

**IMPLEMENTASI PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN  
SANITASI BERBASIS MASYARAKAT (PAMSIMAS) DI DESA  
NOEBAUN  
KECAMATAN NOEMUTI KABUPATEN TIMOR  
TENGAH UTARA**

Maria Stefany Bifel<sup>1</sup>, Agustinus Longa Tiza<sup>2</sup>, Pionisius Minggu<sup>3</sup>  
[anhybifel@gmail.com](mailto:anhybifel@gmail.com)<sup>1</sup>, [aguslongatiza@gmail.com](mailto:aguslongatiza@gmail.com)<sup>2</sup>, [pionisiusminggu@gmail.com](mailto:pionisiusminggu@gmail.com)<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara

<sup>2,3</sup>Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara

**ABSTRAK**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi program Pamsimas di Desa Noebaun. Metode yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Program Pamsimas di Desa Noebaun Kecamatan Noemuti cukup berhasil baik ditinjau dari pemanfaatan sumberdaya. Komunikasi yang ada dalam pelaksanaan Program Pamsimas cukup baik, dilihat dari saluran komunikasi yang ada, dan kecenderungan individu bersikap positif dan partisipatif dalam mendukung pelaksanaan program Pamsimas. Hal-hal yang mendukung adalah komunikasi yang berjalan baik, tanggapan masyarakat yang baik dan partisipatif, pemberdayaan sumber daya yang optimal baik SDM, kewenangan maupun informasi yang ada. Hal-hal yang menghambat pelaksanaan Program Pamsimas antara lain berkaitan dengan kelangkaan sumber air baku untuk air bersih, keterbatasan pendelegasian kewenangan yang diberikan pemerintah pusat terhadap pelaksana di lapangan. Disisi lain, profesionalisme kerja para pelaku program belum optimal.

**Kata Kunci: Implementasi, Program.PAMSIMAS**

**1. PENDAHULUAN**

Kebijakan pembangunan pada hakikatnya harus bersifat adil, demokrasi, terbuka, partisipatif dan terintegrasi, sehingga kesenjangan pembangunan daerah yang ada saat ini dapat segera diatasi. Untuk mengatasi suatu ketertinggalan di daerah menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah itu sendiri, namun Pemerintah Pusat lebih berperan untuk melakukan fasilitasi dan koordinasi. Sebagaimana dikemukakan Wahab (2012) bahwa; "kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang di pilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan tersebut masih berada dalam batas-batas kewenangan aktor tersebut. Dari pendapat dari beberapa definisi tentang kebijakan publik diatas, maka dapat di simpulkan bahwa serangkaian keputusan aktor politik dengan melihat fenomena sosial yang terjadi terkait tindakan yang akan dilakukan maupun tidak dilakukan untuk mencapai tujuan pemerintahan". Dalam pembangunan diperlukan pembangunan yang menyeluruh, mulai dari pembangunan sektor kecil pembangunan desa dengan berbagai faktor permasalahan di desa yang dilanjut ketinggian yang lebih tinggi ke pembangunan Kabupaten/Kotadan Nasional.

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk mencapai target *Millenium Development Goals* dalam bidang sektor Air Minum dan Sanitasi (*WSS-MDG*), yaitu menurunkan

separuh dari proporsi penduduk yang belum mempunyai akses air minum dan sanitasi dasar pada Tahun 2015. Sejalan dengan itu, Pemerintah Indonesia melaksanakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAN), yaitu salah satu program nasional yang diselenggarakan secara terstruktur oleh Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah untuk dapat meningkatkan akses penduduk perdesaan dari peri urban terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. program Pamsimas dimulai pada Tahun 2008, dimana sampai dengan Tahun 2012 telah berhasil meningkatkan pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat di sekitar 6800 desa/kelurahan yang tersebar di 110 Kabupaten/Kota.

Untuk terus meningkatkan akses penduduk perdesaan dan pinggiran kota terhadap fasilitas air minum dan sanitasi dalam rangka pencapaian target MDG's, Program Pamsimas dilanjutkan pada Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2016. Program Pamsimas II dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu (1)

## Jurnal Poros Politik

ISSN : 2528 - 0953

Air Bersih untuk Rakyat, dan (2) Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Hal ini ditegaskan oleh

Sebagai Pelayanan publik yang mendasar, berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan Pemerintah. Untuk mendukung kapasitas Pemerintah Daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi SPM tersebut, Program Pamsimas berperan dalam menyediakan dukungan financial baik investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non fisik dalam bentuk manajemen dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas.

Pembangunan yang berbasis pedesaan sangat penting dan perlu untuk memperkuat fondasi perekonomian negara, mempercepat pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan perkembangan antar wilayah. Sebagai solusi bagi perubahan sosial, desa sebagai basis perubahan. Pembangunan diperlukan untuk merubah suatu kondisi dan situasi seperti sekarang yang dirasa kurang baik kearah yang lebih baik lagi sesuai kebutuhan masyarakat banyak. Pembangunan desa bisamelalui beberapa program seperti misalnya listrik masuk desa, *hotmix* masuk desa, pembangunan jalan atau jembatan, Pamsimas, pembangunan gedung sekolah baik penambahan kelas dan pembangunan sarana yang lain.

Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) adalah salah satu program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia dengan dukungan Bank Dunia, program ini dilaksanakan di wilayah perdesaan dan pinggiran kota. Program Pamsimas bertujuan untuk meningkatkan jumlah fasilitas pada warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban. Pamsimas dapat berjalan dengan efektif dan berkelanjutan apabila berbasis pada masyarakat dengan melibatkan seluruh masyarakat baik perempuan dan laki-laki, baik yang kaya dan yang miskin dan dilakukan melalui pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Proyek tanggap terhadap kebutuhan masyarakat tersebut

diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam menyiapkan, melaksanakan, mengoprasionalkan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan.

Faktanya penyediaan sarana dan prasarana air minum/air bersih serta kesehatan lingkungan/sanitasi sehat di Indonesia sampai saat ini belum dapat terpenuhi secara optimal. Saat ini masih banyak daerah yang kesulitan memperoleh akses terhadap air bersih dan fasilitas sanitasi dasar. Akibatnya masyarakat harus mengalami beban menurunnya kualitas kesehatan, juga mahalnya air bersih dan memburuknya tingkat kesehatan masyarakat. Sebagai wujud komitmen yang tinggi untuk pembangunan sektor sanitasi lokal dan penyediaan layanan sanitasi yang semakin baik di daerah, Pemerintah pusat telah menyiapkan bantuan teknis kepada Pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hal tersebut, di samping Pemerintah Pusat telah mendukung dan mendorong Pemerintah Daerah untuk menyusun perencanaan pembangunan sanitasi yang komprehensif, terkoordinasi dan terencana untuk seluruh wilayah perkotaan dengan prioritas yang terukur, tanggap kebutuhan, berdasarkan kondisi aktual dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di daerah. Salah satu aspek penting yang menunjang tingkat kesejahteraan masyarakat adalah sanitasi, karena sanitasi berhubungan langsung dengan masalah kesehatan, kondisi lingkungan permukiman, pola hidup masyarakat dan kenyamanan dalam kehidupan sehari-hari, sehingga dalam pembangunan suatu daerah kabupaten/kota sanitasi sangat diprioritaskan dan diperhatikan.

Desa Noebaun merupakan salah satu desa yang terdapat di Kecamatan Noemuti, Kabupaten Timor Tengah Utara dan melaksanakan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat dengan persebaran jumlah penduduk pada tabel berikut:

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Desa Noebaun

Tahun 2022

No	Desa	Klasifikasi Jumlah Penduduk				
		Dusun	RT	KK	Laki-laki	Perempuan
1	NOEBAUN	3	15	402	799	804
Total					1.603	

Sumber: Olahan Peneliti, 2022

Berdasarkan Tabel jumlah penduduk di atas dapat dijelaskan bahwa Desa Noebaun memiliki 3 Dusun, 15 RT dan memiliki 402 KK dengan total jumlah penduduk 1.603 jiwa diantaranya 799 jiwa yang berjenis kelamin laki-laki dan 804 yang berjenis kelamin perempuan. Sedangkan Masyarakat Desa Noebaun sebagai pengguna air dari Program PAMSIMAS terdapat di dusun 3 dengan 89 Kepala Keluarga.

Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat mengacu pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai pelayanan publik yang mendasar menyebutkan bahwa pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan pemerintah. Hal ini ditegaskan oleh Agustino Menurut Leo (2008: 138) Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi menurut lester dan stewart dalam Erwan Agus Purwanto (2012: 21) adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik. Pernyataan tersebut menjelaskan bahwa implementasi dilakukan setelah melalui proses aturan hukum serta proses politik yang kemudian dilaksanakan sesuai dengan ketetapan dan aturan yang berlaku agar tercapai tujuan yang di tetapkan sebelumnya.

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana yang dikemukakan diatas, terkait dengan Program PAMSIMAS di Desa Noebaun terlepas

dari manfaat yang diperoleh, terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam implementasinya. Berdasarkan hasil identifikasi peneliti, masalah-masalah dimaksud meliputi: Meskipun sosialisasi program dilaksanakan namun pemahaman masyarakat terhadap program belum optimal; Penempatan penyimpanan penampungan yang kurang strategis; Belum terpenuhinya kebutuhan air bersih bagi masyarakat; Masih terdapat pipa air yang belum terpasang; Kurangnya kesadaran masyarakat mengenai kesehatan dan kebersihan lingkungan hidup; Pengawasan yang belum efektif; Pembagian Tugas di antara pelaksana program yang kurang efektif; Partisipasi masyarakat dalam hal pemeliharaan sarana prasarana program PAMSIMAS yang rendah; Masih ada pemikiran masyarakat bahwa ketika ada program yang turun ke desa itu berkaitan dengan uang; Koordinasi di antara pelaksana program kurang memadai, evaluasi yang minim.

Berbagai permasalahan yang melingkupi implementasi Program PAMSIMAS di desa Noebaun menarik bagi peneliti untuk mengkajinya secara lebih mendalam melalui penelitian dengan judul **"Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Noebaun Kecamatan Noemuti Kabupaten Timor Tengah Utara"**

## 2. METODE PENELITIAN

### 2.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Secara teoritis format penelitian kualitatif berbeda dengan format penelitian kuantitatif. Perbedaan tersebut terletak pada kesulitan dalam membuat desain penelitian kualitatif, karena pada umumnya penelitian kualitatif yang tidak berpola. Format desain penelitian kualitatif terdiri dari tiga model, yaitu format deskriptif, format verifikasi, dan format *grounded research*. Dalam penelitian ini digunakan metode kualitatif dengan desain deskriptif, yaitu penelitian yang memberi gambaran secara cermat mengenai individu atau kelompok tertentu tentang keadaan dan gejala yang terjadi (Koentjaraningrat, 1993:89).

