

## Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah) (Studi di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara)

Agustinus Longa Tiza<sup>1</sup>, Abdul Hakim<sup>1,2</sup>, Bambang Santoso Haryono<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

<sup>2</sup>Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

### Abstrak

Penelitian dengan metode kualitatif ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis realitas pembangunan masyarakat desa di Kabupaten Timor Tengah Utara yang dipotret melalui kajian Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah" dengan penekanan pada model implementasi Direct and Indirect Impact on Implementation dimana terdapat empat aspek yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yakni Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Program "Anggur Merah" merupakan inovasi kebijakan sebagai upaya untuk pengentasan kemiskinan melalui pengembangan usaha ekonomi produktif dengan pendekatan pemberdayaan berdasarkan potensi yang ada pada masyarakat desa. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Koordinasi diantara pelaku program dari tingkat propinsi sampai tingkat desa belum terlaksana secara maksimal; Masyarakat penerima program belum memahami secara baik manfaat dan kegunaan program sehingga terkesan mereka kurang partisipatif; Belum meratanya alokasi bantuan dana sehingga menimbulkan kecemburuan dari masyarakat desa; Pendampingan yang belum maksimal sehingga penggunaan dana belum direncanakan secara baik dengan berpatok pada kebutuhan dasar masyarakat desa; Kesiapan tenaga pendamping "Anggur Merah" yang tersebar di desa sasaran dalam hal sumberdaya manusianya dan konsolidasi yang tercipta di desa belum memadai; Akses untuk memperoleh informasi program bagi masyarakat belum optimal; Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan program "Anggur Merah" belum dilakukan secara maksimal. Kenyataan ini menunjukkan bahwa Program Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah" di Kabupaten Timor Tengah Utara belum terimplementasikan secara optimal. Untuk itu, perlu untuk meningkatkan komunikasi secara intensif agar informasi program dapat tersalur dengan baik, penting untuk dilakukan penguatan kapasitas bagi para pendamping dan pemerintah desa sebagai bentuk peningkatan pengetahuan dan keahlian dalam pelaksanaan program, meningkatkan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan program dan yang terpenting juga perlu dilakukan penyadaran kritis kepada masyarakat melalui sosialisasi program secara berkala sehingga masyarakat semakin menyadari bahwa program "Anggur Merah" hadir untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan mereka.

**Kata kunci:** Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, dan Pembangunan Desa

### Abstract

The qualitative research is to describe and analyze the reality of rural community development at Timor Tengah Utara Regency captured by the study of Implementation of Autonomous Rural Development Program "Anggur Merah" emphasizing in the model implementation of Direct and Indirect on implementation where there are four aspects that determine the success of policy implementation that are communication, resources, disposition and bureaucratic structure. The program "Anggur Merah" is an innovation policy as an effort to alleviate poverty through the development of productive economic activities with a empowerment approach based on the potential that exists in rural communities. The research findings that coordination among program implementer from province to rural level has not been implemented to the fullest. Society as the beneficiaries of the program not understand well the benefit and function of the program so they less of participation. The inequality of budget allocation is causing the envious from rural community. The assistance that not maximum yet so the used of budget not planned well according to rural society basic needs. The readiness of "Anggur Merah" facilitators that spread in the target rural in form of human resources and consolidation that created in the rural not proper yet. Access to get the information of program for community was not optimal yet. Monitoring and controlling of "Anggur Merah" program implementation has not done yet optimally. This fact indicates that the Autonomous Rural Development Program "Anggur Merah" in Timor Tengah Utara Regency not yet implemented optimally. For that, need to improve the communication intensively so the information of the program can deliver well, important to strengthening capacity of facilitators and rural government as developing the knowledge and skill in

---

Corresponding Address:

**Agustinus Longa Tiza**

Email : agustiza@yahoo.co.id

Alamat : Universitas Timor. Jl. El Tari Km.9, Kel. Sasi, Kec. Kota Kefamenanu ,Kode Pos: 85613, Timor Tengah Utara - NTT

implementation of the program. Improve the monitoring and controlling in implementation of program and the most important need to improve the society awareness through socialization of the program continuously so society more aware that "Anggur Merah" program is come to fill their needs.

**Keyword:** Public Policy, Policy Implementation and Rural Development

## **PENDAHULUAN**

Sejak diberlakukannya otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemerintahan Indonesia memasuki babak baru dengan adanya pergeseran paradigma sistem pemerintahan yang desentralistik. Konsep otonomi yang dimaksudkan disini adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Hakekat keberadaan pemerintahan dan birokrasi itu adalah dalam rangka menjalankan tugas memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Masyarakat Kabupaten Timor Tengah Utara sebagian besar bermukim di pedesaan yang senantiasa mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber utama untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Untuk itu, perhatian pembangunan perlu diarahkan kepada pembangunan pedesaan. Hal ini dilakukan karena masyarakat di pedesaan masih diliputi dengan masalah kemiskinan, keterbelakangan dan berbagai kerawanan sosial lainnya.

