembahasan musyawarah Desa dalam rangka pelaksanaan pembangunan Desa.

Pengawasan pembangunan tertuang dalam Permendagri No.114 tahun 2014, Pasal 84 menyatakan secara tegas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan terlibat aktif mengawasi pelaksanaan pembangunan serta melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal ini juga mengatur kewajiban menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa, dan APB Desa kepada masyarakat desa.

- Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.
- Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
- Pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan perdesaan dilakukan secara cermat dalam setiap proses dan tahapan sesuai dengan Rencana Pembangunan Perdesaan yang telah ditetapkan;

- Badan Permusyawaratan Desa melakukan pengawasan pembangunan perdesaan
- Masyarakat dapat melakukan pengawasan pembangunan perdesaan sebagai bentuk peran serta aktif.
- Hasil pengawasan pembangunan perdesaan meliputi laporan kinerja dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan;
- Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kegunaan lain dari pengawasan yaitu untuk mengawasi apakah gerakan dari organisasi ini sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta mengawasi penggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif dan efisien tanpa ada yang melenceng dari rencana.

2.5 Infrastruktur Desa

Secara spesifik oleh Stone (dalam Kodoatie,2003), infrastruktur didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam pedesaan air, tenaga listrik, pembangunan limbah, transportasi dan pelayanan-pelayanan similiar untuk memfasilitasi tujuan-tujuan ekonomi. Infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial ekonomi.

Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem social dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sistem infrastruktur dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur

dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat.

Infrastruktur dapat juga didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi dan pelayanan-pelayanan similar untuk memfasilitasi tujuan-tujuan ekonomi dan social (kodoatie,2003) .

a. Kategori infrastruktur

Ada 6 kategori besar infrastruktur :

- a) Kelompok jalan (jalan, jalan raya, jembatan)
- b) Kelompok pelayanan transportasi (transit, jalan rel, pelabuhan, bandara)
- c) Kelompok air (air bersih, air kotor, semua sistem air, termasuk irigasi)
- d) Kelompok manajemen limbah (sistem manajemen limbah padat)
- e) Kelompok bangunan dan fasilitas olahraga luar
- f) Kelompok produksi dan distribusi energi (listrik dan gas)

b. Jenis-jenis infrastruktur

1. Infrastruktur keras (physical hard infrastructure)

Meliputi jalan raya dan kereta api, bandara, dermaga, pelabuhan dan saluran irigasi.

2. Infrastruktur keras non-fisik (non-physical hard infrastructure)

Berkaitan dengan fungsi fasilitas umum seperti ketersediaan air bersih, pasokan listrik, jaringan telekomunikasi.

3. Infrastruktur lunak

Meliputi berbagai nilai (termasuk etos kerja), norma (khususnya yang telah dikembangkan menjadi peraturan hukum dan perundang-undangan).

Ada lima kebutuhan dasar infrastruktur pedesaan dalam pembangunan infrastruktur pedesaan, yaitu :

1) Jalan Desa

- a. Jaringan jalan lokal primer, yaitu jalan yang menghubungkan antara blok-blok lingkungan di wilayah desa dan akses regional dengan pusat pemerintahan (baik kecamatan ataupun kabupaten).
- b. Jaringan jalan lokal sekunder, adalah jalan-jalan yang menghubungkan antar lingkungan (sub-blok) lainnya dalam suatu desa, jalan ini sudah diperkeras baik dengan aspal maupun dengan makadam.
- c. Jalan lingkungan, adalah jalan-jalan yang menghubungkan antar lingkungan/gang-gang (kampung) dimana pada umumnya menghubungkan antar satuan pemukiman atau jalan masuk ke masing-masing lingkungan kecil yang ada di wilayah perencanaan.

2) Air Bersih

Kebutuhan masyarakat akan air bersih yang dapat dikategorikan sebagai wilayah pedesaan, memakai pola pengembangan bagi kawassan dengan ketentuan dan keuntungan antara lain :

- a. Waktu pendistribusian air dapat diatur dalam waktu tertentu
- b. Jaringan pemipaan murah dengan diameter kecil
- c. Sistem sambungan pada langganan setiap bulan dengan jumlah tetap
- d. Sistem operasional secara sederhana dan murah
- e. Kebutuhan akan tenaga tidak besar

3) Listrik

Berdasarkan UU No. 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan, menyebutkan bahwa tujuan pembangunan ketenagalistrikan adalah untuk

menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

4) Rumah

Perumahan sebagai salah satu kebutuhan dasar, sampai dengan saat ini sebagian besar disediakan secara mandiri oleh masyarakat baik membangun sendiri maupun sewa kepada pihak lain. Kendala utama yang dihadapi masyarakat desa pada umumnya keterjangkauan pembiayaan rumah.

5) Irigasi

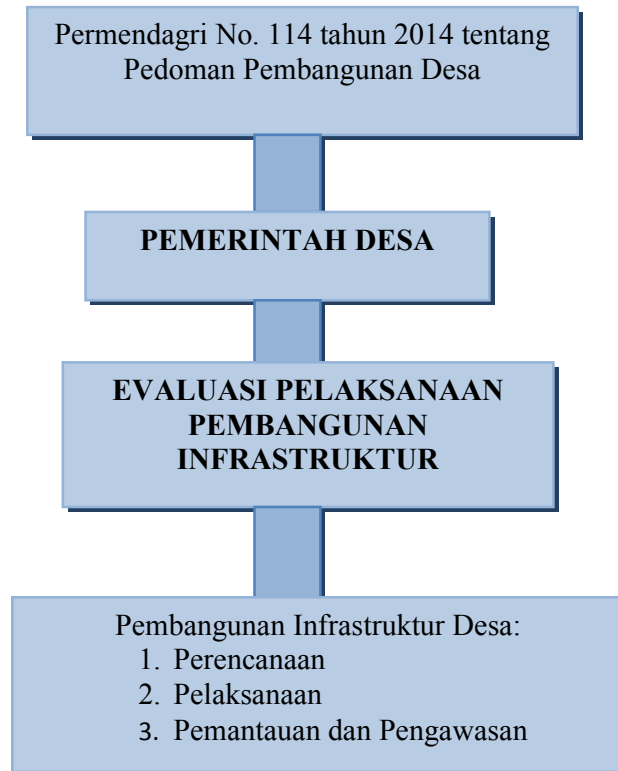
Keberadaan jaringan irigasi sangatlah berpengaruh terhadap hasil panen masyarakat, terlebih pada desa dengan sumber mata pencaharian petani.

2.6 Kerangka Konsep

Sebagai wujud implementasi dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan juga adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Regulasi tersebut hadir untuk memperkuat Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aturan tersebut sangat jelas agar Desa mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan lain dari pemerintah Daerah dan Provinsi.

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan lebih jelasnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. penulis akan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan infrastruktur di desa Warupele I.

Gambar 2.1
Kerangka Konsep



Sumber: peraturan Permendagri No. 114 thn 2014