Selanjutnya penelitian kualitatif menurut Moleong (2007:6) adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang

# Jurnal Poros Politik

ISSN : 2528 - 0953

apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll. Secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Menurut Bogdan dan Taylor yang dikutip oleh Moleong (2007:4) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Selanjutnya dijelaskan oleh Williams's seperti yang dikutip Moleong (2007:5) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah, dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah.

Selanjutnya dalam penelitian ini peneliti akan menggambarkan fenomena yang di teliti peneliti mengenai "Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Noebaun Kecamatan Noemuti Kabupaten Timor TengahUtara".

## 2.2 Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitiannya adalah "Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Noebaun, Kecamatan Noemuti, Kabupaten Timor Tengah Utara", yang meliputi variabel-variabel (Edward III: 1980), sebagai berikut;

### 1. Komunikasi

Agar kebijakan publik bisa dapat dilaksanakan secara efektif, apa yang akan menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*) yang akan bertanggung jawab atas pencapaian suatu standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan pada para pelaksana.

### 2. Sumber daya

Sumber daya manusia yang berkualitas dan sesuai dengan pekerjaan yang diberikan oleh kebijakan yang ditetapkan secara politik. Manusia yaitu sebagai sumber daya yang sangat terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

### 3. Disposisi

Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari pada implementor untuk *carry out* kebijakan tersebut.

### 4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

## 2.3 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data dapat diperoleh sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah informan dan dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian.

### 1. Informan

Informan adalah orang yang benar-benar tahu dan terlibat langsung dalam permasalahan penelitian. Informan yang bertindak sebagai sumber data dilihat dari kapasitas dan posisi strategis pada pemerintahan desa. Menurut Faisal (1992:109) menyatakan bahwa informan penelitian menunjukan pada orang atau satuan (kasus) yang diteliti. Informan sebagai subyek yang menguasai permasalahan, memiliki data dan bersedia memberikan data yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian. Penentuan informen kunci dengan teknik *Purposive Sampling*, dimana peneliti menentukan bahwa yang menjadi informen adalah mereka yang bertanggungjawab dan memahami dengan baik dan benar permasalahan penelitian di desa. Sedangkan informen tambahan ditentukan oleh peneliti dengan teknik *snowball*. Berpedoman pada pendapat tersebut, yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Kepala Desa, Aparat Desa yang membidangi Program PAMSIMAS, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Tokoh Masyarakat, Unsur perempuan dan Pengurus PAMSIMAS.

### 2. Dokumen-Dokumen

Dokumen-dokumen yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri atau Pemerintah Desa serta dokumen-dokumen pelengkap yang berkaitan dengan undang-undang Nomor 25 Tahun 2004. UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air bagi

kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. UU N omor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai pelayan publik yang mendasar menyebutkan bahwa pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan pemerintah. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 angka 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 76, merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Program Nasional Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS). Diakses pada tanggal 07 agustus 2022 jam 11:48.

## **2.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **2.4.1 Observasi**

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung pada objek kajian. Menurut Hasan (2002:86) Observasi ialah pemilihan, pengubahan, pencatatan, dan pengodean serangkaian perilaku dan suasana yang berkenaan dengan organisasi, sesuai dengan tujuan-tujuan empiris.

Faisal dalam Sugiyono (2015:226) mengklasifikasikan observasi menjadi observasi berpartisipasi (*Participant Observation*), observasi yang secara terang-terangan dan tersamar (*Overt Observation* dan *Convert Observation*) dan Observasi yang tidak berstruktur (*Unstructure Observation*). Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Observasi Partisipasi (*Participant Observation*)

Sugiyono (2015:227) mengatakan bahwa; "Dalam observasi ini peneliti terlibat dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau *digunakan* sebagai sumber data penelitian. Sambil melakukan pengamatan, peneliti ikut mengerjakan apa yang dikerjakan oleh sumber data, dan ikut merasakan suka dukanya. Dengan observasi partisipasi ini, maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, tajam dan sampai mengetahui pada tingkat makna dari setiap perilaku yang nampak"

Dari pandangan di atas maka dapat disimpulkan bahwa observasi partisipatif adalah suatu pengamatan yang dilakukan oleh peneliti dengan cara peneliti terlibat langsung dengan aktifitas yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang yang dijadikan sebagai sumber data dalam penelitian.

2. Observasi yang secara terang-terangan dan tersamar (*Overt Observation* dan *Convert Observation*)

Sugiyono (2015:228) mengatakan bahwa, "Peneliti dalam melakukan pengumpulan data mengatakan terungkap kepada sumber data, bahwa ia sedang melakukan penelitian. Jadi mereka yang diteliti mengetahui sejak awal sampai akhir tentang aktifitas peneliti. Tetapi dalam suatu saat peneliti juga tidak terungkap atau tersamar dalam observasi, hal ini untuk menghindari kalau suatu data yang dicari merupakan data yang masih dirahasiakan. Kemungkinan kalau dilakukan dengan terungkap, maka peneliti tidak akan diijinkan untuk melakukan observasi."