Kebijakan dan program-program yang konkret dalam mengatasi kemiskinan dirasakan belum cukup dalam konteks kemiskinan di pedesaan. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan proyek atau program yang berorientasi pada penanggulangan kemiskinan kurang berkoordinasi dengan proyek atau program sejenis dari instansi atau departemen lainnya. Di sisi lain, karena kondisi kemiskinan sangat beragam sedangkan wilayah Indonesia sangat luas sehingga tidak mudah untuk menyusun program atau proyek penanggulangan kemiskinan dalam bentuk proyek atau program nasional. Alasan lainnya, bahwa menyerahkan sepenuhnya penyusunan dan pelaksanaan program tersebut secara desentralisasi kepada daerah masih dikhawatirkan atau diragukan efisiensinya.

Penyelenggaraan pembangunan di Kabupaten Timor Tengah Utara diperhadapkan pada beberapa permasalahan, sebagai berikut: Pertama, Tingginya angka kemiskinan. Dalam Penyelarasan RPJMD TTU Tahun 2011-2015

disebutkan bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten TTU menurut Data Terpadu PPLS tahun 2011 adalah 31.175 KK atau sebesar 55,54 % dari 56.494 KK. Tahun 2012, data BPS menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Timor Tengah Utara: 51.200 jiwa atau 25.600 KK atau 44,47 %. Kedua, Rendahnya kualitas sumber daya manusia. Kemiskinan berimplikasi pada rendahnya kualitas sumberdaya manusia di Kabupaten TTU karena dengan kondisi tersebut masyarakat tidak mampu memperoleh pendidikan formal yang baik sehingga SDM masyarakat masih rendah dan kondisi kesehatan masyarakat yang buruk. Ketiga, Masalah rawan bencana alam. Wilayah Kabupaten TTU sering dilanda bencana alam seperti banjir, tanah longsor dan kekeringan yang mengakibatkan kerusakan pada lahan pertanian masyarakat. Mengacu pada Rekapitulasi Kecamatan dan Desa yang Mengalami Rawan Pangan tahun 2010 menunjukkan bahwa di Kabupaten Timor Tengah Utara terdapat 15 Kecamatan, 64 Desa, 12.679 Kepala Keluarga dan 63.395 jiwa mengalami resiko rawan pangan [1].

Untuk itu, dalam rangka mendukung terwujudnya cita-cita dalam mengurangi angka kemiskinan di daerah kabupaten/kota, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengembangkan suatu strategi yang dikemas dalam Program Pembangunan Desa Mandiri Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah). Dalam Peraturan Gubernur NTT Nomor 33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah" disebutkan bahwa pemerintah provinsi mengalokasikan frash money sebesar 250 juta yang bersumber dari APBD untuk setiap desa dan setiap desanya didampingi oleh satu orang pendamping [2]. Melalui Program Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah" Tahun 2011-2013 di Kabupaten Timor Tengah Utara yang direalisasi di 24 Kecamatan dan 72 Desa (pada tahun 2014 ini terjadi penambahan alokasi "Anggur Merah" untuk 32 Desa), diupayakan kemandirian masyarakat dalam membangun desa dapat teraktualisasi, kemandirian dalam perencanaan, pelaksanaan dan kontrol dari masyarakat merupakan hal yang diharapkan seiring dengan kemajuan dan

pencapaian keberdayaan aparat dan masyarakat desa. Dengan pendekatan pembangunan ini masyarakat diberikan peluang untuk berperan aktif, dengan menumbuh kembangkan potensi yang dimilikinya sebagai modal dasar pembangunan serta memberikan wewenang penuh kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan sesuai dengan kebutuhannya. Program ini merupakan gerakan pembangunan yang diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan desa.

### **Kajian Teoritik Kebijakan Publik**

Dalam berbagai literatur terdapat begitu banyak variasi definisi kebijakan publik atau *public policy* dan terkesan tidak seragam bahkan mungkin seringkali membingungkan dalam mempelajarinya, karena cara pandang atau perspektif yang dipakai oleh berbagai penulis sering variatif. Meski demikian, secara umum kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah atau pejabat pemerintah [3]. Sedangkan Dye (1978) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah [4].