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, observasi yang secara terang-terangan dan tersamar merupakan suatu pengamatan dimana saat peneliti melakukan pengamatan tersebut peneliti dapat mengatakan bahwa peneliti sedang melakukan penelitian namun untuk mendapatkan data tertentu peneliti terkadang tidak memberitahukan perannya kepada obyek yang diteliti.

3. Observasi yang tidak berstruktur (*Unstructure Observation*)

Sugiyono (2015:229) mengatakan bahwa; Observasi tidak berstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis tentang apa yang akan di

observasi. Hal ini dilakukan karena peneliti tidak tahu secara pasti tentang apa yang akan diamati. Dalam melakukan pengamatan peneliti tidak menggunakan instrument yang telah baku, tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa, observasi tidak terstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis tentang apa yang akan diobservasi. Peneliti akan melakukan penelitian pada orang atau kelompok orang yang belum dikenalnya, maka peneliti akan melakukan observasi tidak terstruktur. Dengan demikian jenis observasi yang digunakan dalam teknik pengumpulan data ini ialah observasi tidak berstruktur yang digunakan sebagai metode implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Noebaun Kecamatan Noemuti, Kabupaten Timor Tengah Utara, dengan tujuan untuk mengamati.

#### **2.4.2 Wawancara**

Menurut Hadi (2004:98) wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan tujuan penelitian. Selanjutnya Berg, yang dikutip Sugiyono, (2015:232) mengatakan bahwa; "*interviewing is at the hard of social research. If you look trough almost any sociological jurnal, you wind find that much social research is basedon interview, either standardized or more in-depth*".

*Interview* merupakan hatinya penelitian sosial. Bila anda lihat jurnal dalam ilmu sosial, maka anda akan temui semua penelitian sosial berdasarkan pada *interview*, baik yang standar maupun yang dalam. Esterberg (2002) mengemukakan beberapa macam wawancara yaitu wawancara terstruktur, semi terstruktur dan tidak terstruktur.

##### **1. Wawancara Terstruktur (*Struktured Interview*)**

Sugiyono (2015:233) mengatakan bahwa "Wawancara terstruktur di gunakan sebagai teknik pengumpulan data, bila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Oleh karena itu dalam melakukan wawancara, pengumpul data telah menyiapkan instrument penelitian beberapa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang jawabannya pun telah disiapkan.

Dengan wawancara terstruktur ini setiap responden diberi pertanyaan yang sama dan pengumpul data mencatatnya. Dengan wawancara terstruktur ini pula, pengumpulan data dapat menggunakan beberapa wawancara sebagai pengumpul data. Supaya setiap pewawancara mempunyai keterampilan yang sama, maka diperlukan training kepada calon pewawancara. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, wawancara terstruktur adalah wawancara yang berpedomankan pada pedoman wawancara yang dibuat secara rinci, lengkap dengan set pertanyaan dan penjabarannya dalam kalimat.

##### **2. Wawancara Semi Terstruktur (*Semistruature Interview*)**

Sugiyono, (2015:233) mengatakan bahwa; "Jenis wawancara ini sudah termasuk dalam kategori *in-depth interview*, dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menentukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya. Dalam melakukan wawancara peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan informen.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, wawancara semi terstruktur adalah wawancara yang telah dibuatkan daftar pertanyaan, dibuat dan dijadikan panduan wawancara dan pertanyaan yang berkembang bisa saja melebar dari daftar rencana pertanyaan selama tidak melenceng jauh dari permasalahan yang dibahas.

##### **3. Wawancara Tidak Berstruktur (*Unstructure Interview*)**

Sugiyono, (2015:233) mengatakan bahwa; "Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan".

Dari pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa, wawancara tidak berstruktur adalah jenis wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara sebagai dasar dilakukannya

wawancara. Dengan demikian maka dalam penelitian ini peneliti memilih menggunakan Wawancara Semi Terstruktur (*Semi Structure Interview*) dimana peneliti telah membuat pedoman wawancara sehingga fokus masalahnya lebih jelas.

#### 2.4.3 Dokumentasi

Dokumen menurut Sugiyono, (2009:240) merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen yang digunakan peneliti disini berupa foto, gambar, serta data-data yang berkaitan dengan Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Desa Noebaun Kecamatan Noemuti Kabupaten Timor Tengah Utara dan obyek yang diamati atau diwawancarai pada saat penelitian. Hasil penelitian dari observasi dan wawancara akan semakin sah dan dapat dipercaya apabila didukung oleh foto-foto.

#### 2.5 Teknik Analisis Data

Setelah data dikumpulkan, proses selanjutnya adalah menyederhanakan data kedalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakikatnya merupakan upaya peneliti untuk mencari jawaban atas permasalahan yang dirumuskan Miles dan Huberman (1992:1) menguraikan bahwa: Data kualitatif yang lebih merupakan wujud kata-kata dari pada deretan angka-angka senantiasa menjadi bahan utama bagi ilmu-ilmu sosial tertentu, terutama dalam bidang antropologi, sejarah dan ilmu politik. Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh serta memuat penjelasan proses-proses yang terjadi dalam lingkungan setempat.

Dengan demikian, metode analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan model analisis interaktif (*interactive model analysis*) mengacu dari pendapat Miles and Huberman (1992:20) yang prosedurnya sbb:

##### 1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Merangkum, memilih dan memfokuskan pada pengambilan data yang pokok/penting sesuai dengan fokus penelitian. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencarinya bila diperlukan.

##### 2. Penyajian Data (*Data Display*)

Display data dengan maksud agar data yang sudah dihimpun akan terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga akan semakin mudah dipahami. Dengan penyajian data dapat memudahkan peneliti untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

##### 3. Kesimpulan Data (*Conclusion/Drawing/Verivication*)

Langkah terakhir adalah melakukan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila belum ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti yang valid dan konsisten pada saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

### 3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 3.1. Implementasi Program Penyediaan Air Minum Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

##### 3.1.1 Komunikasi dalam Implementasi Program PAMSIMAS

Menurut Edward III dalam Widodo (2010 :97), komunikasi diartikan sebagai "proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan". Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*trasmision*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan

baik secara langsung maupun tidak langsung. 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Mekanisme Pelaksanaan Program PAMSIMAS, terlihat adanya perpaduan antara pendekatan *top down* dan *bottom up* yang dilaksanakan secara terintegrasi. Hal ini nampak jelas bahwa pelaksanaan program mengacu pada Juknis Perencanaan Kegiatan Masyarakat Program Pamsimas, sedangkan pada tingkat desa masyarakat diberikan keleluasaan untuk membuat rencana yang tertuang dalam Rencana Kerja Masyarakat (RKM). Hal ini tentu memerlukan kreatifitas yang tinggi dari para pendamping dan semua unsur di desa dalam menggerakkan masyarakatnya sejak tahap perencanaan dan pelaksanaan sampai kepada tahap pasca kegiatan program dan evaluasi.

Tuntutan untuk selalu mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam pembangunan desa merupakan salah satu wujud kunci keberhasilan dari setiap kegiatan pembangunan. Oleh karena itu pendekatan dan atau upaya-upaya untuk meningkatkan peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan yang dapat memberi ruang dan inisiatif pembangunan bersumber dari masyarakat itu sendiri. Dengan upaya ini diharapkan apatisme atau penolakan masyarakat terhadap program pembangunan dapat dihindari. Untuk hal tersebut diperlukan adanya sistem komunikasi dan penyebaran informasi yang efektif dan dapat menyentuh masyarakat sampai pada bagian yang paling bawah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bagaimana komunikasi antara para pelaku program akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan program PAMSIMAS. Paling tidak dengan berfungsinya para

pendamping sebagai jembatan komunikasi dua arah akan lebih menjamin berbagai *input* program intervensi akan relevan dengan persoalan, kebutuhan dan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Terdapat beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil keputusan. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hierarki. Seperti kita ketahui bahwa birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis. *Ketiga*, penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin saja dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Terkadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga maksud komunikasi yang "sebenarnya".

Hal lain yang berpengaruh terhadap komunikasi dalam implementasi adalah kejelasan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijaksanaan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Ketidakjelasan komunikasi kebijakan paling tidak dipengaruhi enam faktor, yakni kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Konsistensi merupakan elemen yang juga berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Di sisi yang lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.



Memperhatikan pengaruh dari elemen-elemen komunikasi dalam implementasi kebijakan sebagaimana dijelaskan di atas, hemat peneliti sosialisasi dalam setiap kegiatan pembangunan memegang peranan yang teramat penting. Proses sosialisasi program dengan mengefektifkan komunikasi program pembangunan untuk menyampaikan suatu kebijakan itu sangat penting. Nasution (2004 : 106) menyebutkan bahwa komunikasi pembangunan merupakan segala upaya dan cara serta tehnik untuk menyampaikan gagasan, dan keterampilan-keterampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas. Kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima dan berpartisipasi dalam melaksanakan gagasan-gagasan yang disampaikan tadi. Sebagai pemrakarsa pembangunan semestinya pemerintah mestinya dapat melakukan pemantauan terhadap jalan tidaknya proses sosialisasi yang diamanatkan terutama kepada para pendamping dan kepada Kepala Desa, sehingga dengan demikian kegiatan tersebut dapat dipastikan telah dapat dimengerti keberadaannya oleh seluruh masyarakat desa. Bila terdapat kendala-kendala dalam hal penyampaian, hendaknya dapat diambil sikap yang tepat pula, misalnya dengan memberikan pembekalan pengetahuan dan keterampilan berkomunikasi bagi aparat desa, agar pesan-pesan pembangunan dapat mereka lakukan. Hal ini sangat penting untuk terciptanya informasi yang lugas kepada masyarakat pada semua aspek pembangunan, sehingga tercipta pula transparansi kebijakan, sementara keterbukaan itu sendiri sangat diperlukan pada setiap level pemerintahan guna meningkatkan derajat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Penjelasan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa sosialisasi Program PAMSIMAS di Desa Noebaun, Kabupaten Timor Tengah Utara belum dilakukan dengan seefektif mungkin. Hal ini terlihat dari hasil beberapa wawancara peneliti dengan masyarakat secara umum mereka belum mengetahui persis tentang sasaran dari Program PAMSIMAS. 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 informan tidak memanfaatkan momentum pertemuan rutin masyarakat untuk melakukan penyampaian informasi pembangunan khususnya tentang Program PAMSIMAS tersebut.