Pengertian kebijakan publik di atas memperlihatkan bahwa kebijakan tidak dengan mudah dikeluarkan oleh pemerintah. Islamy (2004) memberikan kesimpulan bahwa kebijakan publik itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan demi seluruh kepentingan publik [5]. Sedangkan implikasi dari kebijakan publik meliputi empat hal mendasar, yaitu:

1. bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. bahwa kebijakan publik tidak cukup hanya untuk dinyatakan tetapi dilaksanakan dan bentuknya yang nyata;
3. bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu, dan
4. bahwa kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang ada jangan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip, tetapi harus memberikan kebaikan publik dan kemaslahatan untuk umum dengan men-

cerminkan nilai-nilai keadilan,kebebasan dan kesejahteraan umum sehingga ketika diimplementasikan akan memberikan dampak sesuai yang diharapkan. Dengan demikian, diharapkan program dan kebijakan pemerintah di daerah dapat lebih responsif dan aspiratif serta komprehensif terhadap masalah dan isu aktual yang berkembang, sehingga dukungan dan partisipasi masyarakat dapat meningkat dengan sendirinya.

### **Implementasi Kebijakan Publik**

Untuk melihat lebih jauh proses implementasi kebijakan, sebelumnya perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan. Dalam kamus Webster seperti yang dikutip Abdul Wahab (2005:64) dirumuskan bahwa mengimplementasikan (*to implement*) berarti *to provide the means for carrying out* ; (menyediakan sarana untuk menyelenggarakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) [6]. Berdasarkan pandangan ini berarti kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang krusial dalam studi kebijakan publik. Menurut Edward III (1980:1) bahwa implementasi kebijakan adalah :*"Is the stage of policy making between the establishment of a policy"* [7]. Pentingnya implementasi kebijakan dalam proses kebijakan ditegaskan oleh Udoji (1981:32) sebagai:*"the execution of policies important if not more important than policy making"*. ("pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan) [9]. Dalam kaitannya dengan pengelolaan kepentingan publik menurut pandangan Shafritz dan Russel (2005:55) mengemukakan bahwa: *"Implementation is the process of putting a government program into effects; it is the total process of translating a legal mandate , whether an executive order or an enacted statute into appropriate program directives and structures that provide services or creative goods"* [9]. Persoalan lain dalam implementasi kebijakan adalah apa yang oleh Pressman dan Wildavsky (1973) disebut sebagai "kompleksitas tindakan bersama" [10]. Mengingat bahwa proses untuk pelaksanaan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru kalau

kita menganggap bahwa proses tersebut berlangsung mulus tanpa hambatan. Pendekatan sistem adalah amat penting dalam kebijakan publik, karena setiap kebijakan mempunyai dampak dan reaksi berantai, baik yang dimaksudkan maupun tidak. Selama masa formulasi, diperlukan pertimbangan-pertimbangan serius mengenai kemungkinan terjadinya konsekuensi-konsekuensi yang muncul pada tahapan implementasi kebijakan. Kesulitannya, hampir-hampir untuk mengetahui adanya konsekuensi-konsekuensi mendatang. Ada keterbatasan dalam usaha manusia untuk meliputi keseluruhan masalah dan situasi yang akan datang.

#### **Pembangunan Desa**

Selama dua dekade terakhir ini, berkembang kekecewaan terhadap hasil dan upaya-upaya pembangunan di banyak negara, khususnya di negara sedang berkembang. Kesenjangan antara yang kaya dan miskin semakin melebar, dan dalam banyak kasus, kondisi penduduk miskin semakin terpuruk. Ungkapan tradisional sosial ekonomi perdesaan seringkali "dirusak" tanpa digantikan oleh suatu alternatif yang lebih baik.

Terkait dengan pembangunan desa maka perlu pengkajian ulang terhadap strategi pembangunan perdesaan di masa lalu dan kemudian belajar dari pengalaman tersebut untuk memformulasikan suatu strategi baru yang diharapkan memperoleh hasil yang lebih baik di masa datang merupakan suatu keniscayaan. Beberapa isu penting berkenaan dengan pembangunan perdesaan perlu dipahami dengan baik, yakni: *Pertama*, pembangunan perdesaan merupakan bagian dari pembangunan sosial-ekonomi secara keseluruhan. Akses masyarakat terhadap sumber daya dipengaruhi oleh sistem ekonomi, sosial dan politik yang ada. Oleh karena itu, kita tidak dapat menjelaskan permasalahan perdesaan secara parsial hanya dengan menggunakan kerangka situasi perdesaan semata. Daerah miskin perdesaan dan penduduk perdesaan berada pada situasi marginal, mereka bukan merupakan bagian dari suatu sistem secara keseluruhan. Mereka jarang sekali berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pembangunan. Akibatnya, banyak masyarakat perdesaan bersikap apatis terhadap program-program pembangunan yang dilakukan pemerintah. Oleh karena itu, pengertian pembangunan harus dipahami bukan hanya sekedar pertumbuhan ekonomi saja. Pembangunan juga membutuhkan perubahan

infrastruktur sosial dan politik, hubungan-hubungan kemanusiaan, dan khususnya dalam struktur kekuasaan.