### **3.1.2. Sumberdaya dalam Implementasi Program Penyediaan Air Minum Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).**

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan.

Pelaksanaan Program PAMSIMAS di Desa Noebaun, Kecamatan Noemuti, Kabupaten Timor Tengah Utara melibatkan cukup banyak aktor, mulai dari pejabat dari 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.

Salah satu unsur penting dalam proses Implementasi Program PAMSIMAS yang sangat penting adalah menyangkut ketersediaan sumberdaya/sumber-sumber. Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, akan tetapi jika para pelaksana mengalami kekuarangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber atau sumberdaya dapat merupakan faktor yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan atau program. Oleh Edward (1980), sumber-sumber yang penting itu meliputi staf yang memadai dan memiliki keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk mendukung optimalisasi implementasi kebijakan/program.

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf, baik dalam hal kuantitas, maupun kualitasnya. Secara umum bahwa pelaksanaan Program PAMSIMAS nampak

## Jurnal Poros Politik

ISSN : 2528 - 0953

tidak ada persoalan menyangkut staf oleh karena melibatkan berbagai pemangku kepentingan dari tingkat kabupaten sampai pada tingkat desa dalam proses pelaksanaannya. Namun, tidak bisa juga disangkal pula bahwa dengan padatnya beban kerja di kabupaten sementara staf di Dinas PU dan Dinas Kesehatan Kabupaten yang terbatas dan kurang didukung oleh keterampilan dalam pengelolaan program, sementara jumlah desa sasaran program yang semakin tentunya akan menjadi tantangan bagi keberhasilan program.

Winarno (2008:182), terkait dengan persoalan staf sebagai faktor penentu keberhasilan kebijakan/program mengemukakan bahwa;

“Salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah adalah sedikitnya pejabat-pejabat yang mempunyai keterampilan-keterampilan pengelolaan. Seringkali mereka yang mempunyai latar belakang profesional dinaikkan pangkatnya sampai mereka menjadi administrator-administrator, dan dengan demikian tidak lagi menggunakan keterampilan-keterampilan profesional mereka. Lagipula, seringkali mereka tidak mempunyai keahlian yang dibutuhkan bagi kedudukan mereka yang baru. Latihan-latihan (*training*) yang diberikan kepada para pelaksana juga nampak sangat minim, sehingga kemampuan profesional mereka mengalami kenaikan yang cukup lambat. Sementara itu pejabat-pejabat di tingkat atas, yaitu pejabat-pejabat yang dipilih berdasarkan politik mempunyai kedudukan yang relatif singkat. Para pejabat ini kurang menanamkan pengembangan keterampilan jangka panjang. Di samping itu juga, para pejabat karier sendiri tidak menekankan latihan pengelolaan, karena itu ada yang menyarankan perlunya kompetensi pengelolaan sebagai kriteria kenaikan pangkat. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan insentif guna memperoleh kecakapan-kecakapan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program”.

Disadari bahwa kurangnya keterampilan dalam pelaksanaan suatu kebijakan/program merupakan masalah besar bagi pemerintah daerah, juga pemerintah pusat. Kenyataan ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional. Faktor lain adalah kesulitan dalam merekrut dan memperahankan administrator-administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji,

prestise dan jaminan kerja mereka sangat rendah. Dalam banyak kasus, rendahnya jaminan kerja telah mendorong banyak orang untuk menghindari pekerjaan di birokrasi pemerintah. Mungkin saja mereka lebih memilih bekerja di swasta karena jaminan pekerjaannya lebih memadai dan menjanjikan.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memnafaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan”.

Berbeda dengan Van Matter dan Van Horn (1975) yang dikutip Agustino (2012:142) mengemukakan bahwa:

“Persolan lain juga dalam pelaksanaan kebijakan/program di luar sumberdaya manusia, sumberdaya lain yang harus diperhtungkan adalah berkaitan dengan sumberdaya finansial dan sumber daya waktu. Ketika sumberdaya manusia yang berkompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia akan menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakterhasilan implementasi kebijakan”.

Informasi yang memadai juga merupakan sumber penting dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS. Terkait dengan pentingnya faktor informasi dalam pelaksanaan program, Winarno (2008, h. 184) menegaskan bahwa;

“Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana melaksanakan kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung. *Pertama*, beberapa tanggung jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi dengan tepat waktunya. *Kedua*, tidak efisien. Kebijakan

yang tidak tepat mengakibatkan unit-unit pemerintah lain atau organisasi-organisasi dalam sektor swasta menghentikan kegiatan yang tidak diperlukan”.

Untuk itu, koordinasi merupakan bagian penting yang mesti menjadi perhatian dalam membangun komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana program. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi program. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

Disamping itu, implementasi kebijakan seringkali membutuhkan informasi tentang ketaatan dari organisasi-organisasi dan individu-individu dengan hukum. Akan tetapi, data tentang ketaatan biasanya sulit diperoleh. Hal ini disebabkan karena kurangnya staf yang mampu memberikan informasi mengenai ketidaktaatan hukum yang mungkin dilakukannya. Dengan menyandarkan pada informasi dari mereka yang dianggap melakukan ketaatan menimbulkan persoalan-persoalan menyangkut implementasi yang efektif.

Wewenang juga merupakan sumber lain yang penting dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS. Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pelaku program dan karena itu, mereka membutuhkan kerja sama dengan pelaksana-pelaksana lain jika mereka ingin melaksanakan program-program dengan berhasil. Pemahaman tentang wewenang akan menjadi lebih baik jika kita memahami konteks kewenangan yang dikemukakan Lindbloom (1968) dalam (Winarno, 2008:187) bahwa;

“Kewenangan dapat dipahami dengan sebaik-bainya jika kita mengenal dua jalur di mana berbagai orang menggunakan metode kontrol. *Jalur Pertama*, setiap bila seseorang ingin menggunakan berbagai metode kontrol, ia menerapkan berbagai metode kontrol terhadap orang-orang yang akan dikontrolnya. Pada *Jalur Kedua*, pihak pengontrol hanya kadang-kadang saja menggunakan metode-metode itu untuk membujuk orang-orang yang dikontrolnya agar mentaati aturan yang ada bahwa mereka harus tunduk terhadapnya. Merujuk pada jalur kedua ini, kontrol tidak berarti kewenangan, sebab kewenangan ada

hanya jika suatu pihak bersepakat terhadap dirinya sendiri untuk menaati aturan yang dikemukakan oleh pihak lain. Berdasarkan pada argumen ini, maka yang menjadi ciri-ciri dari kewenangan adalah kewenangan selalu bersifat khusus; kewenangan, baik sukarelamaupun paksaan, merupakan konsesi dari mereka yang bersedia tunduk; kewenangan itu rapuh; kewenangan itu diakuai karena berbagai sebab, yakni: *Pertama*, sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. *Kedua*, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya”.

Selanjutnya, fasilitas fisik merupakan salah satu sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan/program. Pelaksana kebijakan mungkin saja memiliki staf yang memadai, mungkin juga memahami apa yang harus dilakukan, bahkan mungkin mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi didukung oleh sarana dan prasarana seperti bangunan kantor sebagai tempat untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa pembekalan, maka akan besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil. Hal ini membuktikan bahwa fasilitas sangat diperlukan untuk implementasi yang efektif. Akibat-akibat dari kekurangan fasilitas yang dibutuhkan akan menjadi sangat dramatis dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Penjelasan mengenai sumber-sumber dalam implementasi Program PAMSIMAS di atas, dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber kebijakan sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber-sumber, 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 dibingkai dengan koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan program, akan sangat memungkinkan program dapat terlaksana sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

#### 3.1.3. Disposisi (Sikap/kecenderungan) para pelaksana dalam Implementasi Program Penyediaan Air Minum Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai "kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan". Edward III dalam Widodo (2010:104-105) mengatakan bahwa: jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari: 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat. 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Sikap para pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang 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 di tetapkan. Tentunya terhadap hal ini ada begitu banyak pertimbangan yang dilakukan dalam pengangkatan birokrasi pelaksana kebijakan. Pertimbangan yang paling dominan digunakan adalah pertimbangan politik dengan alasan untuk mengakomodasi berbagai kepentingan. Keuntungan-keuntungan politik yang didapat dari model seperti ini mungkin menyenangkan pendukung-pendukung politik, tetapi mereka tidak akan memberikan landasan bagi terciptanya administrasi yang sehat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jika pertimbangan-pertimbangan politik dalam pengangkatan pejabat tinggi akan menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Terlebih bila pengangkatan pejabat tinggi tersebut semata-mata untuk menampung berbagai kelompok yang ada di masyarakat, maka besar kemungkinan akan menghancurkan kebijakan itu sendiri. Hal ini terjadi arena pengangkatan birokrasi hanya menguntungkan jika dilihat dari perspektif politik semata, tetapi konsekuensinya akan mendorong perbedaan yang besar dengan pejabat yang mengangkat pelaksana kebijakan tersebut.

Di sisi yang lain, sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat bayak 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.

Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi suatu kebijakan bila 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,

## Jurnal Poros Politik

ISSN : 2528 - 0953

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 PAMSIMAS 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 di tingkat 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.

### 3.1.4. Struktur Birokrasi dalam Implementasi Program Penyediaan Air Minum Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu: 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*). 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya. 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas. 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati. 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar. Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa "implementasi kebijakan bisa jadi masih belum

efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi". Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi". Menurut Winarno (2005:150), 23 "Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa: SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi" Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa: struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif".

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedian, maka hal ini akan menyebabkan suberdaya-sumberdaya menjadi

tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

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 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. Proses fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Kenyataan ini menimbulkan dua konsekuensi besar, *Pertama*, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggungjawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu, karena masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdampar antara retak-retak struktur organisasi. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan 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.

Apa yang telah diuraikan di atas menunjukkan adanya *implementation gap* dalam implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Noebaun, Kecamatan Noemuti, Kabupaten Timor Tengah Utara. Dengan demikian menguatkan pernyataan Dunsire (1978) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2002:61) bahwa dalam proses kebijakan selalu

akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Dalam kasus implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat ini jelas bahwa kegagalan bukan sepenuhnya pada *implementation agency* melainkan pada aparat yang dipilih (*elected officials*) yakni Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten yang tidak memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada Pemerintah Desa untuk berproses melaksanakan kewenangan yang menjadi haknya disertai dengan supervisi jika memang dibutuhkan.