*Kedua*, pembangunan merupakan suatu sistem perubahan sosial yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Pembangunan merupakan suatu proses yang dihasilkan dari suatu pemaduan berbagai elemen: tujuan yang didasarkan pada sistem nilai yang ada, sumber daya (alam maupun manusia), teknologi yang tersedia, dan berbagai bentuk organisasi sosial dan politik. Oleh karena itu, jika salah satu elemen berubah maka keseluruhan sistem akan berubah pula.

*Ketiga*, Pertanian memiliki fungsi yang sangat penting di dalam proses pembangunan. Di dalam proses pembangunan di mana setiap elemennya saling berhubungan satu sama lain, pertanian memiliki beberapa fungsi yang sangat penting: 1) yang paling mendasar adalah sebagai penghasil pangan dan bahan baku bagi sektor pangan itu sendiri bagi penduduk non-pertanian, dan bagi pengembangan industri; 2) sektor pertanian merupakan penyerap tenaga kerja yang paling besar; 3) perkembangan sektor pertanian yang akan menciptakan permintaan akan produk-produk non-pertanian yang merupakan prasyarat bagi ekspansi sektor sekunder dan tersier; dan 4) sektor pertanian dapat menjadi penghasil devisa dari hasil ekspor produk-produk pertanian komersial.

Sedangkan yang *keempat*, Pembangunan pertanian merupakan salah satu aspek dari pembangunan perdesaan. Fungsi sektor pertanian dalam proses pembangunan seperti disinggung di atas mengindikasikan bahwa pembangunan pertanian tidak dapat berkembang baik jika tidak dilakukan secara simultan dengan sektor-sektor lain [11].

Dengan demikian, diharapkan bahwa pembangunan bukan saja untuk mewujudkan kesejahteraan materiil, tetapi juga lebih penting adalah pembangunan manusia seutuhnya. Membangun mental masyarakat merupakan masalah yang memerlukan pemikiran dan waktu. Hal ini menyangkut perubahan-perubahan pola pikir, sikap terhadap nilai, norma-norma maupun perubahan orientasi masa lampau ke masa nyata dan rasional dalam melaksanakan usaha dan memenuhi kebutuhan masyarakat atau mencari sasaran pembangunan. Artinya, yang perlu dipertahankan adalah nilai-nilai lokal yang terbukti berhasil dan bertahan mengangkat kondisi sosial ekonomi masyarakat desa tersebut.

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pertimbangan penggunaan metode kualitatif karena penelitian kualitatif mampu menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistic*) dalam menganalisis fenomena Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah” di Kabupaten Timor Tengah Utara. Selanjutnya, data yang terhimpun dianalisis dengan menggunakan Model Analisis Data Interaktif yang meliputi tahapan Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan/Verifikasi [12].

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Proses analisis dan mendeskripsikan realitas Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah” di Kabupaten Timor Tengah Utara, peneliti menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III (1980) yang lebih dikenal dengan model pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Model yang dijelaskan oleh Edward III (1980) dipandang penulis lebih memadai untuk digunakan dalam menjelaskan fenomena Implementasi Kebijakan Pembangunan Desa Mandiri Anggur Merah dengan penekanan pada proses implementasi kebijakan. Di samping itu pendekatan ini lebih proporsional dan konsisten dalam melihat dan memahami proses kompleks dari kegiatan implementasi kebijakan program yang juga didasarkan oleh pertimbangan bahwa konteks implementasi kebijakan tersebut lebih memperhatikan persoalan prosedural implementasi dalam keseluruhan aktivitas implementasi yang ada di dalamnya.

Model ini mengisyaratkan bahwa suatu proses implementasi akan berhasil ditentukan oleh empat variabel utama yakni komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), disposisi (*disposition*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

### **Komunikasi (*Communication*) dalam Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah”**

Komunikasi yang intensif diantara para pelaku program akan menjadi jaminan keberhasilan pelaksanaan program. Komunikasi dalam hal ini meliputi tiga aspek penting yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Syarat utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa sesungguhnya yang harus mereka lakukan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bagaimana komunikasi antara para pelaku program akan sangat menentukan

keberhasilan pelaksanaan program “Anggur Merah”. Paling tidak dengan berfungsinya para pendamping sebagai jembatan komunikasi dua arah akan lebih menjamin berbagai *input* program intervensi (Anggur Merah) akan relevan dengan persoalan, kebutuhan dan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Komunikasi yang terjalin dalam pelaksanaan program “Anggur Merah” dilakukan melalui proses sosialisasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah”, dilaksanakan dengan sistem koordinasi mulai dari tingkat Provinsi, Kabupaten, Kecamatan sampai pada masyarakat desa melalui peran dari Kepala Desa dan Pendamping Kelompok Masyarakat (PKM). Sosialisasi dilakukan secara berjenjang, dimana pemerintah Provinsi melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) melaksanakan sosialisasi program bagi para pelaku program di tingkat kabupaten, selanjutnya Bappeda Kabupaten dengan melibatkan pihak Provinsi yang menghadirkan seluruh camat dan kepala desa serta para pendamping yang telah lulus dalam keseluruhan tahapan seleksi melakukan sosialisasi program. Sementara di tingkat desa dengan dukungan pihak kecamatan dan pendamping diharapkan dapat melakukan penyampaian informasi ketingkat yang lebih bawah lagi, yakni masyarakat secara umum. Oleh karenanya koordinasi yang baik antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah kecamatan serta pemerintah desa dalam hal ini sangat penting, sehingga sasaran dan tujuan yang diinginkan dari program dapat tercapai.

Realitas yang dijumpai peneliti, sosialisasi kepada masyarakat sehubungan dengan pelaksanaan program “Anggur Merah” dipandang belum maksimal, indikasinya jelas bahwa pemahaman masyarakat terhadap program masih sangat minim bahkan seringkali terjadi penyalahgunaan dana program. Untuk itu, para pendamping bersama pihak pemerintah desa yang lebih bersentuhan langsung dengan pelaksanaan program mesti memanfaatkan momentum pertemuan-pertemuan baik formal maupun non formal untuk mensosialisasikan program tersebut, hal itu tentu akan sangat mendukung. Kelemahan yang ada pada aparat pemerintah desa, antara lain kurangnya kemampuan berkomunikasi dengan masyarakat, sehingga sosialisasi tersebut terasa berat untuk dilakukan.

Merujuk pada penjelasan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa komunikasi dalam kerangka Implementasi Program Pembangunan

Desa Mandiri “Anggur Merah” di Kabupaten Timor Tengah Utara belum dilakukan dengan seefektif mungkin. Hal ini terlihat dari hasil beberapa wawancara peneliti dengan masyarakat penerima dana program yang secara umum mereka belum mengetahui persis tentang sasaran dari program Anggur Merah. Salah satu hambatan yang menjadi penyebab kurangnya informasi yang diterima masyarakat adalah karena tidak efektifnya para pelaku program terutama para pendamping dan aparat desa dalam melakukan sosialisasi, serta para pelaksana tidak memanfaatkan momentum pertemuan rutin kemasyarakatan untuk melakukan penyampaian informasi pembangunan khususnya tentang program “Anggur Merah” tersebut.

#### **Sumberdaya (Resources) dalam Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah”**

Sumberdaya merupakan aspek penting bagi implementasi program pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah” yang efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan di atas kertas mungkin hanya menjadi rencana belaka yang tidak ada realisasinya. Sumber-sumber yang mendukung kebijakan yang efektif meliputi jumlah staf yang mempunyai keterampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas. Disamping itu, perlu pula memperhatikan aspek sumberdaya finansial, sumberdaya waktu dan ditingkat dengan koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan program, akan sangat memungkinkan program dapat terlaksana sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Pelaksanaan Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah” di Kabupaten Timor Tengah Utara melibatkan cukup banyak aktor, mulai dari pejabat pemerintah tingkat provinsi hingga tingkat desa termasuk di dalamnya tokoh masyarakat. Setiap aktor ini tentunya memiliki perannya masing-masing dan antara yang satu dengan lainnya saling bersinergi dalam mencapai sasaran program.

Sumberdaya sebagaimana dikemukakan di atas, masih kurang memadai. Sumberdaya manusia (staf) yang memiliki keahlian dan keterampilan dalam pengelolaan program belum optimal. Sumberdaya finansial, meskipun Pemerintah Provinsi mengalokasikan dana sebesar 250 juta per desa tetapi masih belum menjangkau semua desa yang ada sehingga seringkali menimbulkan kecemburuan dalam masyarakat. Fasilitas pendukung pelaksanaan program juga belum sepenuhnya memadai. Distribusi kewenangan terlaksana, namun

koordinasi antara pelaksana program yang belum berjalan dengan baik.