#### 4. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di bab-bab terdahulu, peneliti dapat menarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut:

- a. Secara umum dapat dijelaskan bahwa implementasi Program PAMSIMAS di Desa Noebaun cukup berhasil diimplementasikan sesuai dengan tujuan program yang telah dirumuskan.
- b. Komunikasi sebagai aspek penting dalam menentukan keberhasilan implementasi program terlaksana cukup efektif. Hal ini terlihat dari hasil wawancara peneliti dengan para informen yang secara umum menyatakan mengetahui ada Program PAMSIMAS di Desa Naoebaun. Sosialisasi dari pelaku program dilakukan dengan memanfaatkan momentum pertemuan rutin dengan masyarakat untuk melakukan penyampaian informasi pembangunan khususnya tentang Program PAMSIMAS tersebut.
- c. Sumberdaya sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS sumberdaya baik dari tingkat pusat sampai ke tingkat desa cukup memadai. Meskipun disadari pula bahwa dari aspek pengelola program yang dibentuk di desa masih memiliki pemahaman yang terbatas terkait dengan teknis pelaksanaan program di lapangan.
- d. Program PAMSIMAS 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, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap program kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada kearifan lokal yang dimiliki oleh warga dapat mempengaruhi keberhasilan Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh masyarakat.

- e. Dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS, belum dirumuskan suatu standart yang jelas sebagai tolok ukur keberhasilan program. Para aktor hanya mengacu pada pedoman yang telah ada berupa juknis yang sesungguhnya bersifat *top down* dalam pelaksanaannya. Sementara penyebaran tanggung jawab dalam pelaksanaan program berjalan, namun perlu ditingkatkan koordinasinya.

## **5. SARAN**

Beberapa saran sebagai rekomendasi yang dapat peneliti ajukan sebagai sumbangan pemikiran untuk keberlanjutan Program PAMSIMAS ke depan, sebagai berikut:

1. Pemerintah Desa Noebaun perlu mengusahakan adanya saluran komunikasi yang mapan dan jelas dengan semua unsur yang ada hubungannya dengan pelaksanaan Program PAMSIMAS untuk memfasilitasi penyebaran informasi sehingga benar-benar sampai dan dipahami masyarakat.
2. Pemerintah Desa perlu berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten untuk secara berkala melakukan penguatan kapasitas pelaksana Program PAMSIMAS sebagai upaya peningkatan pengetahuan dan keahlian sehingga upaya perwujudan kemandirian masyarakat desa melalui Program PAMSIMAS dapat tercapai sesuai tujuan program.
3. Para pelaksana program diberbagai tingkat memiliki pengetahuan yang jelas tentang tugas/tanggung jawab mereka, kapan dimulaidan di mana berakhir untuk memastikan bahwa tidak adakonflik perandalam pelaksanaan Program PAMSIMAS.
4. Perlu meningkatkan pengawasan yang memadaidari berbagai pihak, baik dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan unsur masyarakat Desa Noebaun agar program dapat terimplementasikan secara tepat dan berkelanjutan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Sumber Buku:**

- Abdul Wahab, 2012. *Analisis kebijakan dari formulasi kepenyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Agustino Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Agus Purwanto, Erwan, 2012. *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta : Gava Media
- Faisal, S. 1992. *Format-format Penelitian Sosial (Dasar-dasar dan Aplikasi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hadi, Sutrisno. 2004. *Metodologi Research Jilid 3*. Yogyakarta, Penerbit Andi.
- Hasan, M. Iqbal. 2002. Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitiandan Aplikasinya. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Edward III, George C. 1980 *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy: Teori, Mana jemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kinerja Kebijakan*. Edisi Kelima, Revisi. Jakarta: pt. Elex Media Komputindo.
- Sugiyono. (2015). *Metodologi Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Sarwono, Sarlito, E. A. M. (2011). *Psikologi Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika
- Taufik, Mhd. Dan Isril. 2013. *Implementasi Peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa*. Jurnal Kebijakan Publik, volume 4, Nomor 2.
- Tahir, 2014. *Kebijakan Publik dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah*. Bandung: Alfabeta
- Tangkilisan, 2003. *Implementasi kebijakan publik*. Lukman Offset & Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia: Yogyakarta
- Tjetjep Rohendi Rohidi. Universitas Indonesia Press (UI-PRESS), 2007. Jakarta.
- Budiharto, Widodo. 2010. Robotika – Teori dan Implementasinya. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Winarno. 2005. *Teori dan proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Press.

**Sumber Lain :**

**Perundang-undangan:**

UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai pelayanan publik yang mendasar menyebutkan bahwa pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan pemerintah.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 angka 3

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 76, merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

**Jurnal:**

Tiza, Agustinus L. 2014. *Implementasi Program Pembangunan Desa Mandiri Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah) (Studi di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara)*.<https://wacana.ub.ac.id/index.php/wacana/article/view/296>. Diakses pada tanggal 05 agustus 2022 jam 10:55

Nur Chamid.2010.*Pedoman pelaksanaan Kegiatan PAMSIMAS di Tingkat Masyarakat*.<http://new.pamsimas.org>.diakses pada tanggal 05 agustus 2022 jam 10:37.

*Program Nasional Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS)*.<http://www.ampl.or.id>. diakses pada tanggal 07 agustus 2022 jam 11:48.