#### **Disposisi Birokrasi (Disposition) dalam Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah”**

Disposisi atau sikap para pelaksana dalam implementasi program “Anggur Merah” merupakan faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan kebijakan. Jika pelaksanaan program ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi yang paling penting adalah harus pula memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit.

“Banyak kebijakan masuk ke dalam “Zona ketidakacuhan” [13]. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari pelaksana. Jika seseorang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang mereka tidak setuju, maka kesalahan-kesalahan dapat saja terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasaan dan terkadang dengan cara yang halus untuk menghambat implementasi.

Sikap para pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan terhadap implementasi jika personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Untuk mengatasi persoalan ini, pemilihan dan pengangkatan para pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi kepada kebijakan yang telah ditetapkan. Di sisi yang lain, sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi sebuah program. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka

rasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan yang bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

Hal penting yang dapat diambil dari faktor sikap pelaksana terhadap implementasi kebijakan yang efektif dalam pembahasan ini bahwa para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Komunikasi-komunikasi dari para pejabat di tingkat atas sering kali tidak jelas atau tidak konsisten dan sebagian besar pelaksana menyukai kebebasan yang besar dari pejabat di atasnya. Beberapa kebijakan dapat digolongkan ke dalam “zona ketidakacuhan” para administrator. Kebijakan yang masuk ke dalam “zona ketidakacuhan” ini mungkin bertentangan dengan pandangan-pandangan kebijakan substantif para pelaksana atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Di situlah kecenderungan-kecenderungan menimbulkan hambatan-hambatan terhadap implementasi.

Disamping itu, oleh karena para pelaksana memegang peran penting dalam implementasi kebijakan, maka usaha untuk memperbaiki kecenderungan-kecenderungan mereka menjadi sangat penting dan dilakukan melalui pemberian insentif sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi. Meskipun seringkali juga terjadi persoalan menyangkut penentuan tingkat-tingkat insentif, yakni bagaimana mencapai tujuan sekali insentif ditetapkan. Untuk itu, dalam penggunaan insentif adalah mengukur pencapaian tujuan dari kebijakan yang ditetapkan. Penembangan kriteria tujuan memang sangat sulit karena tujuan-tujuan yang kabur dan berbeda-beda, ukuran hasil-hasil yang jelek, dan petunjuk-petunjuk pelaksana yang kabur. Dengan demikian, ukuran-ukuran yang digunakan kadang-kadang mendorong para pelaksana untuk mengejar tujuan-tujuan yang diinginkan oleh para pejabat.

Program “Anggur Merah” sesungguhnya diarahkan pada upaya-upaya mendatangkan perubahan dalam masyarakat ke arah yang lebih baik. Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu program akan sangat berhasil apabila ditngkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap program kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga dapat mempengaruhi keberhasilan atau

ketidakberhasilan dalam pelaksanaannya. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh masyarakat.

#### **Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*) dalam Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri “Anggur Merah”**

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan suberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana suatu kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa salah satu aspek struktural yang paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya, yang sering dimaknai sebagai *Standard Operating Procedures* (SOPs). Prosedur-prosedur biasanya dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum yang digunakan dalam organisasi-organisasi (baik publik maupun swasta). Dengan menggunakan SOPs, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOPs juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Aspek lain dari struktur birokrasi adalah fragmentasi organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali juga terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Dengan demikian, proses fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari baya lembaga birokrasi. Kenyataan ini menimbulkan dua konsekuensi besar, *Pertama*, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi

tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk. *Kedua*, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Kesimpulannya bahwa dalam pelaksanaan program "Anggur Merah", belum dirumuskan suatu standart yang jelas sebagai tolok ukur keberhasilan program. Para aktor hanya mengacu pada pedoman yang telah ada berupa Petunjuk Teknis (Juknis) yang sesungguhnya bersifat *top down* dalam pelaksanaannya. Tanggung jawab yang diemban para pelaku pogram sesuai perannya masing-masing belum dilaksanakan secara baik sehingga koordinasi perlu ditingkatkan.

#### **Faktor Pendukung Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah"**

Mengacu dari pemikiran di atas, maka dapat dikatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan Program "Anggur Merah" di Kabupaten Timor Tengah Utara karena didukung oleh beberapa hal sebagai berikut;

1. Ketersediaan anggaran yang dialokasikan kepada masyarakat untuk dimanfaatkan dalam pengembangan ekonomi produktif cukup memadai;
2. Adanya komitmen para pelaksana program;
3. Tersedianya regulasi sebagai acuan pelaksanaan program yang cukup memadai;
4. Tersedianya tenaga pendamping di setiap desa;
5. Kelembagaan masyarakat yang efektif, dalam artian adanya nilai-nilai lokal/kearifan lokal masyarakat setempat sebagai pendukung pelaksanaan program;

Terhadap kenyataan di atas, tentunya disadari bahwa usaha-usaha untuk mewujudkan kemandirian masyarakat menuju pada upaya peningkatan kesejahteraan dan menanggulangi kemiskinan melalui proses pemberdayaan yang dikemas dalam program "Anggur Merah" tidak akan optimal apabila tidak didukung oleh pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Dalam konteks itulah perlu didorong upaya-upaya yang berkaitan dengan proses membangun kerjasama dan kemitraan sinergis

antara gerakan kemandirian masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam penanggulangan kemiskinan.

#### **Faktor Penghambat Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri "Anggur Merah".**

Proses implementasi program pembangunan selalu terjadi kesenjangan antara aturan pelaksanaan dan realitas di lapangan. Hal ini juga terjadi dalam implementasi program "Anggur Merah" di Kabupaten Timor Tengah Utara. Hambatan yang terjadi diidentifikasi oleh peneliti terjadi pada tiga pelaku program "Anggur Merah" yakni Pemerintah baik di tingkat Provinsi dan Kaupaten dengan *leading sector* yaitu Bappeda dan Pemerintah Desa, Pendamping Kelompok Masyarakat dan Kelompok Masyarakat. Faktor penghambat implementasi dipengaruhi oleh beberapa hal berikut:

1. Kualitas dan kuantitas pelaksana program kurang memadai;
2. Koordinasi para pelaku program lintas sektor yang kurang terjalin dengan baik;
3. Intensitas pendampingan yang kurang maksimal;
4. Sosialisasi program belum dilaksanakan secara optimal;
5. Rendahnya kesadaran masyarakat dalam pelaksanaan program;
6. Rendahnya jiwa/semangat kewirausahaan dari masyarakat;
7. Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan program belum optimal;

Dengan demikian, berbagai kendala sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan implementasi di atas hendaknya dilakukannya penyempurnaan sehingga dapat terselesaikan dengan baik. Salah satu cara sederhana yang dapat memecahkan kekurangan di atas yakni dengan meningkatkan intensitas sosialisasi secara terus menerus dan menyeluruh kepada seluruh lapisan masyarakat akan maksud dan tujuan program sehingga masyarakat akan mengerti dengan jelas yang pada gilirannya masyarakat akan merasa memiliki program dan bermfaat bagi upaya mengeluarkan masyarakat sendiri dari belenggu kemiskinan.

Berbagai komponen yang terdapat dalam implementasi merupakan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan sebuah implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn (1986) membedakan ke dalam dua kategori yaitu; *Pertama, non implementation* (tidak terimplementasikan). Artinya suatu kebijakantidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Kegagalan ini disebabkan karena faktor



interna dari implementasi kebijakan, misalnya aktor/pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tidak mau bekerja sama, bekerja secara tidak efisien atau setengah hati, tidak menguasai permasalahan dan permasalahan tersebut di luar jangkauan kekuasaannya. Sehingga implementasi secara efektif sulit untuk dipenuhi. *Kedua, unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Hal ini terjadi disebabkan karena kondisi eksternal yang tidak menguntungkan, misalnya bencana alam, krisis ekonomi sehingga tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki (*intended*) [14].

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Mengacu pada pembahasan yang telah diuraikan di atas, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Implementasi program pembangunan desa mandiri “Anggur Merah” di Kabupaten Timor Tengah Utara belum diimplementasikan secara optimal sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah dirumuskan.
- 2) Komunikasi sebagai aspek penting dalam menentukan keberhasilan implementasi program belum terlaksana secara efektif.
- 3) Sumberdaya sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Dalam pelaksanaan program “Anggur Merah” masih mengalami kendala terkait dengan ketersediaan sumberdaya yang terbatas sehingga berpengaruh terhadap pelaksanaan program.
- 4) Program “Anggur Merah” sesungguhnya diarahkan pada upaya-upaya mendatangkan perubahan dalam masyarakat ke arah yang lebih baik. Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh program ini akan sangat berhasil apabila ditingkat masyarakat memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap yang kondusif terhadap program kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga dapat mempengaruhi keberhasilan Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh masyarakat.
- 5) Dalam pelaksanaan program “Anggur Merah”, belum dirumuskan suatu standart yang jelas sebagai tolok ukur keberhasilan program.
- 6) Program “Anggur Merah” secara umum belum mampu untuk memberdayakan kelompok masyarakat miskin di pedesaan.

### Saran

Beberapa saran yang dapat penulis ajukan sebagai sumbang pemikiran untuk perbaikan dan keberlanjutan program “Anggur Merah” ke depan, sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara perlu mengusahakan adanya saluran komunikasi yang mapan dan jelas di semua unit dan sub-unit yang ada hubungannya dengan pelaksanaan program “Anggur Merah” untuk memfasilitasi penyebaran informasi.
2. Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara perlu secara berkala melakukan penguatan kapasitas pelaku program “Anggur Merah” sebagai upaya peningkatan pengetahuan dan keahlian, terutama kepada Pendamping Kelompok Masyarakat (PKM) sehingga upaya perwujudan kemandirian masyarakat desa melalui program “Anggur Merah” dapat tercapai sesuai tujuan program.
3. Perlu meningkatkan pengawasan yang memadai dan pemantauan semua orang dan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan program oleh pejabat-pejabat baik di tingkat provinsi, tingkat kabupaten sampai pada pemerintah tingkat desa.
4. Perlu untuk melakukan studi kelayakan (percontohan) sebelum suatu kebijakan atau program dirumuskan untuk memastikan kesesuaian, realisasi dan keberlanjutan dalam hal kecukupan dana untuk pelaksanaannya.
5. Para pelaksana program diberbagai tingkat pemerintah harus memiliki pengetahuan yang jelas tentang tugas/tanggung jawab mereka, kapan dimulai dan di mana berakhir untuk memastikan bahwa tidak ada konflik peran dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.
6. Para pendamping dan pemerintah desa perlu melakukan penyadaran kritis (pencerahan) secara terus menerus kepada masyarakat bahwa setiap kebijakan atau program dirumuskan untuk melayani kepentingan dan kebutuhan mereka.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Terpublikasinya Jurnal ini tidak terlepas dari sumbang pemikiran dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis menyampaikan terima kasih yang mendalam kepada Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si selaku Pembimbing Utama dan Dr. Bambang Santoso Haryono, MS selaku Pembimbing Anggota atas kesabarannya dan telah banyak memberikan masukan dalam penulisan jurnal ini. Terima Kasih yang sama juga penulis sampaikan kepada Ibu Nila

Firdausi Nuzula, S.Sos., MS., PhD selaku review sekaligus sebagai Ketua Editor Jurnal WACANA yang sangat teliti dalam mengoreksi serta memberikan banyak catatan perbaikan sehingga jurnal ini menjadi layak untuk diterbitkan.

Berbagai pihak yang dengan caranya masing-masing telah membantu penulis merampungkan jurnal ini, dari lubuk hati terdalam penulis ucapkan terima kasih. Akhirnya, penulis menyadari bahwa jurnal ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaannya. Harapan penulis kiranya jurnal ini dapat memberikan manfaat bagi sidang pembaca sekalian.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- [1]. Penyelarasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara Tahun 2011-2015.
- [2]. Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembangunan Desa/Kelurahan Mandiri Anggur Merah Provinsi NTT Tahun 2011-2013.
- [3]. Lemay, M.C. 2002. *Public Administration: Clashing Values in the Administration of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- [4]. Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- [5]. Islamy, M. Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. PT Bumi Aksara Jakarta.
- [6]. Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.
- [7]. Edward III, George. 1980. *Implementing Public Policy*. First Edition. CQ Press. USA.
- [8]. Udoji, Chief J.O. 1981. *The African Public Servant as a Public Policy Maker, Public Policy in Africa*, Africa Association for Public Administration and Management. Addis Ababa.
- [9]. Shaftitz, Jay M and E.W. Russel. 2005. *Introducing Public Administration*. Pearson Education Inc., New York.
- [10]. Pressman, J.L, and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California Press. Berkeley.
- [11]. Arsyad, Lincoln, *et al*. 2011. *Strategi Pembangunan Perdesaan Berbasis Lokal*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.
- [12]. Miles, Mathew B dan Michael A Huberman, 1992. *Analisa Data Kualitatif*. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Universitas Indonesia Press (UI-PRESS), 2007. Jakarta.
- [13]. Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Edisi Revisi. Media Presindo. Yogyakarta.
- [14]. Hogwood, Brian W., Lewis A. Gunn. 1986. *Policy Analysis For The Real World*. Oxford University Press. Oxford.